



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

Deliberazione n. 30/2021/SRCPIE/PRSE

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, composta dai Magistrati:

Dott.ssa	Maria Teresa POLITO	Presidente
Dott.	Luigi GILI	Consigliere relatore
Dott.ssa	Laura ALESIANI	Referendario
Dott.	Marco MORMANDO	Referendario
Dott.	Diego Maria POGGI	Referendario
Dott.ssa	Stefania CALCARI	Referendario
Dott.ssa	Rosita LIUZZO	Referendario

nella camera di consiglio del 4 febbraio 2021, svoltasi in videoconferenza avvalendosi del collegamento in remoto,

Visto l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

Vista la Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

Vista la Legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'Ordinamento della Repubblica alla Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

Visto il Testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con Regio Decreto 12 luglio 1934, n. 1214;

Vista la Legge 21 marzo 1953, n. 161, contenente modificazioni al predetto Testo unico;

Visto il Decreto Legislativo 18 agosto 2000 n. 267, recante: "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali";

Vista la Legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, commi 166 e seguenti;

Visto il Decreto Legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Viste le delibere della Sezione delle Autonomie, n. 16/SEZAUT/2018/INPR e n. 12/SEZAUT/2019/INPR che hanno approvato le linee guida cui devono attenersi, ai sensi dell'art. 1, commi 166 e 167, della Legge 23 dicembre 2005 n. 266 (Legge finanziaria per il 2006), gli Organi di revisione economico-finanziaria degli Enti locali nella predisposizione

delle relazioni rispettivamente sul rendiconto dell'esercizio 2017 e 2018 ed i relativi questionari;

Vista la delibera n. 25/2017/SRCPIE/INPR, con la quale è stato approvato il programma dei controlli di questa Sezione per gli anni 2016 e 2017;

Vista la delibera n. 22/2018/SRCPIE/INPR, con la quale è stato approvato il programma dei controlli di questa Sezione per l'anno 2018;

Vista la delibera n. 17/2019/SRCPIE/INPR, con la quale è stato approvato il programma dei controlli di questa Sezione per l'anno 2019;

Vista la delibera n. 9/2020/SRCPIE/INPR, con la quale è stato approvato il programma dei controlli di questa Sezione per l'anno 2020;

Vista la relazione sul rendiconto relativo all'esercizio 2018, redatta dall'Organo di revisione del **Comune di Avolasca (AL)**, ai sensi del citato art. 1, commi 166 e seguenti, della Legge 23 dicembre 2005, n. 266;

Viste tutte le richieste istruttorie nonché le successive richieste di chiarimento;

Viste le deduzioni trasmesse dall'ente locale;

Vista la richiesta di deferimento del Magistrato Istruttore, Consigliere dott. Luigi GILI;

Vista la disposizione di cui all'art. 85, comma 1, D.L. n. 18/2020, convertito in Legge n. 27 del 24 aprile 2020, che consente lo svolgimento delle camere di consiglio mediante modalità telematiche con collegamento dei magistrati partecipanti da remoto e che prevede che "Il luogo da cui si collegano i magistrati e il personale addetto è considerato camera di consiglio a tutti gli effetti di legge";

Vista la disposizione introdotta dall'art. 26 ter del decreto legge 14 agosto 2020, n. 104, convertito in legge 13 ottobre 2020, n. 126, secondo cui "All'articolo 85, commi 2, 5, 6 e 8-bis, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, le parole: «31 agosto 2020», ovunque ricorrono, sono sostituite dalle seguenti: «termine dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-19»;

Visti i decreti 25 marzo 2020 n. 2, 15 aprile 2020 n. 3, 4 maggio 2020 n. 4, 16 giugno 2020 n. 5 e 30 ottobre 2020 n.6, con cui il Presidente della Sezione ha adottato le misure organizzative per lo svolgimento delle attività della Sezione nel rispetto delle "nuove misure urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e contenerne gli effetti in materia di giustizia contabile" previste dall'art. 85 del D.L. 17 marzo 2020, n. 18, convertito in Legge n. 27 del 24 aprile 2020, prevedendo, tra l'altro, lo svolgimento delle Camere di consiglio in remoto, utilizzando i programmi informatici per la videoconferenza;

VISTO il decreto del 18 maggio 2020, n. 153, con cui, ai sensi dell'art. 20 bis del decreto legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito con modificazioni con la legge 17 dicembre 2012, n. 221, il Presidente della Corte dei conti ha dettato le norme tecniche in materia di svolgimento delle camere di consiglio e delle adunanze in videoconferenza per lo

svolgimento delle funzioni di controllo della Corte dei conti e per la firma digitale dei relativi atti;

VISTO che il Presidente della Corte dei conti con decreto del 27 ottobre 2020, in considerazione del perdurare dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, ha ritenuto necessario mantenere le regole tecniche e operative in vigore in materia di svolgimento delle adunanze e camere di consiglio mediante collegamento in remoto fino al termine dello stato di emergenza;

VISTO il decreto-legge n. 2 del 14 gennaio 2021 con cui è stato prorogato al 30 aprile 2021 lo stato di emergenza connesso alla pandemia Covid;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente di questa Sezione di controllo ha convocato la Sezione per l'odierna Camera di consiglio, svolta in videoconferenza effettuata tramite applicativo in uso alla Corte dei conti, con collegamento dei membri del collegio dai propri domicili;

Udito il relatore, Consigliere dott. Luigi GILI;

Premesso

La legge 23 dicembre 2005, n. 266, all'art. 1, co. 166 ha previsto che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, "ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica", svolgano verifiche ed accertamenti sulla gestione finanziaria degli Enti locali, esaminando, per il tramite delle relazioni trasmesse dagli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali (co. 166), i bilanci di previsione ed i rendiconti. Giova precisare che la magistratura contabile ha sviluppato le verifiche sulla gestione finanziaria degli Enti locali, in linea con le previsioni contenute nell'art. 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131, quale controllo ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità, che ha la caratteristica di finalizzare le verifiche della magistratura contabile all'adozione di effettive misure correttive da parte degli Enti interessati.

Come precisato dalla Corte Costituzionale (sentenza n. 60/2013), l'art. 1, commi 166 e seguenti, della legge n. 266 del 2005, e l'art. 148-bis del d.lgs. n. 267 del 2000, introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera e), del d. l. n. 174 del 2012, hanno istituito ulteriori tipologie di controllo, estese alla generalità degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale, ascrivibili a controlli di natura preventiva finalizzati ad evitare danni irreparabili all'equilibrio di bilancio. Tali controlli si collocano, pertanto, su un piano nettamente distinto rispetto al controllo sulla gestione amministrativa di natura collaborativa, almeno per quel che riguarda gli esiti del controllo spettante alla Corte dei conti sulla legittimità e sulla regolarità dei conti.

Queste verifiche sui bilanci degli enti territoriali sono compatibili con l'autonomia di Regioni,

Province e Comuni, in forza del supremo interesse alla legalità costituzionale - finanziaria e alla tutela dell'unità economica della Repubblica perseguito dai suddetti controlli di questa Corte in riferimento agli artt. 81, 119 e 120 Cost. Alla Corte dei conti, infatti, è attribuito il vaglio sull'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche a tutela dell'unità economica della Repubblica, in riferimento a parametri costituzionali (artt. 81, 119 e 120 Cost.) e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (artt. 11 e 117, primo comma, Cost.): equilibrio e vincoli che trovano generale presidio nel sindacato della Corte dei conti quale magistratura neutrale ed indipendente, garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico. Tali prerogative assumono ancora maggior rilievo nel quadro delineato dall'art. 2, comma 1, della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale) che, nel comma premesso all'art. 97 Cost., richiama il complesso delle pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, ad assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico.

Peraltro, qualora le irregolarità riscontrate dalla Sezione regionale non siano così gravi da rendere necessaria l'adozione della pronuncia di accertamento prevista dall'art. 148 bis, co. 3 del TUEL, appare comunque opportuno segnalare agli Enti tali irregolarità contabili, soprattutto se accompagnate e potenziate da sintomi di criticità o da difficoltà gestionali, anche al fine di prevenire l'insorgenza di situazioni di deficiarietà o di squilibrio, idonee a pregiudicare la sana gestione finanziaria che deve caratterizzare l'amministrazione di ciascun Ente.

In ogni caso, l'Ente interessato è tenuto a valutare le segnalazioni che ha ricevuto ed a porre in essere interventi idonei per addivenire al loro superamento.

L'esame della Corte è limitato ai profili di criticità ed irregolarità segnalati nella pronuncia, sicché l'assenza di uno specifico rilievo su altri profili non può essere considerata quale implicita valutazione positiva.

CONSIDERATO IN FATTO E IN DIRITTO

In via preliminare, viene esaminata la questione relativa alla valida costituzione del Collegio mediante collegamento da remoto in videoconferenza con lo strumento Microsoft Teams.

Al riguardo, si osserva che la riunione dell'organo giudicante mediante collegamento telematico è espressamente consentita dal legislatore che, in base al combinato disposto degli artt. 84, comma 6 e 85, commi 1 e 3, lett. e), prevede lo svolgimento sia delle udienze che delle camere di consiglio mediante sistema da remoto, allo scopo di coniugare le esigenze di regolare lo svolgimento delle funzioni, anche di controllo, intestate alla Corte dei

conti con le misure di sicurezza necessarie per contrastare l'emergenza sanitaria per COVID-19.

La ratio della disciplina sopra richiamata è quella di evitare il blocco dell'attività magistratuale, ove lo svolgimento della medesima possa avvenire con modalità atte a ridurre l'esposizione al pericolo della salute dei soggetti interessati (rappresentanti dell'ente, magistrati, personale amministrativo, utenti degli uffici).

Peraltro, dopo che con Delibera del Consiglio dei Ministri è stato prorogato lo stato di emergenza sul territorio nazionale fino al 31 gennaio 2021, in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili e con D.L. 30 luglio 2020 n 83, convertito nella legge 25 settembre 2020, n. 124, sono stati prorogati alcuni termini correlati con lo stato di emergenza e con il recente D.L n. 2 del 14 gennaio 2021 è stato prorogato lo stato di emergenza al 30 aprile 2021.

Ciò premesso, dall'esame del questionario sul rendiconto 2018, redatto a cura dell'organo di revisione del Comune di AVOLASCA (AL), si è rilevata una serie di criticità nell'esercizio finanziario di riferimento oggetto di rilievo.

Con nota istruttoria del 13/11/2020 il Magistrato istruttore ha chiesto all'organo di revisione chiarimenti sull'esistenza di debiti fuori bilancio, sui residui, sui fondi vincolati, sul ritardo abnorme nell'approvazione del rendiconto, sulla mancata trasmissione di atti nonché sulle molteplici segnalazioni ed imprecisioni segnalate dall'Organo di Revisione.

Il Comune di Avolasca, dopo aver beneficiato di una proroga del termine per la trasmissione delle risposte, trasmetteva il 21/12/2020 all'Organo di Revisione relazione predisposta dal Segretario pro-tempore del comune, dopo un primo richiamo verbale al Responsabile del Servizio Finanziario ed uno successivo sollecito scritto da parte dello stesso Organo di Revisione.

La suddetta relazione non è stata preventivamente condivisa dall'Organo di Revisione in quanto, a detta di quest'ultimo, riscontrava carenze sia in termini di opportuni supporti documentali sia in termini di concreti elementi di riscontro dei quesiti.

A seguito, pertanto, di ulteriore richiesta di proroga da parte del Comune, non risultando quest'ultimo in grado di fornire riscontro a tutti i quesiti formulati, l'istanza ha ricevuto formale assenso, previa, tuttavia, fermo richiamo al Sindaco di provvedere entro e non oltre il 10 gennaio 2021.

La richiesta istruttoria è stata, quindi, formalmente riscontrata con nota pervenuta in data 7/01/2021, con la quale è stata fornita risposta ai rilievi formulati, trattati nel corpo della presente deliberazione.

In base all'esame della documentazione trasmessa dal Comune ed all'esito dell'istruttoria espletata, il Magistrato istruttore riteneva che sussistessero i presupposti per un esame

collegiale e, pertanto, chiedeva al Presidente della Sezione di deferire la questione alla Sezione Regionale del controllo per l'esame e conseguente pronuncia di competenza.

*** **

L'analisi della relazione redatta, ai sensi dell'art. 1, comma 166 della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria per il 2006) dall'organo di revisione del Comune di **Avolasca** (AL), in relazione all'esercizio 2018, e la documentazione ulteriormente trasmessa dal Comune in seguito alla richiesta istruttoria, hanno, infatti, evidenziato una serie di criticità.

*** **

1. Contenzioso – accantonamento.

a) Dalla Relazione dell'Organo di Revisione è risultato che con Delibera Consiliare n.16 del 30/07/2018 è stata dichiarata l'insussistenza di debiti fuori bilancio, ex art. 194 da riconoscere.

Tuttavia, tale delibera non contiene alcun riferimento al significativo contenzioso, che risulta pendente per un ammontare di euro 1.196.559,05, e che è stato instaurato avanti il Giudice Amministrativo nel corso dell'esercizio ancora precedente – 2017 - nei confronti del Gestore Servizi Energetici.

La relazione del Revisore dava semplicemente atto dell'accantonamento, allo stato, quale fondo rischi spese legali, in relazione al contenzioso nei confronti del Gestore Servizi Energetici, della sola somma di euro 5.000,00.

Detta somma, al momento accantonata, a dire del Revisore, può risultare congrua in prospettiva del sostenimento di eventuali spese legali connesse al procedimento pendente; tuttavia, la medesima quota accantonata non appare sufficiente se riferita all'intero ingente ammontare, in linea capitale, dell'importo oggetto di contenzioso (euro 1.196.559,05).

Posto, quindi, che, in ordine al giudizio in corso, dalla relazione del Revisore si apprendeva dell'esistenza di un provvedimento di sospensione o altro similare, decorrente a far data dal 25 luglio 2019, in attesa del giudizio di merito, e che il medesimo Revisore invitava l'ente "ad effettuare le opportune e prudenti valutazioni in prospettiva delle possibili evoluzioni della vicenda giudiziaria amministrativa", si chiedeva di fornire dettagliati chiarimenti in proposito, relativamente alle questioni che avevano generato la controversia nonché aggiornamenti sullo stato della causa.

b) Si è, quindi, appreso che la controversia giudiziale, pendente fra il Comune di Avolasca ed il GSE, riguarda la realizzazione, nel territorio dell'ente, di un impianto fotovoltaico.

Il Comune, infatti, fin dal 27 maggio 2010, all'esito dell'avviso, precedentemente pubblicato, di invito degli operatori del settore a manifestare il proprio interesse alla realizzazione del progetto, aveva stipulato con un operatore economico – CP Contractpower srl selezionato con procedura ad evidenza pubblica - una convenzione con la quale:

- quest'ultimo – quale soggetto che avrebbe materialmente realizzato e gestito l'impianto - si sarebbe assunto, appunto, l'onere di progettare, realizzare e gestire, a propria cura e spese, l'impianto fotovoltaico, per il quale si era reso necessario un investimento quantificato in € 2.750.000 Euro;
- il Comune, dal canto suo, quale soggetto responsabile dell'impianto fotovoltaico, avrebbe assunto la titolarità del contatore, anche allo scopo di accedere alle maggiorazioni tariffarie previste per gli impianti i cui soggetti responsabili fossero enti locali;
- l'operatore economico avrebbe beneficiato della cessione pro quota, da parte del Comune, del credito derivante dalla titolarità della tariffa "base" riconosciuta, in via generale, agli impianti fotovoltaici; tale importo sarebbe stato incrementato di un'ulteriore somma, sempre versata dal Comune, destinata a remunerare l'attività di manutenzione dell'impianto;
- al Comune sarebbero, invece, spettate sia le maggiorazioni tariffarie, previste per gli impianti in cui il soggetto responsabile fosse un ente locale, sia la disponibilità dell'energia prodotta (che avrebbe potuto essere ceduta e remunerata).

L'operatore economico Contractpower ebbe, quindi, ad avviare il complesso iter burocratico, volto ad ottenere i permessi e le autorizzazioni, necessarie alla realizzazione del progetto, iter all'esito del quale la Provincia di Alessandria, con determinazione prot. gen. n. 20110066743 del 27 maggio 2011, rilasciava, in favore della Società, l'autorizzazione unica alla costruzione ed all'esercizio dell'impianto fotovoltaico, ai sensi dell'art. 12 del d. lgs. n. 387 del 2003.

Dopo che l'impianto entrò in funzione il 29 agosto 2011, prima, in data 6 dicembre 2011, il GSE ebbe ad accogliere l'istanza per l'accesso al regime incentivante, di cui al DM 5 maggio 2011, ed il successivo 8 febbraio 2012 lo stesso GSE riconobbe il diritto alla maggiorazione tariffaria, prevista per gli impianti i cui soggetti responsabili fossero enti locali (come noto, infatti, gli enti locali, qualora titolari di impianti fotovoltaici per la produzione di energia elettrica, beneficiano, ai fini dell'erogazione degli incentivi da parte del GSE, di una classificazione assegnata ex lege indipendentemente dalle caratteristiche effettive dell'impianto).

Il 13 marzo 2012 il Comune stipulò, in definitiva, con il GSE la convenzione per l'accesso alle tariffe incentivanti previste per impianti alimentati da fonti rinnovabili.

Successivamente, tuttavia, a distanza di anni, a seguito di un procedimento di verifica azionato dal GSE, quest'ultimo attivò prima, in data 3 aprile 2017, i provvedimenti di decadenza dal diritto agli incentivi e, quindi, in data 11 luglio 2017, procedette per il recupero delle somme percepite dal Comune fino a quel momento, pari nel complesso ad € 1.196.559,05.

Come precisato dal difensore del Comune (v., nota dell'Avv. Alessandra Canuti pervenuta il 12 gennaio 2021), in buona sostanza, il GSE contesta al Comune:

a) il "disallineamento" tra il beneficiario degli incentivi, vale a dire, il soggetto responsabile dell'impianto (il Comune di Avolasca) ed il titolare del provvedimento autorizzatorio (l'operatore economico);

b) la mancata disponibilità dell'area su cui insiste l'impianto che, secondo il GSE, fin dal 15 giugno 2011, risulterebbe essere in capo all'operatore economico, vale a dire, ad un soggetto diverso dal Comune di Avolasca, il quale, pertanto, non sarebbe stato, medio-tempore, legittimato a presentare l'istanza per il riconoscimento delle tariffe incentivanti, di cui al D.M. 5 maggio 2011.

Detta circostanza, ad avviso del GSE, avrebbe natura rilevante in quanto avrebbe privato il Comune di Avolasca della legittimazione a richiedere le tariffe incentivanti in qualità di Soggetto Responsabile, integrando, così, una "violazione rilevante", secondo la definizione dell'allegato 1 al d.m. 31 gennaio 2014 e, in particolare, l'ipotesi prevista alla lett. j), di "insussistenza dei requisiti per la qualificazione dell'impianto, per l'accesso agli incentivi ovvero autorizzativi", ipotesi che comporta la decadenza dagli incentivi con la conseguenza dell'integrale recupero delle somme già erogate (art. 11 del d.m. medesimo).

I provvedimenti, di cui sopra, assunti dal GSE, sono stati tutti tempestivamente impugnati di fronte al TAR del Lazio, Sez. III-ter, con ricorso iscritto al n. rg. 5588 del 2017.

Nell'occasione, venne dal Comune contestata la sussistenza e configurabilità della circostanza sub b), ritenuta fondata su errati presupposti di fatto, dal momento che le aree su cui insiste l'impianto, come documentato, sono nella disponibilità del Comune fin dal 29 agosto 2011, in forza del contratto di comodato d'uso, a suo tempo stipulato con la Contractpower

Tuttavia, con sentenza n. 1212 del 2019 il ricorso giurisdizionale veniva respinto, avendo il G.A. ritenuto decisivo – ed assorbente – il profilo relativo al "disallineamento".

La sentenza di primo grado è stata dal Comune impugnata avanti il Consiglio di Stato con appello iscritto al n. rg. 5894 del 2019.

Con l'atto di appello è stata proposta, contestualmente, anche un'istanza di sospensione cautelare degli effetti della sentenza impugnata.

Alla camera di consiglio, celebrata in data 25 luglio 2019, le parti hanno concordato l'abbinamento al merito, a fronte dell'impegno del GSE a non portare in esecuzione il recupero delle somme contestate – euro 1.196.559,05 - fino alla definizione della controversia.

Il giudizio è pertanto, attualmente, pendente avanti il Consiglio di Stato e si è in attesa della fissazione dell'udienza di discussione.

Ad avviso del legale del Comune (v., nota citata) non mancano ragioni per confidare nell'accoglimento dell'appello.

Ciò in quanto:

- l'intera operazione era stata concordata ed era nota al GSE, il quale, fin dal momento in cui l'impianto aveva ottenuto l'accesso agli incentivi, disponeva di tutta la relativa documentazione, incluso il provvedimento di autorizzazione rilasciato in favore dell'operatore economico;
- inoltre, l'intera operazione era stata vagliata in diverse occasioni dal GSE senza che venisse formulata alcuna contestazione al riguardo; sulla base di tale assunto i provvedimenti assunti dal Gestore sono stati contestati, sotto il profilo dell'illegittimità, in quanto, asseritamente, non rispettosi dei limiti sanciti dall'art. 21-nonies della L. n. 241 del 1990 per l'esercizio del potere di autotutela;
- in ogni caso, la presunta violazione riscontrata dal GSE non sarebbe "rilevante" ai fini dell'accesso agli incentivi, perché, come è stato accertato all'esito dell'attività di verifica e controllo svolta sull'impianto nel 2016, l'impianto è risultato conforme al quadro normativo di riferimento, non essendo state riscontrate difformità tra il progetto autorizzato e l'impianto realizzato.

Tutto ciò premesso, la Sezione, ricostruita, nei termini che precedono, la complessa vicenda relativa al contenzioso, intercorrente fra il Comune di Avolasca ed il Gestore Servizi Energetici, pur dando atto della circostanza oggettiva, ampiamente rappresentata dal difensore del Comune, secondo cui l'esito sfavorevole del giudizio in corso non può, allo stato, ancora definirsi confermato da sentenza definitiva, non può esimersi dall'accertare come, sotto il profilo della revisione contabile, la vicenda assuma un rilievo non marginale ed anzi, di fatto, come già a suo tempo, correttamente rappresentato dal Revisore (v., Relazione Revisore in data 8 aprile 2019), costituisca un "evento censurabile".

In effetti, pur non essendo ancora definita la controversia giudiziale, si è, evidentemente, in presenza di una "passività potenziale", per la quale l'ente avrebbe dovuto, in forza di quanto previsto dai vigenti principi contabili (principio contabile 4/2 al punto 5.2 lettera h), ad effettuare idoneo accantonamento nel risultato di amministrazione a partire dal rendiconto riferito all'esercizio, in cui il contenzioso stesso fosse sorto, circostanza che non risulta, non essendo stato costituito alcun accantonamento in bilancio né previsionale né consuntivo nel

competente esercizio, in difformità rispetto a quanto previsto dalla vigente normativa: anzi, il predetto inadempimento è stato, già, oggetto di tempestiva censura ad opera del medesimo Revisore (v., nota a firma di quest'ultimo del 8 aprile 2019, cit.).

Tale accantonamento, per la verità, avrebbe dovuto essere costituito in bilancio a partire già dall'esercizio 2017, risalendo la prima formale concreta richiesta da parte del GSE all'11 novembre 2017.

Di conseguenza, la Sezione non può non rilevare come l'eventuale definitiva soccombenza del Comune nel giudizio in corso comporterebbe, inevitabilmente, riflessi estremamente negativi sul bilancio dell'ente locale.

Sul punto, peraltro, la Sezione richiama, espressamente, quanto indicato dal principio contabile applicato – sopra richiamato – concernente la contabilità finanziaria (allegato 4/2 del D.Lgs. n. 118 del 2011, vgs. Punto 5.2 lett.h), con riguardo alla necessità di costituire un fondo contenzioso nel caso in cui vi siano significative probabilità di soccombere o vi sia una sentenza non definitiva e non esecutiva di condanna.

Tale principio afferma che "in tale situazione l'ente è tenuto ad accantonare le risorse necessarie per il pagamento degli oneri previsti dalla sentenza, stanziando nell'esercizio le relative spese che, a fine esercizio, incrementeranno il risultato di amministrazione che dovrà essere vincolato alla copertura delle eventuali spese derivanti dalla sentenza definitiva. A tal fine si ritiene necessaria la costituzione di un apposito fondo rischi".

Nel caso specifico, vi è evidenza di come l'Ente abbia introitato dal TAR del Lazio una sentenza non favorevole, avverso la quale è stato interposto appello, con contestuale proposizione di un'istanza di sospensione cautelare degli effetti della sentenza impugnata.

Alla camera di consiglio, celebrata in data 25 luglio 2019, le parti hanno concordato l'abbinamento al merito, a fronte dell'impegno del GSE a non portare in esecuzione il recupero delle somme contestate – euro 1.196.559,05 - fino alla definizione della controversia.

Tale contesto rende, comunque, evidentemente, incerta la situazione, per cui vi è necessità di effettuare un adeguato accantonamento di un fondo rischi contenzioso, sussistendo la necessità di almeno, progressivamente, garantire la sostenibilità dell'eventuale giudicato sfavorevole conclusivo.

Infatti, il principio contabile sopra richiamato, sul punto, precisa "...In presenza di contenzioso di importo particolarmente rilevante, l'accantonamento annuale può essere ripartito, in quote uguali, tra gli esercizi considerati nel bilancio di previsione o a prudente valutazione dell'ente."

Detta operazione di accantonamento annuale, che il suddetto principio contabile, in materia di fondo contenzioso, impone di effettuare, in pendenza di giudizio, è, chiaramente

finalizzato ad evitare che gli oneri derivanti dalla soccombenza possano gravare impropriamente sugli esercizi successivi.

Per tutto quanto sopra evidenziato, pertanto, la Sezione ravvisa la necessità che l'Ente, per ragioni di maggiore cautela, implementi il Fondo contenzioso, dal momento che l'eventuale soccombenza definitiva nell'ambito del menzionato contenzioso, ora pendente avanti il Consiglio di Stato, potrebbe determinare un consistente squilibrio nel bilancio dell'Ente, considerata anche l'esigua quota disponibile del risultato di amministrazione del 2018 (pari ad euro 58.346,97) e del 2019 (pari ad euro 61.178,16).

2. Residui attivi.

In relazione al punto, che riguarda i residui, era emerso in istruttoria un accantonamento ad FCDE, equivalente ad euro 5.500, a fronte di un ammontare di residui del 2018 pari ad euro 403.860.

Il Comune era stato, quindi, invitato a fornire chiarimenti circa la genesi dei detti cospicui residui, in relazione al titolo I-II e III nonché a comunicare le modalità di calcolo seguite per la costituzione del detto fondo.

A riscontro della richiesta, e' stato trasmesso un elenco dei residui attivi riferito all'esercizio in esame, da cui si è riscontrato come i residui attivi siano, in realtà, riconducibili principalmente - per la consistente somma di euro 375.110,34 - a contributi regionali destinati a finanziare lavori di ripristino danni da eventi alluvionali e, quindi, imputati al titolo II.

Di conseguenza, si registrano residui Tari per euro 23.750,00 circa, e ciò in quanto la seconda rata del ruolo 2018 era stata posta in scadenza il 28/02/2019; ed infine un'ulteriore somma di euro 7.122,43, imputata a residui riferiti a voci su partite di giro quali ritenute e partite economali.

L'ente ha, altresì, precisato di aver ritenuto, in sede di rendiconto, di determinare, in forma semplificata un accantonamento a fondo crediti di dubbia esigibilità in maniera forfettaria. Tale accantonamento, riconducibile, in realtà, in toto ai residui Tari, è stato iscritto nel 2018 nella misura di euro 5.500,00, per sterilizzare l'effetto di eventuali mancati incassi relativi a tale ruolo e, sulla base dei dati tratti da BDAP, risulta iscritto nel 2019 per euro 13.123,03.

Al riguardo, la Sezione rammenta che il principio contabile applicato, concernente la contabilità finanziaria, fissa le modalità di determinazione del Fondo crediti di dubbia esigibilità, richiedendo uno stanziamento (nel bilancio di previsione) o un accantonamento (nel rendiconto) minimo obbligatorio calcolato sull'andamento delle riscossioni negli esercizi pregressi.

Un metodo "semplificato" per la determinazione del Fondo crediti di dubbia esigibilità è stato introdotto dallo stesso decreto ministeriale di modifica con riferimento ai rendiconti degli esercizi da 2015 a 2018.

Questo stabilisce infatti che "in sede di rendiconto relativo all'esercizio 2015 e agli esercizi successivi, fino al 2018, la quota accantonata nel risultato di amministrazione per il fondo crediti di dubbia esigibilità può essere determinata per un importo non inferiore al seguente:

+ Fondo crediti di dubbia esigibilità nel risultato di amministrazione al 1° gennaio dell'esercizio cui il rendiconto si riferisce;

- gli utilizzi del fondo crediti di dubbia esigibilità effettuati per la cancellazione o lo stralcio dei crediti;

+ l'importo definitivamente accantonato nel bilancio di previsione per il Fondo crediti di dubbia esigibilità, nell'esercizio cui il rendiconto si riferisce.

L'adozione di tale facoltà è effettuata tenendo conto della situazione finanziaria complessiva dell'ente e del rischio di rinviare oneri all'esercizio 2019".

Il sistema contabile armonizzato richiede, in ogni caso, un accantonamento minimo al Fondo crediti di dubbia esigibilità.

L'obbligo di accantonamento nel rendiconto, impedisce l'utilizzo della quota del risultato di amministrazione, costituita dai residui attivi di dubbia e difficile esazione, per finanziare spese esigibili fino all'effettiva riscossione del credito.

La Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, con la deliberazione n. 32/2015/INPR, ha affermato in questo senso che "uno degli elementi di maggiore rilevanza nella determinazione del risultato di amministrazione, al 1° gennaio 2015, è quello della corretta determinazione del fondo crediti di dubbia esigibilità, che deve intendersi come un fondo rischi finalizzato a tutelare l'ente, impedendo l'utilizzo di entrate di dubbia esigibilità a finanziamento di spese esigibili. L'adeguata quantificazione del fondo crediti di dubbia esigibilità - in conformità al principio applicato della contabilità finanziaria (punto 3.3, es. n. 5) - determina la veridicità del risultato di amministrazione e preserva l'ente da disavanzi occulti e da potenziali squilibri di competenza e di cassa, allorché sia utilizzato l'avanzo di amministrazione libero, in realtà non disponibile".

La Sezione invita, pertanto, l'Ente a voler costantemente monitorare l'andamento generale della riscossione dei residui attivi, così da garantire la veridicità dei risultati di amministrazione, e, nel contempo, sollecita l'ente a prestare la massima attenzione in sede di valutazione della congruità del FCDE.

3.Fondi vincolati.

In relazione ai fondi vincolati, dalla relazione dell'Organo di Revisione si evinceva che tali fondi, evidenziati presso il Tesoriere per un ammontare di euro 13.585,25, non risultavano ricompresi nell'apposita sezione del quadro riassuntivo del risultato di amministrazione.

Di modo che simile rilevazione lasciava supporre che l'avanzo, liberamente disponibile per l'ente, per tale motivo non corrispondesse a quello effettivo.

Si invitava, quindi, l'ente a fornire chiarimenti in merito al mancato appostamento dei fondi vincolati ed a comunicare gli eventuali provvedimenti nel frattempo adottati.

Nel corso dell'istruttoria si apprendeva che la discordanza tra il conto del tesoriere ed il rendiconto era dovuta al fatto che l'ente aveva, in un primo tempo, impropriamente effettuato apposizioni di vincoli di cassa che, al 31/12/2018, risultavano per un importo pari ad euro 13.585,25, rendendosi conto, solo successivamente, della non corretta contabilizzazione della stessa.

Conseguentemente, a seguito del riscontro della carenza dei relativi presupposti, veniva formalmente adottata la determinazione del Responsabile del Servizio Finanziario n. 23 in data 25 novembre 2019.

Con la medesima, preso atto che si era provveduto alla rilevazione della cassa vincolata al 31/12/2018, per un importo pari ad € 13.585,25, e che, all'esito di una più attenta disamina dei presupposti normativi necessari ai fini dell'apposizione del vincolo sul fondo cassa, era emersa la non corretta contabilizzazione della stessa, tale carenza di presupposti veniva formalmente comunicata al Tesoriere Comunale, il quale prontamente provvedeva alla cancellazione di detto vincolo, in momento, tuttavia, successivo alla resa del proprio conto. Atteso, pertanto, quanto precede, la Sezione rileva che alla data odierna l'importo della cassa vincolata è pari a zero.

4.Vincoli indebitamento.

Nel corso dell'istruttoria è emerso che i vincoli di indebitamento, imputati a spesa per interessi, risultano di euro 12.000.

Tale importo non è apparso concordante con quelli risultanti dai prospetti di ammortamento dei mutui CDP/MEF, da cui risultano, invece, interessi per un totale complessivo di euro 11.762,37.

L'ente è stato, quindi, invitato a fornire chiarimenti circa l'asserito disallineamento degli importi.

Il chiarimento è pervenuto dal Revisore, il quale ha precisato che l'intera rata del 30/06/2018 era stata imputata integralmente con mandato 213 per euro 14.001,37 tutta a conto capitale.

La rata di fine anno è conseguentemente stata imputata, dapprima, a conto capitale per euro 3.998,63, con mandato 321, andando ad esaurimento dello stanziamento disponibile (euro 18.000), e per la differenza (euro 10.002,74) a conto interessi con mandato 320.

In definitiva, più che di un errore materiale di allocazione, si è trattato di un errore logico di imputazione del mandato diretto a regolarizzare la prima rata addebitata, mandato che non è stato opportunamente rettificato ma che ha determinato, a sua volta, una impropria imputazione della seconda rata.

5. Mancata trasmissione atti e mancata tempestiva approvazione della proposta di rendiconto.

Nel corso dell'istruttoria per l'esercizio 2018 non è risultato trasmesso l'elenco delle spese di rappresentanza, previsto dal comma 26, art.16 d.l. 138/2011, secondo lo schema tipo previsto nel D.M. del 23 gennaio 2012.

Nel contempo, si sono evidenziate varie imprecisioni nella gestione, peraltro, già, oggetto di ripetute segnalazioni da parte dello stesso Organo di revisione.

E' risultata, infatti, l'adozione di variazioni di bilancio, di cui una con Delibera di Giunta Comunale ratificata con Delibera Consiliare.

Inoltre, non sono risultati presso l'ente verbali di verifica di cassa ex art. 223 Tuel, riferiti all'esercizio 2018.

Sono venute alla luce ulteriori criticità di organizzazione nonché carenze di rispetto di adempimenti di vario genere, quali:

- a) L'individuazione di un responsabile del servizio finanziario adeguatamente presente ed esperto, che non figurava in servizio né nominato; al riguardo, è stato chiesto di comunicare da quanto tempo non figurasse presente nell'ente il responsabile finanziario;
- b) La soppressione - almeno in fieri - della figura dell'economista;
- c) la mancata approvazione, oggetto di segnalazione da parte dell'Organo di Revisione, della proposta di rendiconto della gestione e lo schema di rendiconto relativo all'esercizio 2018, il quale è stato approvato non nel rispetto del termine previsto (art. 227 tuel) ordinariamente - 30/04/2019 - ma solo in data 12/11/2019.

Si chiedevano, pertanto, chiarimenti in merito a tutte le predette inadempienze.

- Ciò premesso, con riguardo alle SPESE DI RAPPRESENTANZA, il relativo prospetto - riportante la dicitura "negativo" - veniva inviato dall'ente alla Corte tramite PEC in data 31/12/2020.

- Quanto all'adozione di variazioni di bilancio, di cui una con Delibera di Giunta Comunale ratificata con Delibera Consiliare, premesso che dette variazioni sono, ordinariamente, di competenza del Consiglio Comunale e che la competenza della Giunta Comunale è tale solo in casi di motivata e concreta necessità ed urgenza, dai quali possano scaturire danni

inevitabili e concreti per l'Ente, è risultato che la ratifica sia intervenuta oltre il termine di legge.

Infatti, la sessione consiliare del 30/07/2018, convocata in data 25/07/2018, ha ratificato la delibera di variazione di bilancio, operata nel corso della seduta di giunta comunale del 23/05/2018, quindi, posteriore di sessantotto giorni rispetto ai sessanta previsti dalla normativa, anche se, comunque, entro il secondo mese successivo alla delibera.

- L'ente non è stato in grado di fornire indicazioni circa il fatto che non risultino presenti verbali di verifica di cassa riferiti all'esercizio preso in esame.

Sul punto, posto che la verifica in oggetto è tesa a riscontrare la correttezza nello svolgimento delle procedure contabili, in termini di regolarità dell'aggiornamento, di scritture eseguite, accertando la riconciliazione tra la giacenza di diritto (risultante dalle scritture annotate) con la giacenza di fatto (risultante dalla materiale conta fisica del denaro, dei valori e dei beni giacenti), la Sezione raccomanda all'ente di porre la massima attenzione nell'assicurarsi dell'effettuazione delle verifiche in oggetto, finalizzate a riscontrare che i risultati dell'attività gestoria siano ricollegabili, in modo certo, chiaro e continuativo, con le scritture elementari e generali tenute dalla ragioneria dell'ente.

- Quanto alla mancanza del Responsabile finanziario, l'ente, nella persona del Sindaco pro-tempore, ha riferito di avere intavolato nel corso dei mesi scorsi alcune trattative per l'ingaggio in convenzione con altri enti di personale esperto e adeguatamente presente sia per il ruolo di Segretario Comunale che per quello di Responsabile del Servizio Finanziario. Purtroppo, a detta del medesimo amministratore, nessuna di queste trattative si è rivelata fruttuosa o è sfociata in un buon esito.

- Quanto alla soppressione della figura dell'Economo, l'ente riferisce di avere sospeso il servizio di economato a decorrere dall'anno 2020, anche se non ha ancora proceduto a formalizzare tale decisione andando a modificare il relativo regolamento di contabilità.

L'anticipazione economale, riferita all'esercizio precedente, è stata chiusa nel 2020 e non si è proceduto a ripristinare la dotazione a favore dell'Economo.

Ciò premesso, la Sezione è consapevole del fatto che i comuni piemontesi di piccole dimensioni, quale il Comune di Avolasca, registrano frequentemente una grave carenza di personale con conseguenti ricadute sulla concreta capacità organizzativa dell'ente.

Tuttavia, risulta altrettanto incontrovertibile che le numerose, puntuali e pertinenti segnalazioni effettuate dall'Organo di revisione evidenziano una situazione di rilevante disordine amministrativo dell'ente, cui quest'ultimo non può porre rimedio semplicemente non prevedendo nel proprio organico un agente contabile di diritto, quale l'economo oppure il Responsabile dei servizi finanziari, come noto, soggetto fondamentale nel sistema dei controlli negli enti locali al fine di tutelare, come soggetto super partes, la regolarità amministrativa e contabile degli atti di comuni e province.

- Quanto al mancato rispetto dei termini per l'approvazione del rendiconto 2018, ed anzi, all'approvazione dello stesso in grave ritardo, segnatamente, in data 12 novembre 2019, è stato fatto presente che la relazione di approvazione del rendiconto è stato accertato che sia stata approvata dall'ente solamente in data 12/11/2019, con tempi tecnici strettissimi per la predisposizione della relativa relazione dell'Organo di Revisione e la successiva approvazione consiliare in data 25/11/2019.

Tra i fattori che hanno concorso maggiormente nel determinare il detto sensibile ritardo, sono stati addotti:

- la presa di coscienza da parte di tutti gli amministratori dell'esistenza e dell'esatto ammontare del contenzioso in essere, presa di coscienza, a detta del Revisore "...avvenuta solo per effetto delle richieste di approfondimento del medesimo, avanzate successivamente all'assunzione dell'incarico, iniziato l'1/3/2019";
- l'intervenuta discontinuità amministrativa occorsa a seguito delle elezioni del 26/05/2019;
- la collocazione in quiescenza del Segretario Comunale, dr.ssa Massacane, al 31/08/2019, sostituita dalla dr.ssa Ronchi sino dal 12/11/2019 e quindi -a scavalco - dal dr. Parodi dal 13/11/2019 a tutt'oggi;
- l'intervenuta discontinuità nella figura del Responsabile Servizio Finanziario a seguito della collocazione in quiescenza della dr.ssa Massacane, sostituita nel ruolo dapprima dal Sindaco pro tempore sig. Gagnolati, sino al 0/12/2019 e, quindi, dal 3/12/2019 a tutt'oggi, dalla Vice Sindaco Sig.ra Bagnasco.

"L'insieme di tutti i predetti avvicendamenti, con il conseguente deterioramento delle competenze e della memoria storica, unitamente ad un sempre minore presidio degli uffici, ha condotto alla corrente critica situazione amministrativa" (v., nota del Revisore datata 7 gennaio 2021).

La Sezione prende atto della difficile situazione degli organici del Comune ma, nel contempo, rammenta che, non a caso, la mancata osservanza dei termini per l'approvazione del bilancio viene disciplinata dall'art. 141 del TUEL, comma 1, al punto 4) sub c, con la previsione dello scioglimento del consiglio comunale, all'esito di una procedura avviata con rapporto al Prefetto, che può culminare nella dissoluzione dell'organo assembleare.

La Sezione, sul punto, richiama, in definitiva, l'ente sulla necessità del rispetto delle tempistiche fissate dalla legge per l'approvazione del rendiconto e, nel contempo, invita l'ente ad adottare con massima sollecitudine tutte le misure opportune e necessarie per dare corso alle rigorose e scrupolose indicazioni dell'Organo di revisione, con particolare riguardo alla individuazione di un responsabile del servizio finanziario.

Vista, inoltre, la norma di cui all'art. 239, comma 1, lett.) f) e la disposizione di cui all'art. 223, Tuel, la Sezione, preso atto della mancata effettuazione delle verifiche di cassa, oltre

che dell'assenza di giustificazioni al riguardo, invita l'Organo di revisione ad effettuare regolarmente le verifiche di cassa nel rispetto della tempistica prevista dall'art. 223 del Tuel, in modo da assicurare simile importante adempimento.

*** **

Alla luce di tutto quanto sin qui esposto, questa Corte ritiene necessario segnalare le criticità rilevate al fine di evitare che la loro mancata correzione possa causare nel tempo una gestione non economica delle risorse ovvero situazioni di squilibrio. Si ritiene, peraltro, sufficiente e congruo riservarsi le verifiche sull'osservanza delle predette indicazioni nell'ambito delle successive procedure ordinarie di controllo che verranno continuamente svolte dalla Sezione sui principali documenti contabili dell'ente.

Resta fermo l'obbligo di riesame delle suddette criticità da parte dell'Amministrazione, al fine di un compiuto ripristino della regolarità amministrativa e contabile (Corte Cost. n. 198/2012).

Si invita, altresì, l'Organo di revisione ad un puntuale adempimento degli obblighi di cui agli artt. 239 e 240 Tuel ed a una stretta collaborazione con il Segretario Comunale ed il Responsabile finanziario.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Regione Piemonte, nei termini e con le considerazioni esplicitate nella parte motiva,

ACCERTA

- l'inesistenza di un accantonamento nel risultato di amministrazione al 31 dicembre 2018 e al 31 dicembre 2019 del Fondo contenzioso nel rispetto del principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria (allegato 4/2 del D.Lgs. n. 118 del 2011, vgs. Punto 5.2 lett.h);

INVITA

- l'ente ad adottare con massima sollecitudine tutte le misure opportune e necessarie per dare corso alle rigorose e scrupolose indicazioni dell'Organo di revisione, con particolare riguardo alla individuazione di un responsabile del servizio finanziario;

DISPONE

che il Comune di **Avolasca**

- implementi il detto Fondo contenzioso, dal momento che l'eventuale soccombenza definitiva nell'ambito del contenzioso pendente avanti il Consiglio di Stato, potrebbe determinare un consistente squilibrio nel bilancio dell'Ente, considerata anche l'esigua quota disponibile del risultato di amministrazione del 2018 (pari ad euro 58.346,97) e del 2019 (pari ad euro 61.178,16);
- riferisca, entro il termine di novanta giorni dalla ricezione della presente, in merito all'adozione dei provvedimenti adottati, sui quali l'Organo di revisione avrà cura di relazionare e di informare questa Sezione regionale;
- che la presente deliberazione sia trasmessa al Presidente del Consiglio comunale, al Sindaco ed all'Organo di revisione economico-finanziaria del Comune di Avolasca (AL);
- la pubblicazione nell'apposita sezione del sito istituzionale dell'Ente denominato "Amministrazione trasparente" ai sensi dell'art. 31 del d. lgs. 14 marzo 2013, n. 33.

SI RISERVA

- di monitorare con attenzione l'andamento degli equilibri di bilancio in occasione dell'esame del rendiconto dell'esercizio 2019.

Sollecita l'Organo di revisione ad una attenta vigilanza sulla soluzione delle criticità evidenziate, segnalando a questa Sezione un loro eventuale peggioramento e/o ulteriori criticità non rilevabili dal questionario, raccomandando all'Organo di revisione di effettuare regolarmente le verifiche di cassa nel rispetto della tempistica prevista dall'art. 223 del Tuel, in modo da assicurare simile importante adempimento.

Così deliberato nella camera di consiglio del giorno 4 febbraio 2021, svoltasi in videoconferenza avvalendosi del collegamento in remoto.

Il Magistrato Estensore

(Consigliere dott. Luigi GILI)



Il Presidente

(Dott.ssa Maria Teresa Polito)



Depositato in Segreteria l'**8 febbraio 2021**

Il Funzionario Preposto

(Nicola Mendozza)

