



REPUBBLICA ITALIANA  
LA CORTE DEI CONTI  
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO  
PER LA CAMPANIA

Composta dai Magistrati:

Fulvio M. Longavita

Presidente

Alessandro Forlani

Consigliere

Francesco Sucameli

Primo referendario (relatore)

**nella camera di consiglio del 14 ottobre 2019**

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (TUEL);

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Visto l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva;

Vista la nota prot. C.d.c. n. 5985 del 24 settembre 2019, con cui il Sindaco del comune di Pagani (SA) ha chiesto un parere ai sensi dell'art. 7 della Legge n. 131/2003, nei termini di seguito indicati;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla prefata richiesta;

Udito il relatore, Francesco Sucameli

## FATTO

Il Sindaco del Comune di in epigrafe ha chiesto un parere sull'impatto del Fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE) sulle coperture per il servizio "Ciclo di Gestione dei rifiuti sul territorio comunale", ai sensi dell'art. 14, comma 1, del D.L. n. 201/2011, conv. L. n. 214/2011 s.m.i..

Tale norma prevede la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio attraverso i proventi derivanti dal ruolo TARI.

Il Comune riferisce che per effetto della scarsa riscossione, la copertura TARI risulta insufficiente e deve garantire ed integrare la copertura dei costi del servizio con entrate ordinarie diverse dalla TARI.

Tanto premesso, chiede se la TARI vada inclusa o meno tra le entrate soggette a calcolo e svalutazione tramite il FCDE, atteso che attualmente vige il regime transitorio, che consente di applicare il FCDE a previsione solo nel 55% del suo valore liquidato ai sensi di legge (All.4 /2 del D.lgs. n. 118/2011, § 3.3. ed esempio n. 5), entrerà in un regime di calcolo assai più gravoso (95% del valore calcolato nel 2020 ed il 100% dal 2021).

## DIRITTO

**1. Ambito della funzione consultiva.** Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta proveniente dal Comune rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7, comma 8, della legge 6 giugno 2003, n. 131, norma in forza della quale regioni, province e comuni possono chiedere a dette Sezioni pareri in materia di contabilità pubblica, nonché ulteriori forme di collaborazione ai fini della regolare gestione finanziaria, dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

La disposizione, contenuta nel comma 8 dell'art. 7 della legge 131/03 deve essere raccordata con il precedente comma 7, norma che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio, il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma e la sana gestione finanziaria degli enti locali.

La sana gestione finanziaria, per altro verso, attesa la funzione svolta e la soggezione dei giudici soltanto alla legge (art. 101 Cost.), non può che attenersi al rispetto dei limiti di legge, il particolare sotto il profilo della legalità (equilibri e obiettivi di finanza pubblica).

Pertanto, si può affermare che la funzione consultiva attiene alla interpretazione delle norme che presidiano l'azione amministrativa nella prospettiva del perseguimento del "buon andamento" (art. 97 Cost.); segnatamente attiene alla astratta legittimità-regolarità, sotto il profilo della attingibilità alla provvista finanziaria da parte dell'amministrazione.

Sicché si può affermare che la funzione consultiva attiene alla materia "contabilità pubblica" con riguardo a due ordini di fattispecie: quella essenziale direttamente codificata in Costituzione (il bilancio, art. 100 Cost.), nonché quelle famulative, storicamente intermedie dal legislatore (cfr. C. cost. sentenze nn. 33/1968, 102/1977, 641/1987, 24/1993 e 385/1996). In entrambi le fattispecie di contabilità (costituzionali e o intermedie), questa Magistratura svolge una funzione che è ancillare alla certezza del diritto.

In quest'ottica, come per le "le altre forme di collaborazione" previste dalla legge, tale funzione contribuisce a fornire elementi di cognizione strumentali al miglior esercizio della discrezionalità, operando scelte legittime, e quindi adeguate e ponderate.

Pertanto, la funzione consultiva è "collaborativa" solo nel senso di promuovere e perseguire gli obiettivi di legge e quindi il principio di legalità, attraverso la "certezza" del diritto; non va peraltro intesa nel senso di costituire una forma di co-gestione, estesa all'area di valutazione riservata all'amministrazione, nell'ottica del raggiungimento di risultati più efficienti, efficaci ed economici. Si tratta, infatti, di aspetti relegati al merito dell'azione amministrativa che possono essere valutati dalla Corte solo nei casi espressi di legge (art. 3, comma 4, L. n. 20/1994).

**2. Ammissibilità soggettiva.** Riguardo all'individuazione dell'organo legittimato ad inoltrare le richieste di parere dell'ente comunale, si osserva che il sindaco è l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere in quanto riveste il ruolo di rappresentante dell'ente ai sensi dell'art. 50 TUEL.

Pertanto, la richiesta di parere è ammissibile soggettivamente poiché proviene dall'organo legittimato a proporla.

**3. Ammissibilità oggettiva.** Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre verificare l'attinenza alla materia "contabilità pubblica", delineata nella giurisprudenza consolidata delle Sezioni riunite in sede di controllo (deliberazione n. 54/CONTR/10) e della Sezione delle autonomie (deliberazioni n. 5/AUT/2006, n. 9/AUT/2009 e n. 3/SEZAUT/2014/QMIG).

Nelle succitate pronunce è stabilito il principio che materie, nel loro nucleo originario estranee alla contabilità pubblica, intesa come stretta attinenza al bilancio, possono essere ricondotte in tale ambito, avendo riguardo ad una visione dinamica del concetto, che sposti l'ottica dalla gestione strettamente intesa agli equilibri di bilancio ed alla funzione di coordinamento della finanza pubblica.

Pertanto, la funzione consultiva delle sezioni regionali può svolgersi con riferimento a quesiti che involgono tematiche connesse alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica e in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria degli enti e sui pertinenti equilibri di bilancio.

In secondo luogo, la funzione presuppone una disamina meramente normativa delle fattispecie delle disposizioni "contabili", sganciata dal caso concreto.

Declinando queste essenziali coordinate concettuali, la giurisprudenza ha enucleato i seguenti limiti, escludendo che possano ricadere nella funzione consultiva:

- qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione con l'ente che richiede il parere (cfr. per tutte, SRC Lombardia, n. 36/2009/PAR);
- interferenze in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali o con le funzioni di legittimità-regolarità di questa Corte, che presuppongono la disamina diretta del caso concreto.

Il Collegio ritiene che il quesito *de quo* possa essere incluso nella materia "contabilità pubblica" *ex lege* n. 131/2003, alla luce del concetto così elaborato, in quanto verte sulle coperture e connessi equilibri di bilancio determinati dall'applicazione dell'istituto prudenziale del FCDE.

**4. Merito.** Come è noto, il FCDE è uno degli istituti fondamentali della riforma realizzata con in D.lgs. n. 118/2011 (cfr. in particolare l'allegato 4/2, § 3.3. e l'esempio n. 5; art. 167 TUEL). Il FCDE è un fondo obbligatorio che ha la funzione specifica di misurare il valore (fondo rettificativo) di un bene tipicamente in valuta che è il credito, in ragione della capacità di riscossione, senza che in nessun modo si debba distinguere, sotto questo profilo, tra FCDE a preventivo e a consuntivo.

Infatti, secondo il Legislatore, la capacità di riscossione va misurata per entrambi i tipi di FCDE mediante un confronto tra crediti iniziali e riscossioni entro un orizzonte temporale omogeneo preciso e determinato (il quinquennio precedente).

Nel bilancio di previsione serve a ridurre le autorizzazioni di spesa, valutando la capacità degli accertamenti di competenza di tradursi in incassi, in grado di sostenere il pagamento di obbligazioni passive esigibili. Per tale ragione gli accertamenti previsti vengono svalutati tramite un indice legale, calcolato ponendo a denominatore la serie storica degli accertamenti previsionali e quelle delle correlate riscossioni. In tal modo si obbliga l'ente a trovare risorse aggiuntive per realizzare le condizioni di pareggio ai sensi dell'art. 162 TUEL.

A consuntivo, il FCDE è una tecnica rettificativa che mira a correggere il valore nominale dei crediti residui complessivamente confluiti nel risultato di amministrazione, raffrontando la serie storica dei residui iniziali (a denominatore) e quella delle riscossioni (a numeratore). Anche a consuntivo, il FCDE è dunque un istituto prudenziale la cui funzione è rendere il risultato di amministrazione capace di rappresentare la distanza che vi è tra debiti esigibili e capacità dei crediti, anch'essi esigibili, di tradursi in cassa per sostenere i pagamenti (artt. 186-188 TUEL).

Tuttavia, gli effetti contabili, a consuntivo, non sono solo quelli di riduzione della capacità di impegnare spesa, ma anche di creare apposite di riserve di valore da impiegare in futuro a fronte di eventi rischiosi per l'equilibrio di bilancio. Tecnicamente, il FCDE si traduce in un accantonamento che riduce la parte disponibile (Riga E) del risultato di amministrazione (art. 187 TUEL), con un duplice effetto: 1) diminuire la spesa autorizzabile nell'esercizio successivo tramite la quantificazione dell'avanzo/disavanzo di Riga E da applicare nel successivo bilancio di previsione; 2) creare una riserva in grado di rendere neutro, in futuro, l'eventuale stralcio di residui attivi inesigibili in senso economico.

**4.1** Sul piano della natura del FCDE, il Legislatore, nel principio contabile 4.2, nell'esempio 5, parla del FCDE dello stesso alla stregua di un "fondo rischi" obbligatorio, tuttavia il "rischio" assicurato, come dimostra il calcolo ponderale per *cluster* disciplinata dall'esempio n. 5, non è la mancata riscossione di un credito (ed il suo atomistico *nomen verum* o *bonum*) ma l'incapacità organizzativa e ambientale di riscuotere (un rischio operativo, consistente nell'incapacità di rendere effettivi i propri diritti di credito).

Il FCDE è quindi un fondo rischi obbligatorio, ma atipico, perché non assicura su un evento futuro ed incerto, ma su un rischio costante ed attuale, di organizzazione: per tale ragione esso si liquida con criteri *standard*, che sono storici nel senso che si assume l'esperienza passata (ed eventi pregressi) come criterio di liquidazione e valutazione di una condizione presente.

La svalutazione, infatti, non "atomistica" o "analitica", cioè è legata alla vicenda dei crediti singolarmente considerati, ma agganciata ad un indice matematico-algebrico costruito sulla base di regole legali (D.lgs. n. 118/2011, All. 4/2, § 3.3. ed esempio tecnico n. 5 in calce allo stesso; sulla possibilità di svalutazioni analitiche ulteriori cfr. SRC Campania n. 251/2017/PAR). La struttura di calcolo consente così di ricavare un indice presuntivo per procedere alla svalutazione dei *cluster*, liquidando un accantonamento sufficiente a coprire l'ente non dal rischio di credito, ma da quello sottostante che si manifesta attraverso l'incapacità storica di dare effettività alle proprie pretese e prerogative di credito, espressa dal bilancio nella sua interezza.

Che il rischio coperto non sia quello di credito, emerge con evidenza dal fatto che il calcolo è dissociato dalla vicenda storico-concreta del singolo credito: l'accantonamento a FCDE viene effettuato anche se nel *cluster* sono compresi crediti altamente "liquidi" ("nomen bonum") per la peculiare solvibilità del singolo creditore (si pensi a crediti per cui sono stati effettuati regolari atti interruttivi concernenti aziende debtrici *in bonis* e con cui è stato raggiunto un accordo transattivo regolarmente evaso alle scadenze stabilite o ad un consistente credito tributario verso una multinazionale altamente solvibile che si è insediata improvvisamente in un territorio storicamente depresso e con una bassa riscossione volontaria e coattiva).

Per la stessa ragione, *a contrario*, il carattere dubbio di un credito non impedisce mai il suo accertamento, beneficiando tutti i crediti della c.d. clausola di *standstill*, secondo cui tutti i crediti devono essere accertati a bilancio e possono essere mantenuti per almeno tre anni; tuttavia «*Trascorsi tre anni dalla scadenza di un credito di dubbia e difficile esazione non riscosso, il responsabile del servizio competente alla gestione dell'entrata valuta l'opportunità di operare lo stralcio di tale credito dal conto del bilancio, riducendo di pari importo il fondo crediti di dubbia esigibilità accantonato nel risultato di amministrazione*» (All. 4/2, § 9.1).

Tuttavia tutti questi calcoli confluiscono verso una svalutazione storica e per classi volta a riclassificare i saldi di bilancio; non implica mai una valutazione atomistica (valutazione per natura e tipologia di debitore della p.a.) e di correlazione con la singola spesa finanziata (terreno "micro" della copertura).

**4.2.** In buona sostanza il FCDE è un istituto che opera sul terreno "macro" del raggiungimento effettivo degli equilibri di bilancio, consentendo di raggiungere (o di programmare il raggiungimento) il saldo di equilibrio nella continuità degli esercizi finanziati.

La Corte costituzionale, nella sentenza n. 279/2016, ha infatti precisato che il FCDE mira a far sì che, nella continuità di bilancio l'autorizzazione di spesa negli esercizi successivi sia in grado di assorbire le "minusvalenze" da intempestiva riscossione; si tratta cioè di garantire un equilibrio effettivo di bilancio sul piano del bilancio complessivamente considerato, attraverso una riclassificazione del risultato di amministrazione (artt. 187 e 188 TUEL) e del saldo di equilibrio per competenza (art. 162 TUEL).

In tal modo il bilancio è in grado di assicurare che le risorse disponibili, le autorizzazioni di spesa e l'autorizzazione delle uscite per cassa non siano solo "sincrone" (piano del tempo, attraverso la competenza finanziaria potenziata), ma anche "sintoniche" (piano delle quantità di transazioni sostenibili per cassa, art. 148-bis TUEL).

Il FCDE opera dunque sul terreno degli "equilibri", riverberandosi, "virtualmente", sul terreno "micro" della copertura effettiva dei debiti (spesa) con crediti (entrate) che ne garantiscano il regolare adempimento, regolarità che può essere assicurata solo se vi è adeguata certezza del credito non solo per competenza, ma anche per cassa (la c.d. sostenibilità finanziaria, cfr. l'art. 148-bis TUEL).

**4.3.** Tanto premesso, con specifico riferimento al FCDE a previsione la legge precisa che l'importo risultante dalla svalutazione dei *cluster* può essere ridotto: per il 2018 deve essere calcolato almeno per il 75% dell'importo calcolato col metodo sopra sommariamente riportato, mentre per gli anni 2019 almeno l'85% e per il 2020 almeno il 95%. Così infatti dispone l'art. 1, comma 882 della L. n. 205/2018 che ha in tale senso modificato il paragrafo 3.3 dell'allegato 4.2, recante "Principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria", annesso al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118".

Il legislatore ha ciò previsto per consentire il graduale adeguamento delle contabilità degli enti territoriali all'istituto prudenziale, fornendo loro il tempo di efficientare i processi di riscossione in modo da ridurre l'impatto finale del FCDE sul margine di spesa autorizzabile nei singoli esercizi finanziari

Solo dal 2021, l'istituto entrerà nel suo pieno vigore.

Si tratta comunque di norme che agiscono sul piano dei saldi finali di bilancio e non sulla tecnicità giuridica delle singole coperture.

**4.4.** Tutte le norme passate in rassegna attengono dunque al piano "macro" degli equilibri di bilancio (artt. 162, 187 e 188 TUEL). Diversamente, talvolta, il legislatore si occupa di definire i criteri di copertura "micro" delle singole spese, individuando la tipologia di risorse da drenare come risparmio pubblico ed il criterio di calcolo delle stesse.

Così accade nel caso della TARI e della "copertura" del ciclo di gestione dei rifiuti sul territorio comunale. In proposito, si deve ricordare che ai sensi dell'art. 1, comma 654 della L. n. 147/2014, la tariffa deve assicurare "la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio relativi al servizio, ricomprendendo anche i costi di cui all'articolo 15 del decreto legislativo 13 gennaio 2003, n. 36, ad esclusione dei costi relativi ai rifiuti speciali al cui smaltimento provvedono a proprie spese i relativi produttori comprovandone l'avvenuto trattamento in conformità alla normativa vigente."

In buona sostanza, la norma da ultimo citata disciplina le modalità di determinazione del prelievo presso l'utenza, segnatamente stabilisce obblighi e potestà di determinazione della tariffa nei confronti dell'utenza; il FCDE, invece, come si è dimostrato, è un istituto giuridico e contabile che riguarda il bilancio complessivamente considerato e la costruzione dei saldi, a previsione e a consuntivo, al fine di garantire il mantenimento degli equilibri effettivi nella continuità degli esercizi finanziari (cfr. in senso conforme SRC Sicilia n. 113/2016/PAR).

Pertanto, fermo restando i criteri di calcolo dell'importo minimo della TARI, resta inteso che sul piano dei saldi di bilancio, il Comune è tenuto a rispettare l'art. 162 TUEL e pertanto, se a causa delle svalutazioni effettuata su classi di crediti ragionevolmente individuati esso non è in grado di raggiungere il pareggio, dovrà comunque assicurare le risorse mancanti.

Infatti, il Comune non può sottrarsi agli effetti svalutativi e alla necessità di ulteriori coperture mediante un ragionamento legato alle funzioni o caratteristiche storiche della TARI comunale; non può cioè addurre nessun ragionamento svalutativo analitico, in relazione alle caratteristiche del tributo o dei creditori, ma deve attenersi ai criteri di legge, trattandosi di un fondo rischi "atipico" correlato ad un rischio di organizzazione e determinato su basi standard e storiche.

**P.Q.M.**

nelle sopra esposte considerazioni è il parere di questa Sezione.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, per il tramite della Segreteria del Servizio di supporto, all'Amministrazione interessata.

Così deliberato in Napoli, nella camera di consiglio del 14 ottobre 2019.

L'Estensore  
Francesco Sucameli

Il Presidente  
Fulvio Maria Longavita

Depositata in Segreteria il  
14 ottobre 2019  
Il Direttore della Segreteria  
Dott. Mauro Grimaldi