CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott.ssa Maria Riolo	Presidente
dott. Marcello Degni	Consigliere
dott. Giampiero Maria Gallo	Consigliere
dott. Luigi Burti	Consigliere
dott.ssa Alessandra Cucuzza	Referendario
dott. Giuseppe Vella	Referendario
dott.ssa Rita Gasparo	Referendario
dott. Francesco Liguori	Referendario
dott.ssa Alessandra Molina	Referendario
dott.ssa Valeria Fusano	Referendario (Relatore)

nell'adunanza in camera di consiglio da remoto del 22 ottobre 2020 *ex* art. 85, comma 3, lett. e), del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, come modificato dall'art. 26 *ter* del decreto legge 14 agosto 2020, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126, ha assunto la seguente:

DELIBERAZIONE

nei confronti del Comune di Ponti sul Mincio

Rendiconto esercizio finanziario 2018

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. 14/2000 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;

vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

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, art 3, comma 1, lett. *e*);

visto il decreto del Presidente della Sezione n. 10/2020;

visto l'art. 85, comma 3, lett. e), del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, come modificato dall'art. 26 *ter* del decreto legge 14 agosto 2020, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126;

dato atto che il collegamento è avvenuto a mezzo della piattaforma "*Teams*";

udito il relatore, dott.ssa Valeria Fusano.

PREMESSO IN FATTO

1. L'esame del questionario e della relazione dell'Organo di revisione dei conti del Comune di Ponti sul Mincio (MN), redatta ai sensi dell'art. 1, commi 166 e segg., della legge 23 dicembre 2005, n. 266, relativi al rendiconto dell'esercizio 2018, ha evidenziato alcune criticità della gestione, sulle quali il Magistrato istruttore ha disposto un approfondimento istruttorio. La richiesta ha fra l'altro riguardato lo stato di riscossione dei residui attivi del titolo quarto, relativi a "permessi di costruire", provenienti dall'esercizio finanziario 2010 e pari ad € 106.062,08; nonché le motivazioni per cui si sono verificati casi di mancata conciliazione dei rapporti creditori e debitori tra l'Ente e gli organismi partecipati.

2. L'Ente ha riscontrato la richiesta con nota prot. CdC n. 15737 del 21.09.2020, con la quale ha comunicato che:

- il residuo attivo di € 106.062,08 risalente al 2010 riguarda un credito dell'Ente relativo a sanzione edilizia, ad oggi ammontante ad € 96.062,08. Sul punto, la nota ha altresì precisato che "*sarà premura dell'Ente definire la questione entro la fine del 2020, anche mediante lo stralcio del residuo medesimo*";

- la mancata conciliazione dei rapporti creditori e debitori con gli organismi partecipati "*sono dovuti ad un non puntuale riscontro da parte delle società partecipate alle richieste dell'Ente di verifica dei rapporti debitori e creditori stessi*".

3. All'esito dell'esame effettuato sulla documentazione pervenuta, il Magistrato istruttore, ritenuta la sussistenza dei presupposti di cui all'art. 1, comma 166, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, ha chiesto al Presidente della Sezione di fissare apposita camera di consiglio per l'esame collegiale delle questioni sopra indicate.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Il quadro normativo di riferimento.

In via preliminare, si ricorda che la legge 23 dicembre 2005, n. 266, all'art. 1, comma 166, ha previsto che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti 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, i bilanci di previsione ed i rendiconti.

La magistratura contabile ha sviluppato le indicate verifiche 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 all'adozione di effettive misure correttive da parte degli Enti interessati (v. *ex multis* questa Sezione, deliberazione n. 194/2014/PRSE).

L'art. 3, comma 1, lett. *e*), del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, ha introdotto nel T.U.E.L. l'art. 148-*bis* (intitolato "Rafforzamento del controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria degli enti locali"), il quale prevede che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti esaminino i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi degli enti locali per la verifica: *a*) del rispetto degli obiettivi annuali posti dal Patto di stabilità interno; *b*) dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'art. 119, sesto comma, della Costituzione; *c*) della sostenibilità dell'indebitamento; *d*) dell'assenza di irregolarità, suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva futura, gli equilibri economico-finanziari degli enti. Ai fini della verifica in questione la magistratura contabile deve accertare che i rendiconti degli enti locali tengano conto anche delle partecipazioni in società alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici locali e di servizi strumentali.

In base all'art. 148-*bis*, comma 3, del T.U.E.L., qualora le Sezioni regionali della Corte accertino la sussistenza "di squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spese, della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria, o del

mancato rispetto degli obiettivi posti con il Patto di stabilità interno", gli Enti locali interessati sono tenuti ad adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione della delibera di accertamento, "i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio", e a trasmettere alla Corte i provvedimenti adottati, in modo che la magistratura contabile possa verificare, nei successivi trenta giorni, se gli stessi sono idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio. In caso di mancata trasmissione dei provvedimenti correttivi o di esito negativo della valutazione, "è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria".

Come precisato dalla Corte costituzionale (sentenza n. 60 del 2013), l'art. 1, commi da 166 a 172, della legge n. 266 del 2005 e l'art. 148-*bis* del decreto legislativo n. 267 del 2000, introdotto dall'art. 3, comma 1, lett. *e*), del decreto legge n. 174 del 2012, hanno istituito tipologie di controllo, estese alla generalità degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale, finalizzate ad evitare danni agli equilibri di bilancio. Tali controlli si collocano pertanto su un piano distinto rispetto al controllo sulla gestione amministrativa di natura collaborativa, almeno per quel che riguarda gli esiti. Queste verifiche 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 (artt. 81, 119 e 120 Cost.).

Tali prerogative assumono ancora maggior rilievo nel quadro delineato dall'art. 2, comma 1, della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, 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.

Qualora le irregolarità esaminate dalla Sezione regionale non siano così gravi da rendere necessaria l'adozione della pronuncia di accertamento prevista dall'art. 148-*bis*, comma 3, del T.U.E.L., siffatta funzione del controllo sui bilanci suggerisce di segnalare agli Enti anche irregolarità contabili non gravi, soprattutto se accompagnate da sintomi di criticità o da difficoltà gestionali, al fine di prevenire l'insorgenza di situazioni di deficitarietà o di squilibrio, idonee a pregiudicare la sana gestione finanziaria. In ogni caso, l'Ente interessato è tenuto a valutare le segnalazioni ricevute e a porre in essere interventi idonei per addivenire al loro superamento.

2. Irregolarità della gestione finanziaria.

La Sezione illustrerà nel prosieguo le principali criticità riscontrate, alla luce delle risposte fornite dall'Ente, riservando sulle stesse e sulle altre segnalate in sede istruttoria tutti gli eventuali ed ulteriori approfondimenti che risulteranno necessari in occasione delle verifiche sui rendiconti degli esercizi successivi. Tutti gli esercizi sopravvenienti nel tempo,

difatti, sono collegati fra loro "in modo ordinato e concatenato" in quanto, come sottolineato in più occasioni dalla giurisprudenza contabile e da quella costituzionale, "*il principio di continuità degli esercizi finanziari pubblici, che è uno dei parametri teleologicamente collegati al principio dell'equilibrio pluriennale del bilancio di cui all'art. 81 Cost., esige che ogni rendiconto sia geneticamente collegato alle risultanze dell'esercizio precedente, dalle quali prende le mosse per la determinazione delle proprie*" (in tal senso Corte cost., 5 marzo 2018, n. 49, il principio è richiamato da Corte dei conti, Sezione delle autonomie in occasione dell'elaborazione delle linee guida sui rendiconti 2018 approvate con delibera n. 12/2019/INPR).

2.a) Gestione dei residui attivi.

L'esame della documentazione contabile ha evidenziato il mantenimento in bilancio, al 31 dicembre 2018, di un residuo attivo di titolo quarto (entrate in conto capitale) tipologia 500 (altre entrate in conto capitale), risalente all'anno 2010, pari ad € 106.062,08.

In sede istruttoria è emerso che il credito in questione è stato oggetto di riaccertamento: dapprima nel 2018, con riduzione dall'importo iniziale di € 153.762,08 alla minor somma di € 106.062,08; e successivamente nel 2019, con riduzione del credito alla somma di € 96.062,08 (in proposito, si vedano le risultanze BDAP). È altresì emerso che il credito dell'Ente, relativo a sanzione edilizia, è a tutt'oggi sussistente per complessivi € 96.062,08 (in proposito, si veda la nota del comune di Ponti sul Mincio prot. CdC n. 15737 del 21.09.2020).

Benché espressamente richieste, l'Ente non fornito indicazioni circa le ragioni sottese al mantenimento in bilancio del residuo di cui trattasi, ma si è limitato a riferire genericamente l'intenzione di definire la questione entro la fine del 2020, anche mediante stralcio del residuo.

In proposito, la Sezione rammenta preliminarmente che, secondo il costante orientamento del Giudice contabile, "*il mantenimento, così come la cancellazione totale o parziale di ciascun residuo, deve essere espressamente motivata*" (*ex plurimis,* Sezione Regionale di Controllo per la Lombardia, deliberazione n. 403/2019/PRSP*).*

Il riaccertamento ordinario dei residui richiede necessariamente la partecipazione dei responsabili, ai quali compete il giudizio sulla persistenza del titolo che a suo tempo aveva giustificato la scrittura contabile (impegno e/o accertamento).

Nell'ambito di tale attività, "*l'ente deve procedere sia ad un controllo formale volto a verificare la sussistenza dei presupposti in base ai quali ha proceduto all'accertamento (titolo giuridico, debitore, quantificazione del credito), che ad un controllo sostanziale finalizzato a verificare se la riscossione del credito sia verosimile, probabile o comunque sia avvenuta, quantomeno in parte, per crediti riferibili alla medesima tipologia, in quanto lo scarso indice di realizzazione degli stessi, oltre la vetustà del credito, costituiscono elementi di significativa rilevanza*" (Sezione Regionale di Controllo per la Puglia, deliberazione n. 27/2016/PRSP).

L'importanza di una corretta attività di riaccertamento dei residui emerge con evidenza non appena si consideri che un'elevata mole di residui attivi può "inquinare" la trasparente determinazione del risultato di amministrazione, oltre che incidere negativamente sulla situazione di cassa.

Nel caso di specie, le risultanze contabili attestano che, ferme restando tutte le altre poste che concorrono alla formazione del risultato di amministrazione, il mantenimento in bilancio del residuo attivo qui in esame ha avuto una incidenza decisiva sul risultato di amministrazione conseguito dal Comune di Ponti sul Mincio negli esercizi 2018 e 2019, determinandone l'inversione di segno, da negativo a positivo, così come illustrato nella tabella che segue:

Gestione totale	**anno 2018**	**Residui attivi al netto del credito per sanzione edilizia**	**anno 2019**	**Residui attivi al netto del credito per sanzione edilizia**
Fondo cassa al 1 gennaio	104.114,72	104.114,72	199.535,20	199.535,20
Riscossioni	1.979.776,89	1.979.776,89	1.774.611,27	1.774.611,27
Pagamenti	1.884.356,41	1.884.356,41	1.751.181,85	1.751.181,85
Saldo di cassa al 31 dicembre	199.535,20	199.535,20	222.964,62	222.964,62
Fondo di cassa al 31 dicembre	199.535,20	199.535,20	222.964,62	222.964,62
Residui attivi	340.760,56	234.698,48	331.634,35	235.572,27
Residui passivi	443.439,31	443.439,31	450.339,81	450.339,81
Fondo pluriennale vincolato per spese correnti	14.862,70	14.862,70	3.101,67	3.101,67
Fondo pluriennale vincolato per spese in conto capitale	26.848,54	26.848,54	20.792,54	20.792,54
Risultato di amministrazione al 31 dicembre	**55.145,21**	**- 50.916,87**	**80.364,95**	- 15.697,13
Composizione del risultato di amministrazione al 31.12	**2018**	**simulazione**	**2019**	**simulazione**
Parte accantonata				
Fondo crediti di dubbia esigibilità al 31/12	51.428,25	51.428,25	42.180,31	42.180,31
Altri accantonamenti	3.255,00	3.255,00	651,00	651,00
Totale parte accantonata	54.683,25	54.683,25	42.831,31	42.831,31
Totale parte disponibile	**461,96**	**- 105.600,12**	**37.533,64**	**- 58.528,44**

Dati in euro
Fonte: Bdap
Elaborazione: Corte dei conti Sezione regionale di controllo

La conclusione che precede non muta avendo riguardo alla parte disponibile del risultato di amministrazione. Invero, nonostante la notevole risalenza nel tempo del credito che ci occupa, l'Ente non ha provveduto al necessario accantonamento nel FCDE.

La circostanza è attestata da quanto dichiarato dall'Ente nel corso dell'istruttoria ad integrazione dei dati contenuti nella tabella presente a pag. 31 del Questionario relativo al rendiconto dell'esercizio 2018. In tale sede, l'Ente ha infatti riferito di aver considerato di

dubbia esazione, con relativo accantonamento nel FCDE, esclusivamente le entrate relative a tributi propri (TARSU/TIA/TARI/TARE).

Il mantenimento in bilancio del residuo attivo di cui trattasi in assenza di accantonamento nel FCDE rileva sotto un duplice profilo.

Sotto un primo profilo, la condotta contabile ha consentito l'irregolare incremento (*rectius*, determinazione) della parte disponibile del risultato di amministrazione 2018 e 2019.

L'obbligo di accantonamento nel rendiconto, infatti, 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.

In tal senso, la Sezione delle Autonomie della Corte dei conti ha precisato 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 al 1° gennaio 2015 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*" (Deliberazione n. 32/2015/INPR).

Sotto altro profilo, il mancato accantonamento nel FCDE collide con il principio contabile di cui all'allegato 4/2 del d.lgs. 118/2011 (punto n. 3.3 ed esempio n. 5), il quale – com'è stato evidenziato - "*elenca tassativamente i crediti che, in ragione della loro natura, possono considerarsi di sicura realizzazione e che, come tali, non sono soggetti all'obbligo di svalutazione (i crediti da altre amministrazioni pubbliche, i crediti assistiti da fidejussione e le entrate tributarie che, sulla base dei principi contabili, sono accertate per cassa). Al di fuori di tali ipotesi è consentito all'ente di escludere determinati crediti dal calcolo del Fondo, solo dandone adeguata illustrazione nella nota integrativa al bilancio*" (Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 403/2019/PRSP).

2.b) Organismi Partecipati.

In fase istruttoria è emersa la mancata conciliazione tra crediti e debiti con gli Organismi partecipati, dovuta "*ad un non puntuale riscontro da parte delle società partecipate alle richieste dell'Ente di verifica dei rapporti debitori e creditori stessi*".

Al riguardo, la Sezione ribadisce che l'obbligo di effettuare la verifica dei rapporti di credito e debito con le società partecipate entro la data di approvazione del rendiconto dell'esercizio da parte del Consiglio Comunale ha carattere cogente e deve essere espletato provvedendo ad allegare al rendiconto le prescritte note informative, recanti i dati emersi dal raffronto fra le scritture contabili dell'ente e quelle della società. Tali note devono essere debitamente

asseverate dai rispettivi Organi di revisione/controllo, a garanzia della attendibilità delle rilevazioni (Sezione regionale di controllo per la Lombardia deliberazione n. 403/2019/PRSP).

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Regione Lombardia, preso atto di quanto emerso in sede istruttoria;

ACCERTA

la presenza dei profili di criticità evidenziati in parte motiva;

RICHIEDE

- al comune di Ponti sul Mincio di provvedere al riaccertamento dei residui attivi al fine garantire la veridicità dei risultati di amministrazione, con conseguente rideterminazione del risultato di amministrazione per gli esercizi 2018 e 2019. La Sezione si riserva di verificare l'attuazione dei suddetti adempimenti in sede di esame dei rendiconti degli esercizi 2019 e 2020;
- all'Organo di revisione dell'Ente di verificare il corretto adempimento delle misure indicate nella presente deliberazione;

INVITA

- il comune di Ponti sul Mincio a provvedere alla puntuale verifica dei rapporti creditori e debitori con le società partecipate;
- l'Organo di revisione dell'Ente a monitorare attentamente le ragioni dell'iscrizione dei crediti nel bilancio dell'Ente e le operazioni di riaccertamento dei residui, nonché le operazioni di verifica dei rapporti finanziari con le società partecipate dall'Ente;

DISPONE

- la trasmissione della presente pronuncia, a mezzo sistema Con.Te, al Sindaco e dispone che quest'ultimo, nella sua qualità di legale rappresentante dell'Ente, informi il Presidente del Consiglio comunale affinché comunichi all'Organo consiliare i contenuti della presente delibera;
- che la deliberazione di presa d'atto del Consiglio comunale sia assunta entro trenta giorni dal ricevimento della presente pronuncia e trasmessa a questa Sezione regionale di controllo entro i successivi trenta giorni;
- la trasmissione della presente pronuncia, a mezzo sistema Con.Te, all'Organo di revisione del Comune di Ponti sul Mincio;

- che la medesima pronuncia sia pubblicata sul sito istituzionale dell'Amministrazione, ai sensi dell'art. 31 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

Così deliberato nella Camera di consiglio da remoto del 22 ottobre 2020.

Il Relatore
(Dott.ssa Valeria Fusano)

Il Presidente
(Dott.ssa Maria Riolo)

Depositata in Segreteria il
26 ottobre 2020
Il funzionario preposto al servizio di supporto
(Susanna De Bernardis)