



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.ssa Rossana De Corato	Consigliere
dott. Luigi Burti	Consigliere
dott.ssa Alessandra Cucuzza	Primo Referendario (relatore)
dott. Giuseppe Vella	Referendario
dott.sa Rita Gasparo	Referendario
dott. Francesco Liguori	Referendario
dott.ssa Alessandra Molina	Referendario

nella camera di consiglio da remoto del 7 aprile 2021 ex art. 85, comma 3, lett. e), del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito dalla legge 24 aprile 2020 n. 27, emergenza epidemiologica COVID-19, come da ultimo modificato dall'art. 26-ter del decreto-legge 14 agosto 2020 n. 104, inserito in sede di conversione con la legge 13 ottobre 2020, n. 126, ha pronunciato la seguente

DELIBERAZIONE

nei confronti del comune di Senago
esame rendiconti esercizi finanziari 2016, 2017 e 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, da ultimo modificata con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 dell'11 giugno 2008;

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 l'art.3 del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Esaminati i questionari sui rendiconti di gestione per gli esercizi finanziari 2016, 2017 e 2018, redatti dall'organo di revisione del Comune di Senago (MI), sulla base dei criteri indicati dalla Sezione delle Autonomie;

Vista le richieste istruttorie e le relative risposte del Comune di Senago;

Visto il provvedimento del Presidente della Sezione con cui la questione è stata deferita nell'odierna camera di consiglio con modalità da remoto per adottare pronuncia ex art. 1, commi 166 e seguenti, della L. 266/2005;

Dato atto che il collegamento è avvenuto a mezzo della piattaforma "Microsoft teams";

Udito il relatore, Referendario dott.ssa Alessandra Cucuzza.

FATTO

A seguito dell'esame dei questionari sui rendiconti di gestione per gli esercizi finanziari 2016, 2017 e 2018 del comune di Senago, è stata svolta attività istruttoria (nota prot. Cdc n. 17281 datata 14 ottobre 2020) con riferimento all'elevata mole di residui attivi e passivi (in aumento tra 2017 e 2018), al disavanzo di amministrazione da riaccertamento straordinario dei residui, alla tempestività dei pagamenti, al fondo contenziosi, ai prospetti riguardanti i rapporti reciproci di credito debito con le società partecipate CAP Holding e CSBNO, all'efficienza dell'attività di contrasto all'evasione tributaria in fase di accertamento e di riscossione per ciò che riguarda TARSU/TIA/TARES/TARI ed ai rilievi riportati nella relazione del revisore al rendiconto 2018.

L'ente ha fornito risposta alle richieste istruttorie in data 4 novembre 2020 (Prot. CdC n. da 18776 a 18781).

Ciò posto, il magistrato istruttore ha chiesto al Presidente della Sezione di sottoporre le risultanze dell'istruttoria svolta sul Comune di Senago all'esame del Collegio.

DIRITTO

1. Quadro normativo.

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. Tale controllo, in linea con le previsioni contenute nell'art. 7, co. 7 della legge 5 giugno 2003, n. 131, è ascrivibile nella categoria del riesame di legalità e regolarità, finalizzato all'adozione di effettive misure correttive da parte degli enti interessati.

Successivamente l'art. 148 bis del D. Lgs. n. 267/2000, introdotto dall'art 3, co. 1 lett. e) del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, ha inteso rafforzare il quadro dei controlli sulla gestione delle risorse finanziarie pubbliche, prevedendo che, in caso di accertamento, da parte della Sezione, 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 dal patto di stabilità interno, gli enti interessati hanno l'obbligo di adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio, da trasmettere alla Sezione per le verifiche di propria competenza.

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, co. 3 del TUEL, la natura della descritta funzione di controllo richiede di segnalare all'ente anche irregolarità contabili meno gravi, soprattutto se accompagnate e potenziate da sintomi di criticità o da difficoltà gestionali, anche al fine di prevenire l'insorgenza di situazioni di deficitarietà 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 e a realizzare interventi idonei per addivenire al loro superamento. L'esame della Corte, inoltre, 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.

2. Le criticità riscontrate.

Si evidenzia che la Sezione illustra nel prosieguo solo le principali criticità riscontrate in sede istruttoria e le relative risposte fornite dal comune, pertanto l'assenza di uno specifico rilievo su altri profili non può essere considerata quale implicita valutazione positiva. Si riservano tutti gli eventuali ed aggiuntivi approfondimenti, che

risulteranno necessari, in occasione delle verifiche sui rendiconti degli esercizi successivi. Infatti, tutti gli esercizi sopravvenienti nel tempo sono collegati fra loro “*in modo ordinato e concatenato*” in quanto, come sottolineato a più riprese 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).

1. Gestione dei residui attivi e scarsa capacità di riscossione.

In sede istruttoria era stata rilevata l’esistenza di una consistente mole di residui attivi, in ulteriore crescita fra l’esercizio 2017 e quello 2018, passando da euro 5.174.707,44 nel 2017 a euro 6.341.542,84 nel 2018, di cui euro 1.446.752,31 relativi agli anni 2013 e precedenti.

Il Comune nella nota di risposta ha riferito che “*la differenza dei residui attivi, tra esercizio 2017 e 2018, si trova in prevalenza nel titolo 4 dell’entrata (da € 78.004,49 nel 2017 a € 644.584,33 nel 2018)*”, nonché che nel titolo 3 “*nel bilancio 2017 è stato istituito il capitolo dei ruoli coattivi C.d.S.*” e che “*per la maggior parte dei residui attivi si tratta di ruoli coattivi di varia natura (TARI/IMU/ICI/Codice della Strada/entrate patrimoniali) ad oggi ancora in riscossione*”.

Non è stato, invece, prodotto, nonostante l’esplicita richiesta istruttoria, un prospetto dettagliato con le motivazioni del mantenimento di quelli più risalenti, che, come visto, sono ingenti.

La Sezione prende atto di quanto riferito dall’ente, evidenziando che il permanere di consistenti residui attivi, anche risalenti, riconducibili a ruoli coattivi ancora in

riscossione è conseguenza di una scarsa capacità di realizzazione delle entrate accertate.

In proposito il comune, nella risposta istruttoria, riferisce che *“ i ruoli coattivi precedenti al 2017 erano affidati ad Equitalia/Esatri mentre tale procedura, dal 2017, è passata ad Areariscossioni oggi Area. Già, nel corso del 2019, la percentuale di riscossione sui residui ha superato il 31%”*.

Alla luce di quanto emerso, è, pertanto, necessario che il comune, da una parte, proceda ad un rigoroso monitoraggio dei residui iscritti, verificando, in sede di riaccertamento, le ragioni di mantenimento degli stessi e, dall'altra, ponga in essere tutte le misure necessarie per incrementare la capacità di riscossione dei residui iscritti.

Quanto al primo aspetto, si sottolinea, inoltre, che sebbene il punto 9.1. del principio 4.2. allegato al d.lgs. 118/2011 non imponga automaticamente la cancellazione dei residui attivi trascorsi tre anni dalla scadenza del credito non riscosso, tuttavia, il mantenimento di quelli più risalenti, anche oltre il termine ordinario di prescrizione, costituisce un'evenienza eccezionale, che deve essere oggetto di adeguata ponderazione da parte dell'ente.

Come già evidenziato dalla Sezione, infatti, *“ l'ente non può limitarsi a verificare che continui a sussistere il titolo giuridico del credito, l'esistenza del debitore e la quantificazione del credito, ma deve anche verificare l'effettiva riscuotibilità dello stesso e le ragioni per le quali non è stato riscosso in precedenza; cosicché ove risulti che il credito, di fatto, non è più esistente, esigibile o riscuotibile entro termini ragionevoli, esso deve essere stralciato dal conto dei residui e inserito nel conto del patrimonio in un'apposita voce dell'attivo patrimoniale fino al compimento del termine prescrizione (art. 230 del Testo unico sugli enti locali, così come ripreso anche dal punto n. 55 del principio contabile n. 3), al termine del quale deve essere eliminato anche da tale conto, con contestuale riduzione del patrimonio”* (Corte dei conti, sez. Lombardia, n. 11/2015/PRSE).

Quanto al secondo aspetto, si evidenzia che la capacità dell'ente di riscuotere le proprie entrate e di contrastare l'evasione tributaria consente di assicurare la solida tenuta degli equilibri di bilancio, i quali, diversamente, potrebbero essere compromessi con conseguenti problemi di liquidità e di capacità dell'ente di far fronte alle proprie obbligazioni.

2. Gestione dei residui passivi e tempi di pagamento.

In sede istruttoria era stato evidenziato che anche i residui passivi risultano consistenti ed in crescita, seppure contenuta, nell'esercizio 2018 rispetto al 2017, passando da euro 4.728.409,30 (di cui € 1.473.941,67 in c. residui e € 3.254.467,63 in c. competenza) a euro 4.859.898,29 (di cui € 653.116,30 in c. residui e € 4.206.781,99 in c. competenza), e comprendono importi, pari a 402.469,86 nell'esercizio 2018, derivanti dal 2013 e anni precedenti.

In proposito l'ente ha riferito, nella propria nota di risposta, che, per il titolo 1, *“nel corso del 2018 è stata chiusa la transazione con ENI (€ 600.000,00) in quanto la società, a seguito di numerosi solleciti telefonici e scritti, ha inviato tutte le fatture per relative al consumo di energia elettrica ben 2 anni dopo la stipula del contratto”, per il titolo 2 “il Comune ha beneficiato di entrate al Titolo 4 (contributi regionali ed entrate proprie per trasformazione di diritto di superficie in diritto di proprietà) che sono state utilizzate per effettuare spese al Titolo 2 della spesa – investimenti. La differenza nel Titolo 2 è nella parte competenza che passa e 179.311,15 (2017) a € 983.136,03 (2018). Trattasi di impegni di spesa per lavori e forniture che verranno pagati nel corso dell'anno successivo (esercizio 2019)”*.

Con riferimento al tema, strettamente connesso, della tempestività dei pagamenti, l'organo di revisione, nella relazione al rendiconto 2018, aveva evidenziato che l'indicatore di tempestività dei pagamenti risultava pari a 120,64, con un importo annuale di pagamenti posteriori alla scadenza di euro 5.427.255,30, anche a causa del pagamento di euro 600.000,00 effettuato dall'ente a seguito di accordo transattivo con la Società ENI. L'organo di revisione riferiva, infatti, che *“escludendo le fatture oggetto*

dell'accordo transattivo sopra citato, l'indicatore dei pagamenti annuale 2018, risulta pari a 53,49, con un importo annuale di pagamenti posteriori alla scadenza, pari a € 4.966.742,37".

L'ente, in sede di risposta istruttoria, ha poi riferito che nell'esercizio 2019 l'indicatore di tempestività dei pagamenti è stato pari a 25,88 su un importo annuale di pagamenti fuori termine pari a euro 6.560,448,12.

Sul punto la Sezione, nel prendere atto di quanto riferito, richiama l'ente a monitorare l'andamento dei pagamenti ed il tempestivo adempimento delle obbligazioni passive, sottolineando che il rispetto dei tempi di pagamento evita la formazione di debiti scaduti e non onorati e l'aggravio per il bilancio di interessi e spese legali e riservando la verifica del superamento della predetta criticità in occasione dei futuri controlli.

3. Il ripiano del disavanzo da riaccertamento straordinario dei residui.

In sede istruttoria era stato rilevato che l'ente, pur conseguendo un risultato di amministrazione disponibile positivo nel triennio considerato, ha continuato ad applicare gli importi di euro 46.816,62 per il 2017 e il 2018 e di euro 48.770,93 per il 2016 a titolo di ripiano del disavanzo di amministrazione.

Il comune ha riferito che "il disavanzo di amministrazione è derivante dalla deliberazione di Consiglio Comunale n. 29 del 02/07/2015 ad oggetto "Ripiano del disavanzo e del disavanzo tecnico derivanti dal riaccertamento straordinario dei residui effettuato in attuazione dell'art. 3, comma 7 del D.Lgs. n. 118/2011 corretto ed integrato dal D.Lgs. n. 126/2014. Nella suddetta deliberazione si approvava di procedere al ripiano del maggior disavanzo di amministrazione, di complessivi € 1.404.498,51 in n. 30 quote annuali costanti di €46.816,62 ciascuna a partire dall'esercizio 2015. Per l'anno 2016 il disavanzo applicato è stato di €48.770,93 in quanto è stato ripianato anche il disavanzo del rendiconto 2015 pari a € 1.954,31".

La Sezione, pur prendendo atto della scelta prudenziale di continuare ad applicare la quota di disavanzo, in proposito evidenzia che, secondo il disposto dell'art. 4 comma 2 del D.M. 2 aprile 2015, il controllo del ripiano del disavanzo derivante dal riaccertamento straordinario dei residui va effettuato verificando "se il risultato di

amministrazione al 31 dicembre di ciascun anno risulta migliorato rispetto al disavanzo al 31 dicembre dell'esercizio precedente, per un importo pari o superiore rispetto all'ammontare di disavanzo applicato al bilancio di previsione cui il rendiconto si riferisce, aggiornato ai risultati del rendiconto dell'anno precedente". Pertanto, qualora il risultato di amministrazione al 31 dicembre, dopo tutti gli accantonamenti, i vincoli e le somme destinate, risulti positivo, il maggior disavanzo derivante dal passaggio alla contabilizzazione armonizzata e dai primi accantonamenti obbligatori previsti da tale normativa, fra cui in particolare, il fondo crediti di dubbia esigibilità, deve ritenersi ripianato e, conseguentemente, l'ente non ha più ragione di continuare ad applicare la quota di ripiano del relativo disavanzo.

5. Fondo rischi contenzioso.

Quanto all'accantonamento per fondo rischi contenzioso e all'invito dell'organo di revisione ad un monitoraggio costante per verificarne la consistenza in relazione alle cause legali in essere, l'ente precisa che *"nel 2019 è stato previsto un fondo di € 40.000,00 e nel 2020 di € 100.000 anche se tra il 2019 e il 2020 si sono concluse alcune cause a favore del Comune per le quali non è stato necessario procedere a risarcimenti o pagamento di spese legali"* allegando, a riguardo, le relazioni del Responsabile Settore Affari Generali (2019/4.6 e 2020/4.6) relative agli anni 2019 e 2020.

La Sezione rileva come dalla lettura delle predette relazioni emerge che, nel 2019, a fronte di 13 contenziosi, il comune ha effettuato accantonamenti solo in relazione a 4 in considerazione del rischio di soccombenza agli stessi connesso e che, per questi ultimi, a fronte di importi controversi per circa euro 295.000, ha effettuato accantonamenti per euro 40.000.

Nel 2020, la situazione si presenta analoga, in quanto a fronte di 18 contenziosi, il comune ha effettuato accantonamenti solo in relazione a 2 in considerazione del rischio di soccombenza agli stessi connesso e che, per questi ultimi, a fronte di importi controversi per circa euro 246.000, ha effettuato accantonamenti per euro 100.000.

È, pertanto, necessario che il comune, che, peraltro consegue un risultato di amministrazione disponibile molto esiguo sia nel 2018, pari a euro 12.152,72, sia nel 2019, pari a euro 58.171,24, valuti con estrema prudenza il rischio connesso alle cause pendenti al fine di evitare l'emersione di passività in grado di compromettere la tenuta degli equilibri di bilancio. Come ribadito a più riprese dalla giurisprudenza, infatti, anche se l'obbligazione derivante dalla soccombenza in giudizio è *“ dal punto di vista della contabilità finanziaria [...] una obbligazione passiva condizionata al verificarsi di un evento (l'esito del giudizio o del ricorso), con riferimento al quale non è possibile impegnare alcuna spesa; cionondimeno i principi contabili ritengono necessario, e non facoltativo, che si proceda ad accantonamento a fondo rischi”* (in tal senso Corte dei conti, sez. reg. controllo Campania, n. 240/2017/PRSP).

Pertanto, la mappatura del rischio di soccombenza connesso alle cause pendenti, pur rientrando nella discrezionalità tecnica dell'ente, deve essere effettuata con *“particolare attenzione”*, risultando *“essenziale procedere ad una costante ricognizione e all'aggiornamento del contenzioso formatosi per attestare la congruità degli accantonamenti, che deve essere verificata dall'Organo di revisione”* (Corte dei conti, Sez. autonomie, n. 14/2017/INPR).

Si richiama, a tal proposito, la recente giurisprudenza di questa Corte (cfr. deliberazioni Sezione regionale di controllo per la Campania n. 125/2019/PRSP e Sezione regionale di controllo per il Lazio n. 18/2020/PRSE e Sezione regionale di controllo per la Lombardia n. 69/2020/PRSE) che ha fatto riferimento, ai fini della classificazione delle passività potenziali tra passività *“probabili”*, *“possibili”* e da *“evento remoto”*, agli standard nazionali e internazionali in tema di contabilità, ed in particolare allo IAS 37 e all'OIC 31 (prima OIC n. 19).

6. Rapporti di credito debito con le società partecipate.

In merito ai rapporti di credito/debito con le società CAP Holding e CSBNO, che non hanno trasmesso i prospetti richiesti, l'ente ha riferito che *“la nota di CAP, contenente la*

situazione debito-credito, è pervenuta con nota 0015144/2019 del 28/05/2019 evidenziando debiti e crediti, ad oggi, incassati e/o pagati. La nota del CSBNO non risulta pervenuta ma, comunque, anche i debiti vantati (quota ordinaria e servizio di reference) sono stati ad oggi saldati”.

In proposito, si rammenta che l’obbligo di redigere una nota informativa concernente i crediti e debiti reciproci fra l’ente e le proprie partecipate, da inserire nella relazione sulla gestione allegata al rendiconto, è previsto dall’art. 11 co. 6 lett. j) del D.lgs. n. 118/2011 ed è funzionale a “garantire trasparenza e veridicità delle risultanze del bilancio degli enti” e ad assicurare il permanere degli equilibri di bilancio, prevenendo il rischio di emersione di passività destinate a gravare sul bilancio pubblico (in tal senso Corte dei conti, sez. aut., n. 2/2016/QMIG).

A tal fine la nota informativa deve essere asseverata dagli organi di revisione sia dell’ente locale, che dell’ente partecipato “*a nulla rilevando che dal bilancio societario sia possibile individuare in modo analitico i singoli rapporti debitori e creditori esistenti nei confronti dell’ente socio. L’obbligo va assolto senza previsione di compensi aggiuntivi*” (Sez. aut., n. 2/2016/QMIG cit.).

La giurisprudenza della Corte dei conti ha, inoltre, evidenziato gli obblighi incombenti in caso di inerzia da parte degli organi di revisione degli enti strumentali e delle società controllate e partecipate. L’organo di revisione deve, infatti, segnalare l’inadempimento all’organo esecutivo del comune, al quale spetta di assumere “*senza indugio, e comunque non oltre il termine dell’esercizio finanziario in corso, i provvedimenti necessari ai fini della riconciliazione delle partite debitorie e creditorie*” (Sez. aut., n. 2/2016/QMIG cit.).

Alla luce di tale quadro ermeneutico è, pertanto, necessario che il comune di Senago, a fronte dell’inadempimento degli organi di revisione degli enti partecipati, assuma tempestivamente le iniziative necessarie al fine di garantire la conciliazione delle reciproche poste.

P.Q.M.

la Corte dei conti Sezione regionale di controllo per la Lombardia, pronunciandosi nei confronti del Comune di Senago,

ACCERTA

le criticità come in parte motiva;

INVITA

ad adottare tutte le misure necessarie per incrementare la capacità di riscossione e a porre particolare attenzione nella gestione dei residui, sia attivi che passivi, procedendo ad un rigoroso monitoraggio delle ragioni di permanenza dei residui attivi e dei tempi di smaltimento di quelli passivi;

a realizzare il progressivo allineamento dei propri indicatori di pagamento entro la soglia fisiologica dei trenta giorni;

a verificare e monitorare costantemente l'adeguatezza dell'accantonamento nel risultato di amministrazione del fondo contenzioso;

ad assicurare la piena riconciliazione dei rapporti di debito credito reciproci con le società partecipate, curando la completezza delle relative certificazioni;

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 sessanta 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, al revisore dei conti del Comune di Senago;

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 deciso in Milano, nella camera di consiglio da remoto del giorno 7 aprile 2021.

Il Magistrato Estensore
(dott.ssa Alessandra Cucuzza)

Il Presidente
(dott.ssa Maria Riolo)

Depositata in Segreteria il

14 aprile 2021

Il funzionario preposto
(Susanna De Bernardis)