



REPUBBLICA ITALIANA  
LA CORTE DEI CONTI  
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

*Nell'adunanza del 27 luglio 2020*

*composta dai magistrati:*

Salvatore PILATO	Presidente
Elena BRANDOLINI	Consigliere
Amedeo BIANCHI	Consigliere
Marco SCOGNAMIGLIO	Referendario, relatore
Giovanni DALLA PRIA	Referendario
Fedor MELATTI	Referendario
Daniela D'AMARO	Referendario
Chiara BASSOLINO	Referendario

\*\*\*\*\*

VISTI gli artt. 81, 97, 100, 117 e 119 della Costituzione;

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 14 gennaio 1994, n. 20;

VISTO il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria una Sezione regionale di Controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000, modificato con le deliberazioni delle Sezioni Riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004, e, da ultimo, con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229, del 19 giugno 2008;

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;

VISTA la legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, commi 166 e seguenti;

VISTA la legge 31 dicembre 2009, n.196;

VISTO il decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118;

VISTO l'art. 148-bis, comma 3, del TUEL, così come introdotto dalla lettera e), del comma 1 dell'art. 3, decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 213 del 7 dicembre 2012;

VISTE le Linee-guida per la redazione delle relazioni inerenti al Bilancio di previsione 2017/19, approvate dalla Sezione delle autonomie con Deliberazione n. 14/SEZAUT/2017/INPR;

VISTE le Linee-guida per la redazione delle relazioni inerenti al Rendiconto dell'esercizio 2017, approvate dalla Sezione delle autonomie con Deliberazione n. 16/SEZAUT/2018/INPR;

VISTE le Linee-guida per la redazione delle relazioni inerenti al Bilancio di previsione 2018/20, approvate dalla Sezione delle autonomie con Deliberazione n. 8/SEZAUT/2018/INPR;

VISTE le Linee-guida per la redazione delle relazioni inerenti al Rendiconto dell'esercizio 2018, approvate dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 12/SEZAUT/2019/INPR;

VISTA la deliberazione 21/2020/INPR con la quale la Sezione ha approvato il programma di lavoro per l'anno 2020;

VISTA l'ordinanza presidenziale 50/2019/INPR con la quale sono stati approvati i criteri di selezione degli enti da assoggettare al controllo;

VISTA l'ordinanza del Presidente n. 38/2020 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il Relatore, Referendario Marco Scognamiglio;

#### FATTO

La Sezione, nell'ambito delle attività di controllo per l'anno 2020, ha esaminato la documentazione relativa al Comune di Pescantina, ed in particolare:

- questionari sul rendiconto relativo all'esercizio 2017, sul bilancio di previsione 2018/20 e sul rendiconto relativo all'esercizio 2018, di cui alle relative deliberazioni della Sezione delle Autonomie riportate in premessa;
- relazioni dell'Organo di revisione relative ai rendiconti, di cui al comma 166 dell'art. 1 della legge 266/2005;
- certificazioni del saldo di finanza pubblica per gli esercizi 2017 e 2018;
- schemi di bilancio presenti nella Banca dati delle Amministrazioni Pubbliche (BDAP).

#### **EQUILIBRI DI BILANCIO**

La costruzione degli equilibri nei bilanci di previsione 2017/2019 e 2018/2020 rispetta quanto stabilito dal D. Lgs. 118/2011, sia a preventivo che a consuntivo:

	Rendiconto 2017	Rendiconto 2018
Equilibrio di parte corrente	1.048.942,44	1.184.831,80
Equilibrio di parte capitale	674.451,60	457.895,11
Saldo delle partite finanziarie	0,00	0,00
Equilibrio finale	1.723.394,04	1.642.726,91

L'equilibrio di parte capitale risulta garantito dall'applicazione di avanzo di amministrazione rispettivamente per € 376.500,00 e per € 446.304,67.

Si precisa che l'avanzo è stato applicato nei limiti dell'avanzo determinato nell'esercizio precedente e della sua composizione.

L'Ente rispetta il saldo-obiettivo di finanza pubblica per entrambi gli esercizi, sia in sede previsionale che a rendiconto.

### **RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE**

	Rendiconto 2017	Rendiconto 2018
Fondo cassa	6.271.667,73	8.157.073,81
Residui attivi	3.678.312,75	1.921.544,61
Residui passivi	2.466.355,00	2.421.758,66
FPV <sub>s</sub> - parte corrente	259.364,44	310.018,09
FPV <sub>s</sub> - parte capitale	2.266.451,86	1.347.925,35
<b>Risultato di amministrazione</b>	<b>4.957.809,18</b>	<b>5.998.916,32</b>
Totale accantonamenti	1.772.086,12	4.068.463,59
Di cui: FCDE	1.073.730,44	508.718,36
Totale parte vincolata	1.930.548,14	611.432,28
Totale parte destinata agli investimenti	338.104,67	342.080,36
<b>Totale parte libera</b>	<b>917.070,25</b>	<b>976.940,09</b>

Tra le quote accantonate e quelle vincolate, nel biennio in esame, si rileva in particolare lo spostamento di quote non libere di avanzo di amministrazione da quota vincolata a quota accantonata, in un'ottica di razionalizzazione delle poste non disponibili, per un totale di circa 1,1 milioni di euro. La parte destinata agli investimenti non ha subito invece significative modifiche.

### **CAPACITA' DI RISCOSSIONE**

La capacità di riscossione dell'Ente si manifesta con particolare riferimento ai seguenti dati:

	Rend. 2017 Accertamenti (a)	Rend. 2017 Riscossioni (b)	% (b/a)	Rend. 2018 Accertamenti (c)	Rend. 2018 Riscossioni (d)	% (d/c)
Tit.1 residui (iniziali + riacc.)	675.067,71	312.288,65	46,3%	1.827.779,98	1.288.416,99	70,5%
Tit.1 competenza	8.605.497,61	7.371.358,03	85,7%	8.678.881,35	8.225.436,32	94,8%
Tit.3 residui (iniziali + riacc.)	644.614,21	549.824,24	85,3%	822.375,91	822.375,91	100,0%
Tit.3 competenza	1.919.198,36	1.257.887,21	65,5%	1.722.173,25	1.317.001,82	76,5%

L'Organo di revisione non segnala altresì particolari difficoltà in sede di riscossione, come deducibile anche dalla situazione di cassa.

### **SITUAZIONE DI CASSA**

	Rendiconto 2017	Rendiconto 2018
Fondo cassa finale	6.271.667,73	8.157.073,81
Anticipazione di tesoreria	0,00	0,00
Cassa vincolata	1.400.000,00	2.554.750,82
Tempestività dei pagamenti	13,66 giorni	12,62 giorni

L'Organo di revisione dichiara la corrispondenza tra le scritture dell'Ente e quelle del Tesoriere. Non vi sono quote di anticipazioni non restituite.

### **INDEBITAMENTO**

	Rendiconto 2017	Rendiconto 2018
Debito complessivo a fine anno	16.425.560,96	15.507.333,64

L'Ente dichiara di non avere in essere operazioni di partenariato pubblico-privato e/o di finanza derivata.

Si osserva, inoltre, con particolare riferimento a quanto dichiarato dall'Organo di revisione, che, per gli esercizi 2017 e 2018:

- nelle domande preliminari del questionario non sono segnalati elementi di criticità;
- I Rendiconti per gli esercizi 2017 e 2018 sono stati entrambi approvati in ritardo, rispettivamente, il 15 maggio 2018 e il giorno 11 maggio 2019;
- la trasmissione dei dati in BDAP è avvenuta nei termini per gli esercizi 2017 e 2018;
- l'Ente ha gestito in esercizio provvisorio per l'anno 2018, pur rispettando i termini di legge per l'approvazione del bilancio di previsione;
- c'è coerenza nell'ammontare del FPV iscritto nei bilanci degli esercizi 2016-2017-2018 e non si segnalano criticità in ordine alla sua contabilizzazione;
- l'indebitamento rispetta i parametri sanciti dagli articoli 203, 204 e 207 del TUEL,

nonché la soglia stabilita dal relativo parametro di deficitarietà;

- non vi sono passività potenziali non coperte da apposito accantonamento di avanzo, anche se la situazione della discarica permane potenzialmente fortemente critica per gli equilibri;
- non sono segnalati debiti fuori bilancio in attesa di riconoscimento, anche se è necessario rilevare lo sfioramento nel 2017 del parametro deficitario n. 8 di cui al D.M. 18/02/2013;
- la spesa per il personale rispetta i vincoli sanciti dalla normativa vigente;
- in merito agli organismi partecipati, si rileva che i prospetti dimostrativi di cui art. 11, comma 6, lett. j, d.lgs. n. 118/2011 non recano la doppia asseverazione degli organi di revisione;
- inoltre, l'Organo di revisione ha dichiarato che si sono verificati casi di mancata conciliazione dei rapporti creditori e debitori tra ente e propri OO.PP., per Pescantina Servizi, il Consiglio di Bacino Verona 2 del Quadrilatero ed Acque Veronesi, raccomandando di sollecitare il rilascio delle attestazioni ancora mancanti.

Con riferimento ai precedenti esercizi, la Sezione aveva così deliberato:

- Rendiconto 2015 e Bilancio di previsione 2016/2018: deliberazione n. 327/2018/PRSE con cui la Sezione aveva rilevato: il ritardo approvazione rendiconto; la precarietà degli equilibri di bilancio; l'estinzione anticipata nel 2017 dell'anticipazione di liquidità; l'utilizzo di avanzo per finanziare la rateizzazione di ulteriori debiti fuori bilancio; la mancata realizzazione di alienazioni; la presenza di un FCDE sottostimato; la potenziale sottostima del fondo rischi nel 2017; alcune criticità in merito al recupero dei proventi derivanti dalla lotta all'evasione tributaria derivanti anche dai rapporti col concessionario Pescantina Servizi – in liquidazione; l'accumulo anomalo di residui attivi, il riconoscimento di debiti fuori bilancio per € 442.940, con sfioramento nel 2017 del parametro deficitario n. 8; lo sfioramento parametro deficitario n. 7
- Rendiconto 2016: deliberazione n. 138/2019/PRSP con cui la Sezione aveva rilevato l'approvazione in ritardo del rendiconto; una forte rigidità del bilancio; il forte accumulo dei residui attivi correnti del titolo I e III; il basso grado di realizzo recupero evasione tributaria; lo sfioramento parametro n. 7; il riconoscimento di una cospicua massa di debiti fuori bilancio (con sfioramento parametro deficitario n. 8); la potenziale sottostima del fondo rischi; la reimputazione degli impegni, coperti da FPV, non conforme all'evoluzione dei cronoprogrammi di spesa.

In esito agli elementi di potenziale criticità il magistrato istruttore ha esperito apposita istruttoria, chiedendo al Comune, con nota prot. 2052 del 15 aprile 2020 i seguenti chiarimenti:

- **in relazione alla tardiva approvazione dei rendiconti per gli esercizi 2017 e 2018**, di confermare il rispetto del divieto di assunzione nei periodi di inadempimento (rispettivamente dal primo al 15 maggio 2018 e dal primo all'11 maggio 2019) prevista dall'art. 9, comma 1 quinquies, del decreto-legge n. 113.2016,

il quale vieta, in caso di ritardo del descritto adempimento, di “*procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto, fino a quando non abbiano adempiuto. È fatto altresì divieto di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi della disposizione del precedente periodo*”;

- di confermare **se l’Ente ha dato copertura al pignoramento presso il Tesoriere**, rilevato a rendiconto 2018, per l’importo di euro 600.000,00 circa (maggiorati del 50%);
- **in relazione all’equilibrio corrente**, di conoscere le iniziative che il Comune intende intraprendere per migliorare durevolmente gli equilibri di bilancio, limitando l’utilizzo in parte corrente di avanzo di amministrazione e prescindendo dagli oneri di urbanizzazione, considerato il permanere di una certa fragilità degli equilibri, indotta dalla rigidità della spesa corrente (superiore al 35%), cui vanno aggiunti gli oneri derivanti dalla rateizzazione di debiti fuori bilancio (pur dando atto del miglioramento del tasso di riscossione dei proventi dalla lotta all’evasione e delle sanzioni per violazione al CdS, che hanno comportato un cospicuo realizzo della massa creditoria ed un forte incremento della cassa);
- **in relazione alle passività potenziali**, di fornire i necessari aggiornamenti in merito alla situazione della discarica Ca’ Filissine (e preciso in merito alla sottoscrizione dell’accordo di programma con il Ministero dell’Ambiente, alla situazione dei contenziosi con l’ex gestore della discarica ed alla congruità degli accantonamenti effettuati);
- **in relazione ai debiti fuori bilancio**, di chiarire l’eventuale ulteriore riconoscimento di debiti fuori bilancio nel 2019, considerato che nel 2017 si è verificato il superamento della soglia stabilita dal parametro di deficitarietà n. 8 del D.M. 18/02/2013 e che nel 2018 sono stati riconosciuti ulteriori debiti fuori bilancio per complessivi € 14.737,06, oltre a rendere conto degli effetti delle azioni intraprese per risolvere i problemi di corretta gestione contabile, volte all’eliminazione delle pratiche non conformi alle regole contabili che hanno comportato l’emersione di debiti fuori bilancio;
- **in relazione alla gestione dei residui**, a rendiconto 2017, di fornire chiarimenti in merito ai seguenti elementi di criticità:
  - forte accumulo dei residui attivi del titolo I, passati nel corso del 2017 da € 673.026,06 ad € 1.596.918,64, imputabile a riscossioni in corso d’anno per soli € 312.288,65 e residui provenienti dalla competenza per € 1.234.139,58;
  - forte accumulo dei residui attivi del titolo III, passati nel corso del 2017 da € 429.315,17 ad € 756.101,12, imputabile a maggiori residui per € 215.299,04 e residui provenienti dalla competenza per € 661.311,15;
  - più in generale, si assiste al disallineamento tra residui attivi (passati nel corso

del 2017 da € 2.128.898,07 ad € 3.678.312,75) e residui passivi (rimasti sostanzialmente stabili, essendo passati nel corso del 2017 da € 2.373.882,24 ad € 2.466.355,00), circostanza che pone qualche perplessità in merito all'effettività del risultato di amministrazione contabilizzato, stante la congruità del FCDE;

tenuto conto che a Rendiconto 2018, la situazione dei residui ha avuto la seguente evoluzione:

- pur in presenza di un buon tasso di smaltimento dei residui attivi del titolo I, si assiste alla contabilizzazione di maggiori residui afferenti alla Tipologia 101 "Imposte tasse e proventi assimilati" per € 236.609,27;
- pur in presenza di un buon tasso di smaltimento dei residui attivi del titolo III, si assiste alla contabilizzazione di maggiori residui per € 66.274,79, afferenti alle varie Categorie;
- più in generale, si assiste all'inversione di segno del disallineamento tra residui attivi (passati nel corso del 2018 da € 3.678.312,75 ad € 1.921.544,61) e residui passivi (rimasti sostanzialmente stabili, essendo passati nel corso del 2017 da € 2.466.355,00 ad € 2.421.758,66), che sembrerebbe confermare il miglioramento del grado di riscossione in c/residui;
- con riferimento alle entrate per accensione di mutui, risultano valorizzati residui attivi al titolo VI per € 931.815,35 nel 2017 ed € 279.521,53 nel 2018, per i quali si chiede di conoscere la natura del finanziamento e l'Istituto mutuante, ai fini della valutazione della corretta contabilizzazione delle relative entrate;
- **in relazione agli Organismi partecipati**, di chiarire gli aspetti relativi:
  - al fatto che i prospetti dimostrativi di cui art. 11, comma 6, lett. j, d.lgs. n. 118/2011 dei debiti e crediti reciproci tra l'Ente e gli organismi partecipati non recano la doppia asseverazione degli Organi di revisione per Pescantina Servizi in liquidazione e del Consorzio di Bacino Verona 2 del Quadrilatero (non risultando esaustive le informazioni contenute nei questionari e relativi allegati);
  - ai casi di mancata conciliazione dei rapporti creditori e debitori tra ente e propri OO.PP., che nel 2018 hanno riguardato Pescantina Servizi (€ 15mila), il Consiglio di Bacino Verona 2 del Quadrilatero (€ 145mila) ed Acque Veronesi (€ 12mila);
  - all'evoluzione della procedura di liquidazione della Pescantina Servizi Srl, fino alla cancellazione della società (che presentava un Patrimonio Netto al 31/12/2017 pari ad € - 47.093,00), stato del recupero dei crediti vantati dall'ente nei confronti della stessa, soprattutto per le imposte e tributi incassati e non riversati all'ente ed aggiornamento in merito alla reinternalizzazione del servizio di riscossione dei tributi e verifica della banca dati dei contribuenti;
  - alla trasformazione del Consorzio Ortofrutticolo di Bussolengo e Pescantina Srl da società consortile a responsabilità limitata in Fondazione di partecipazione, ai sensi della DCC n. 43 del 10/09/2018 (iter che ha comportato la revoca della

procedura di alienazione del Consorzio e la cessazione dello stesso in data 27/9/2018).

- **In relazione al Bilancio di previsione**, rilevata la negatività nel 2017 dell'Equilibrio di parte corrente, per euro -5.300,00 per l'esercizio 2017, per il 2018 e per il 2019, ed analoga problematica per il Bilancio di previsione 2018/2020, dove l'Equilibrio di parte corrente, è negativo per euro -8.000,00 per l'esercizio 2018, per il 2019 e per il 2020, di relazione sulla non conformità dei citati saldi alle disposizioni di cui all'art. 162, c. 6, del Tuel, e rilevato altresì che l'equilibrio finale, stante il rilievo di cui sopra, appare raggiunto:
  - nel bilancio di previsione 2017/2019, mediante una quota di entrate di parte corrente destinate a spese di investimento, pari a € 67.800,00 nel 2017, a € 40.000,00 nel 2018 e a € 40.000,00 nel 2019, in base a specifiche disposizioni di legge o dei principi contabili;
  - nel Bilancio di Previsione 2018/2020, mediante una quota di entrate di parte corrente destinate a spese di investimento, pari a € 40.000,00 nel 2018, a € 40.000,00 nel 2019 e a € 40.000,00 nel 2020, in base a specifiche disposizioni di legge o dei principi contabili;

di relazione in merito alla natura di dette entrate, al fine di escludere la violazione dei limiti introdotti nei correttivi al D.Lgs. 118/2011, per quanto concerne la quota consolidata del margine corrente destinabile al finanziamento degli investimenti pluriennali.

In esito alla ricezione della predetta nota istruttoria, il Comune, con nota n. 2928 del 31 maggio 2020, in relazione ai rilevati ritardi di approvazione dei rendiconti, ha confermato di aver rispettato il divieto di assumere personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale, e ha fornito i seguenti chiarimenti in merito agli altri aspetti evidenziati:

- quanto alla somma pignorata, in seguito alla notifica del pignoramento presso il Tesoriere, in via cautelativa è stato interamente accantonato pari importo nel fondo passività potenziali a valere sull'avanzo di amministrazione dell'anno 2018 (l'udienza conclusiva della vicenda è stata fissata dal Tribunale di Verona per il 25/06/2020);
- quanto alla vulnerabilità dell'equilibrio corrente, il Comune di Pescantina si è limitato ad esporre le misure già adottate negli ultimi anni:
  - riguardo alla rigidità della spesa, l'ente ha proceduto alla riduzione dell'indebitamento mediante estinzioni anticipate, liberando risorse correnti. A tal proposito viene segnalato che l'incidenza delle spese per il personale sulle entrate correnti è all'interno del valore di virtuosità indicato dal D.P.C.M. 17/03/2020;
  - l'ente assicura una verifica costante e controllo delle entrate al fine di ridurre al minimo l'evasione fiscale nonché il monitoraggio e controllo delle spese, con particolare attenzione alle fatture che pervengono presso il Comune al fine di evitare l'insorgere di debiti fuori bilancio che possono avere effetti negativi sugli equilibri stessi.

Viene poi riferito che l'avanzo libero è stato utilizzato nell'anno 2017 per:

- l'anticipazione della rateizzazione operata per la copertura dei debiti fuori bilancio al fine di ridurre il peso della stessa sugli esercizi futuri (euro 166.413,55);
- il finanziamento di spese non ripetitive (euro 56.660,50);
- la creazione di un fondo passività per possibili debiti pregressi con la regione Veneto e manutenzioni straordinarie (euro 364.748,12) - per l'estinzione anticipata di mutui (euro 56.236,27).

Viene poi riferito che l'avanzo libero è stato utilizzato nell'anno 2018 per l'estinzione anticipata di mutui (euro 291.169,77) e per il finanziamento della dotazione capitale in seguito alla trasformazione del Consorzio Ortofrutticolo in Fondazione in partecipazione (euro 32.200,00) e che gli oneri di urbanizzazione sono stati utilizzati in massima parte per manutenzioni stradali in particolare per le asfaltature strade comunali nei limiti delle norme di legge.

- per quanto riguarda le passività potenziali, dall'esame della dettagliata relazione (e dei suoi allegati), contenuta nella citata nota di risposta, in estrema sintesi, emerge che l'accordo di programma è stato sottoscritto nel dicembre 2019 (copia dell'accordo è stata allegata alla nota di risposta) e prevede il versamento di 65 milioni di euro a favore della Regione Veneto per l'attività di bonifica; per quanto riguarda la situazione dei contenziosi con l'ex gestore della discarica, premesso che la Società è attualmente in concordato preventivo presso il tribunale di Roma, in data 13 maggio 2019 il tribunale di Verona ha definito il giudizio dal quale emergono a carico del Comune di Pescantina complessivi euro 654.760,66, riconosciuti come debito fuori bilancio ai sensi dell'articolo 194 comma 1 lett. A) del Tuel, per € 443.790,98 afferenti alla quota capitale (finanziata da fondi già presenti sui conti correnti intestati al gestore, resi disponibili a seguito di svincolo da parte della Provincia di Verona), per € 26.866,78, relativi a spese legali, con somme rimborsate dalla provincia di Verona ed infine con l'utilizzo dell'avanzo amministrazione, accantonato per passività potenziali derivanti dalla discarica, per euro 184.103,30 (di cui € 177.362,88 a titolo di interessi moratori ed € 6.740,42 a rimborso di spese legali). Ad oggi il Comune ha liquidato la totalità degli importi riconosciuti a titolo di spese legali, sia le somme dovute per interessi moratori indicati nel decreto, mentre la Provincia di Verona ha provveduto in data 14/08/2019 a svincolare le somme afferenti la quota capitale, che risultano pertanto nella disponibilità della Società. Per completezza il Comune di Pescantina ha segnalato di aver proposto azione nei confronti della Provincia di Verona per il recupero degli interessi maturati a favore del gestore della discarica, essendo tali somme addebitabili al ritardato svincolo, da parte della Provincia stessa, delle somme necessarie al pagamento del dovuto. Per quanto concerne la congruità degli accantonamenti per la gestione discarica al 31/12/2018, ammontanti a euro 3,3 milioni, l'ente riferisce di ritenerli commisurati ai possibili rischi attualmente legati alla discarica tenendo conto della natura dei procedimenti legali in corso;
- per quanto riguarda i debiti fuori bilancio, nell'anno 2019 ne è stato riconosciuto uno per complessivi euro 3.210,35, di cui alla DCC n. 46 del 21/10/2019 a titolo di spese legali, interessi e rivalutazione monetaria delle somme già erogate ai dipendenti come

da precedente deliberazione di Consiglio Comunale n. 15 del 26/03/2018 in accoglimento della sentenza n. 425/2019 del Tribunale di Verona sezione Lavoro. L'Ente ha poi precisato che la quasi totalità dei debiti fuori bilancio riconosciuti derivano da sentenze del Tribunale relativo a questioni legate alla gestione della discarica Cà Filissine, tuttora sotto sequestro, e in parte da sentenze del Tribunale sezione lavoro, quest'ultima si colloca nell'ambito dell'ispezione ministeriale aperta nel mese di gennaio 2013. Le attività poste in essere dall'ente per scongiurare l'emersione di ulteriori debiti fuori bilancio si concretizzano in un controllo delle determinazioni di impegno elaborate dai vari uffici e da una verifica costante delle fatture che pervengono presso l'Ente.

- quanto alla gestione dei residui, l'ente si è limitato a fornire le motivazioni dei maggiori incassi del titolo I nel 2017, frutto dell'attività di accertamento iniziata nel 2016 che ha prodotto negli anni successivi la regolarizzazione delle posizioni dei contribuenti, tramite ravvedimento operoso, e dei maggiori incassi del titolo III, dettagliandone analiticamente le tipologie. Con riferimento alle entrate per accensione di mutui, l'ente ha riscontrato le richieste istruttorie affermando che i residui attivi del titolo VI derivano da mutui accesi nel l'anno 2010 (asfaltature e realizzazione ecocentro) utilizzati in parte, per i quali è stata chiesta la devoluzione ed è stata prevista l'iscrizione a bilancio nell'anno di concessione della stessa. I suddetti mutui Sono stati stipulati con la Cassa depositi e prestiti e i residui mantenuti si riferiscono alla quota non ancora incassata in ciascun esercizio;
- quanto agli Organismi partecipati, l'ente ha riscontrato come segue le singole richieste di chiarimenti:
  - in merito alla mancanza di doppia asseverazione nei prospetti di cui all'art. 11, comma 6, lett. J, del D.Lgs. 118/2011: la società Pescantina Servizi srl in liquidazione dal 19/09/2016 risultava al momento del rilascio dell'asseverazione sprovvista di Organo di revisione da cui la mancata asseverazione stessa; il Consorzio di Bacino Vr2 del Quadrilatero ha presentato una nota asseverata dal suo organo di revisione nella quale erano indicati i debiti del Comune di Pescantina nei confronti del Consorzio, mentre mancava l'indicazione dei debiti relativi alle somme Conai dell'anno precedente, che normalmente vengono quantificate dal consorzio prima della chiusura del bilancio, di norma tra aprile e giugno;
  - in merito alla mancata conciliazione dei debiti/crediti: per quanto riguarda Pescantina servizi srl, per 15.000,00 euro, essa deriva da crediti della Società verso il Comune per fatture emesse relative ad aggi calcolati su somme mai riversate (in relazione alle quali quindi risultano debiti della società verso l'Ente per mancati riversamenti per euro 74.802,41). In relazione a tali somme è stata avviata azione giudiziale nei confronti dell'amministratore/liquidatore; con il Consorzio di Bacino VR2 del quadrilatero il disallineamento si riferisce al contributo Conai che viene quantificato dal Consorzio in sede di stesura del bilancio come sopra riportato; con Acque Veronesi si è rilevata un incongruenza in quanto nella nota inviata dalla Società erano ricompresi tra i crediti della stessa nei confronti dell'Ente una fattura rifiutata, relativa a consumi anomali, per i quali

il Comune di Pescantina aveva chiesto una verifica a tutt'oggi senza riscontro;

- per quanto concerne l'evoluzione della liquidazione della Società partecipata Pescantina Servizi Srl, posta in liquidazione dal 19/09/2016, con la cancellazione dal Registro delle Imprese avvenuta in data 16/10/2019 si è concluso l'iter per la dismissione, avviato con deliberazione di Consiglio Comunale n. 70/2014. Con deliberazione di Giunta comunale n. 72 del 23/05/2019 e successiva deliberazione n. 88 dell'08/08/2019 è stato fornito indirizzo alla Responsabile dei servizi finanziari di procedere nei confronti degli amministratori della società Pescantina Servizi srl e con determinazione n. 1265 del 02/12/2019 è stato affidato l'incarico ad un avvocato. Il contenzioso è tutt'ora in corso. Relativamente alla verifica della banca dati dei contribuenti, alla base della reinternalizzazione del servizio tributi, sono state verificate le posizioni delle attività produttive, dei non residenti ed infine dei residenti. Ad oggi la verifica si effettua sulle variazioni delle posizioni che intervengono in virtù della normale attività di controllo delle posizioni per gli anni in scadenza;
- in merito alla trasformazione del consorzio ortofrutticolo di Bussolengo e Pescantina Srl da società con consortile a responsabilità limitata in Fondazione di partecipazione, si precisa che la "Fondazione per la Promozione e Valorizzazione dei Prodotti Agricoli di Bussolengo e Pescantina" è stata costituita con atto del notarile in data 27/09/2018 rep. 41295 e con tale atto è stato adempiuto all'obbligo di dismissione della partecipazione nel "Consorzio per gestione del mercato ortofrutticolo di Bussolengo e Pescantina". Con decreto della Regione Veneto n. 182120 del 27/11/2018 è stata riconosciuta la personalità giuridica di diritto privato della suddetta Fondazione, che risulta iscritta al n. 965 del Registro Regionale delle persone giuridiche di diritto privato. La Fondazione ha presentato un bilancio per l'anno 2018 con un disavanzo pari ad euro 14.670, siamo in attesa di avere il bilancio per l'anno 2019.
- quanto alla negatività dell'equilibrio di parte corrente, la somma indicata in negativo per euro 5.300,00 nel bilancio 2017-2019 e 8.000,00 nel bilancio 2018-2020 si riferisce alla quota pari all'8 per mille degli incassi relativi agli oneri di urbanizzazione secondaria che, in base alla Legge regionale n. 44/1987, sono destinati agli enti religiosi che entro il mese di ottobre dell'anno precedente presentino all'Ente richiesta di contribuzione per interventi straordinari sugli edifici religiosi corredata da apposito progetto dell'opera. Tali somme sono state classificate tra i trasferimenti in conto capitale riferendosi ad interventi di natura straordinaria;
- infine, per quanto concerne le somme pari ad euro 40.000,00 indicate tra le entrate correnti e destinate a spese di investimento, l'ente ha precisato che si riferiscono agli introiti per diritti ed uso di loculi e tombe e considerati rientranti nella fattispecie di cui al punto "3.10 *Le entrate derivanti dalla gestione dei beni iscritti tra le immobilizzazioni del conto del patrimonio, quali locazioni e concessioni, sono accertate sulla base dell'idonea documentazione predisposta dall'ente creditore ed imputate all'esercizio in cui l'entrata è esigibile. Le entrate derivanti da concessioni pluriennali, che non garantiscono accertamenti costanti negli esercizi e costituiscono entrate straordinarie non ricorrenti, sono considerate destinate al finanziamento di*

*interventi di investimento*” dell'allegato 4.2 del D.Lgs. 118/2011.

## DIRITTO

Com'è noto, la legge 5 giugno 2003, n. 131, contenente “*Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*” introdusse in maniera innovativa nell'ordinamento forme di controllo cd. “collaborativo” da parte della Corte dei conti nei confronti di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, finalizzate alla verifica del rispetto degli equilibri di bilancio da parte delle Autonomie territoriali, in relazione ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.

La legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006) ha poi previsto, per gli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali, l'obbligo di trasmissione alle competenti sezioni regionali di controllo di una relazione sul bilancio di previsione dell'esercizio di competenza e sul rendiconto dell'esercizio medesimo, sulla base di criteri e linee guida definiti dalla Corte dei conti (che vi ha poi provveduto elaborando i questionari già richiamati in fatto). Nelle previsioni del legislatore, tale adempimento deve dare conto in particolare del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno e dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, ultimo comma, della Costituzione, e di ogni grave irregolarità contabile e finanziaria in ordine alle quali l'amministrazione non abbia adottato le misure correttive segnalate dall'organo di revisione.

Chiamata a pronunciarsi su dette disposizioni, la Corte costituzionale ha affermato che tale forma di controllo esterno fosse “ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità” concorrendo “alla formazione di una visione unitaria della finanza pubblica, ai fini della tutela dell'equilibrio finanziario e di osservanza del patto di stabilità interno” (sentenza n. 179 del 2007) ritenendo altresì che tale nuova attribuzione trovasse diretto fondamento nell'art. 100 Cost., il quale come noto assegna alla Corte dei conti il controllo successivo sulla gestione del bilancio, come controllo esterno ed imparziale, dovendosi quindi intendere il controllo “sulla gestione del bilancio dello Stato” ivi previsto come oggi esteso ai bilanci di tutti gli enti pubblici che costituiscono, nel loro insieme, la finanza pubblica allargata.

Con il decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 convertito con modificazioni dalla L. 7 dicembre 2012, n. 213, i controlli sui bilanci hanno assunto caratteri cogenti nei confronti dei destinatari, ivi prevedendosi, nell'ambito delle verifiche di cui alla citata legge 266/2005, la possibilità di accertamento, da parte delle competenti sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, 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 (oggi peraltro superato dalla nuova regola contabile dell'equilibrio di cui alla legge 24 dicembre 2012, n. 243, e s.m.i.) che comporta per le amministrazioni interessate 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, come statuito dall'art. 148bis del TUEL introdotto con l'art. 3, comma 1, lettera e) del citato d.l. 174/2012.

La ratio che ha caratterizzato questa evoluzione va rinvenuta nella finalità di prevenire o contrastare gestioni contabili non corrette, suscettibili di alterare l'equilibrio del bilancio di cui al novellato art. 81 della Costituzione, riverberandosi tali disfunzioni sul conto consolidato delle pubbliche amministrazioni, con possibile vanificazione della funzione di coordinamento dello Stato finalizzata al rispetto degli obblighi eurounitari (cfr. Corte Costituzionale, sentenza n. 40 del 2014). Ne consegue che tale tipo di sindacato è esercitato nell'interesse dello Stato per finalità che riguardano la finanza pubblica nel suo complesso, per cui il potere conferito alla Corte dei conti di adottare misure interdittive all'ente appare anch'esso strumentale al perseguimento del rispetto degli obblighi che lo Stato ha assunto nei confronti dell'Unione europea in ordine alle politiche di bilancio.

Posto che peraltro non sono mai state abrogate le disposizioni contenute nelle citate leggi n. 131/2003 e n. 266/2005, si evince che coesiste ad oggi una duplice finalità del controllo finanziario sugli enti locali: da un lato, esso è diretto a rappresentare agli organi elettivi degli enti controllati la reale ed effettiva situazione finanziaria o le gravi irregolarità riscontrate nella gestione dell'ente, in modo tale che gli stessi possano responsabilmente assumere le misure correttive che ritengano più opportune; dall'altro, a fronte di irregolarità capaci di compromettere la stabilità finanziaria dell'ente soggetto a controllo, esso può condurre ai descritti esiti cogenti, al fine di preservare le risorse pubbliche la cui gestione è demandata all'ente assoggettato a controllo.

In tale contesto si inserisce peraltro la riforma operata dal d.lgs.118 /2011 che, in attuazione della delega contenuta nella legge 5 maggio 2009, n. 42, di attuazione del federalismo fiscale di cui all'art. 119 della Costituzione, ha intrapreso il processo di armonizzazione dei sistemi contabili degli enti territoriali e dei loro organismi partecipati, in quanto dalla leggibilità e confrontabilità dei bilanci pubblici dipende la corretta valutazione degli andamenti della finanza territoriale, i cui esiti si riflettono sui conti pubblici nazionali nei termini già descritti.

In considerazione di tutto quanto sin qui osservato, vanno altresì richiamate le linee guida della Sezione delle Autonomie, (già citate nel preambolo: ci si riferisce in particolare alle linee-guida per la redazione delle relazioni inerenti al Rendiconto dell'esercizio 2017, approvate dalla Sezione delle autonomie con Deliberazione n. 16/SEZAUT/2018/INPR ed alle linee-guida per la redazione delle relazioni inerenti al Rendiconto dell'esercizio 2018, approvate dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 12/SEZAUT/2019/INPR) ove si è sottolineata l'opportunità di proseguire nel monitoraggio degli istituti più rilevanti del sistema armonizzato, focalizzando l'attenzione su specifici profili gestionali indicativi della capacità di perseguire quella effettiva stabilità di medio-lungo termine. Pertanto, in continuità con il percorso già intrapreso per il passato, ed in conformità alla ormai consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale, anche per gli esercizi in esame il questionario ha privilegiato l'analisi degli aspetti principali della gestione, ossia: gestione finanziaria, risultato di amministrazione, indebitamento.

Per quanto sopra esposto, all'esito dell'istruttoria svolta sul Comune di Pescantina si rilevano i seguenti profili.

### **Vulnerabilità dell'equilibrio di parte corrente**

La Sezione rileva per entrambi i rendiconti in esame la vulnerabilità dell'equilibrio di parte corrente, indotto dall'alta incidenza delle spese rigide sulle entrate correnti, a cui vanno aggiunti gli oneri derivanti alla rateizzazione dei debiti fuori bilancio.

Il Collegio, sebbene rilevi una certa continuità, fin dal 2011, da parte del Comune di Pescantina nell'adozione di misure volte al recupero degli equilibri di bilancio, ritiene che sia necessario proseguire nello sforzo intrapreso volto alla riduzione dell'indebitamento, al fine di liberare risorse correnti da destinare stabilmente al conseguimento dell'equilibrio corrente, prescindendo dal ricorso all'avanzo di amministrazione.

A tal proposito è necessario ribadire che il ricorso all'avanzo d'amministrazione per la copertura delle spese correnti ordinarie (che ai sensi dell'art 187 lett, c) del TUEL può avvenire *“per i provvedimenti necessari per la salvaguardia degli equilibri di bilancio di cui all'articolo 193 ove non possa provvedersi con mezzi ordinari, per il finanziamento delle spese di funzionamento non ripetitive in qualsiasi periodo dell'esercizio e per le altre spese correnti solo in sede di assestamento”*) va considerato *“un'evenienza di natura eccezionale, giustificata unicamente al fine di garantire il rispetto del principio di equilibrio in presenza di una situazione particolare quale quella della riduzione dei trasferimenti relativi al contributo ordinario”* (cfr. Sezione regionale di controllo per il Veneto, deliberazioni n. 217/2018/PRSE e n. 89/2020/PRSE).

Va pertanto ricordata all'ente la necessità di modulare la propria gestione finanziaria nel senso di garantire, in una visione prospettica, il mantenimento dell'equilibrio di bilancio di parte corrente con entrate che abbiano il carattere della ripetitività e siano dunque assistite da un maggior grado di certezza.

### **Debiti fuori bilancio e passività potenziali**

Nel corso del 2017 sono stati riconosciuti ulteriori debiti fuori bilancio per complessivi € 232.075,72, con conseguente sfioramento del parametro di deficitarietà n. 8 di cui al D.M. 18/02/2013, *“Consistenza dei debiti fuori bilancio riconosciuti nel corso dell'esercizio superiore all'1 per cento rispetto ai valori di accertamento delle entrate correnti”*, con un'incidenza del 2,2%.

A tal proposito la Sezione rileva che il susseguirsi dell'insorgenza di debiti fuori bilancio, di tale entità, pur derivanti da annualità pregresse, può compromettere gli equilibri di bilancio dell'ente e rende inefficaci le previsioni annuali deliberate dall'Organo consiliare. Il fenomeno patologico non può dirsi superato negli esercizi successivi, anche se di entità più contenute: dall'esame del rendiconto 2018 infatti si evince che sono stati riconosciuti debiti fuori bilancio per complessivi 14.737,06 euro e dalla risposta fornita dell'ente si è appreso che nel 2019 il fenomeno ha riguardato la somma di 3.210,35 euro.

Preliminarmente, è bene ricordare che il fenomeno dei debiti fuori bilancio può creare possibili rischi per gli equilibri del bilancio dell'ente. Il Collegio ricorda, innanzitutto, che il debito fuori bilancio è un'obbligazione verso terzi per il pagamento di una determinata somma di denaro, assunta in violazione delle norme di contabilità pubblica che attengono alla fase della spesa degli enti locali. L'istituto, attualmente, disciplinato dall'art. 194 del TUEL, ha carattere eccezionale e prevede, tra l'altro, che tale

adempimento vada processato, prioritariamente, in occasione della ricognizione dello stato di attuazione dei programmi e dell'accertamento degli equilibri generali di bilancio (art. 193, comma 2, del TUEL), oltre che quando se ne verifica la necessità o, comunque, nelle eventuali occasioni periodiche previste dal Regolamento di contabilità di ciascun ente. L'elencazione prevista dalla norma contempla una serie di ipotesi, tassative in quanto derogatorie rispetto all'ordinario procedimento di spesa, in cui è possibile procedere al riconoscimento, e tra queste rientrano anche le sentenze esecutive (art. 194, comma 1, lett. a del TUEL).

Rappresentando, quindi, un'eccezione ai principi contabili generali, i quali prevedono l'obbligatorietà del preventivo impegno formale e della copertura finanziaria, che va sempre attestata, ed al fine di riportare le ipotesi previste dall'art. 194 nell'ambito dei principi contabili generali è, dunque, richiesta, in tale circostanza, la deliberazione consiliare con la quale viene ripristinata la fisiologia della fase della spesa ed i debiti in questione vengono ricondotti a sistema mediante l'adozione dei necessari provvedimenti di riequilibrio. Ulteriore funzione svolta dalla deliberazione consiliare è l'accertamento delle cause che hanno originato l'obbligo, con le conseguenziali ed eventuali individuazioni delle responsabilità, qualora vi fossero e ciò risultasse possibile. Questa funzione di accertamento è rafforzata dalla previsione contenuta all'art. 23, comma 5, della legge n. 289/02 che dispone l'invio alla Procura regionale della Corte dei conti delle deliberazioni di riconoscimento dei debiti fuori bilancio.

La Sezione infine, pur prendendo atto di quanto relazionato dall'ente in sede di risposta ai rilievi istruttori in merito alla congruità degli accantonamenti effettuati per la gestione della discarica al 31/12/2018, a valere sul risultato di amministrazione per 3,3 milioni di euro, ritenuti commisurati ai possibili rischi legati alla sua gestione e tenuto conto della natura dei procedimenti legali in corso, raccomanda un costante monitoraggio delle passività potenziali di cui trattasi, al fine di mantenerne aggiornata la consistenza degli accantonamenti, il cui scopo precipuo è quello di neutralizzarne completamente l'impatto sugli equilibri di bilancio in caso di effettiva insorgenza.

Considerato che la passività potenziale consiste in un'obbligazione passiva possibile, la cui consistenza deriva da eventi passati e la cui esistenza sarà confermata dal verificarsi o meno di uno o più eventi futuri e incerti, non totalmente sotto il controllo del Comune medesimo, in assenza di definizione specifica da parte dei principi contabili medesimi di cui al D.lgs. n. 118/2011, si dà atto che il giudizio sulla congruità dell'accantonamento è rimessa alla prudente valutazione degli organi di controllo interno dell'ente.

### **Criticità nella gestione dei residui**

La risposta fornita dall'ente consente il superamento di alcuni dei rilievi formulati, tuttavia nulla viene eccepito in merito all'accumulo dei residui dei titoli I e III nel 2017, al disallineamento della massa creditoria rispetto a quella debitoria nello stesso esercizio e all'insorgenza di maggiori residui attivi nel 2018 a valere sui medesimi titoli, non consentendo pertanto di superare le osservazioni formulate.

A tal proposito la Sezione rammenta che il mantenimento di residui attivi inesigibili nel conto del bilancio incide sull'attendibilità del risultato contabile di amministrazione e sulla formazione dell'avanzo di amministrazione che può risultare sussistente solo sotto

il profilo contabile (art. 187 del Tuel). In altri termini, l'improprio mantenimento di poste datate nel tempo incide sulla formazione di un avanzo di amministrazione effettivamente esistente, che rappresenta un volume di disponibilità finanziaria che si trasformerà in effettiva disponibilità liquida nel momento in cui saranno riscossi i crediti.

In ogni caso, al fine di garantire gli equilibri della gestione finanziaria, in presenza di residui, risalenti anni indietro nel tempo e di dubbia sussistenza, occorre attivare per tempo idonee procedure di ricognizione e verifica delle singole posizioni creditorie.

La Sezione, pertanto, non può non richiamare l'attenzione sull'esigenza di operare una rigorosa ed attenta verifica delle voci classificate nei residui, finalizzata a mantenere in bilancio solo quelle per le quali la riscossione possa essere prevista con un ragionevole grado di certezza; infatti al fine di conferire veridicità ed attendibilità al bilancio dell'Amministrazione locale, il legislatore ha stabilito che al termine di ciascun esercizio, prima dell'inserimento in bilancio dei residui, l'ente debba procedere ad una specifica operazione di riaccertamento tesa a verificare le posizioni creditorie/debitorie.

Considerata la finalità della norma, deve trattarsi di un controllo sostanziale e non solo formale; l'ente cioè, non può limitarsi a verificare la ragione, il titolo giuridico, la giustificazione delle singole poste, ma deve accertare l'effettività del credito, attraverso un prudente apprezzamento dell'esistenza dei requisiti essenziali previsti dall'ordinamento. I risultati che tali operazioni sono idonei a comportare vengono riportati, quindi, nel bilancio dell'esercizio successivo dell'ente.

La Sezione conclusivamente invita il Comune a vigilare attentamente sulla riscossione dei crediti e sul pagamento dei debiti mantenuti in bilancio (soprattutto in relazione alle disposizioni concernenti la tempestività dei pagamenti), alla luce dei potenziali riflessi di un loro improprio mantenimento sul risultato di amministrazione, sulla salvaguardia degli equilibri di bilancio e sulla stessa attendibilità del rendiconto dell'ente, garantendo altresì la corretta applicazione dei nuovi principi contabili, postulati dall'armonizzazione contabile.

### **Criticità nella gestione degli organismi partecipati**

Dalle risultanze istruttorie è emerso che nel 2018 l'avanzo libero è stato utilizzato, tra l'altro, per il finanziamento della dotazione capitale del Consorzio Ortofrutticolo in seguito alla sua trasformazione in Fondazione in partecipazione (euro 32.200,00); tale organismo presenta da più esercizi perdite che incidono l'originario conferimento del fondo di dotazione fino a comportare un possibile effetto erosivo sul valore del patrimonio netto.

Preliminarmente, occorre rilevare che in relazione ai rapporti patrimoniali tra Province, Comuni e Fondazioni che svolgono la loro attività sul territorio di riferimento degli Enti locali e, in particolare, alla possibilità di erogare contributi, la giurisprudenza consultiva ha ritenuto ammissibile l'erogazione finalizzata alla conservazione o all'incremento del patrimonio destinato allo svolgimento dell'attività istituzionale dell'ente morale (Sezione regionale di controllo per la Lombardia 979/2010/PAR).

In relazione alla criticità rilevata, rammenta il Collegio che la Fondazione è un ente morale, dotato di personalità giuridica, disciplinato dal codice civile, che ha quale

elemento costitutivo essenziale l'esistenza di un patrimonio destinato alla soddisfazione di uno scopo di carattere ideale. Il patrimonio non è solo elemento costitutivo della Fondazione ma è la caratteristica che distingue e differenzia questo istituto dall'associazione che ha quale elemento essenziale la personalità della partecipazione di una pluralità di soggetti, finalizzata al raggiungimento di uno scopo.

Le Fondazioni, come anche riconosciuto dalla giurisprudenza costituzionale, hanno natura privata e sono espressione delle organizzazioni delle libertà sociali, costituendo i cosiddetti corpi intermedi, che si collocano fra Stato e mercato, e che trovano nel principio di sussidiarietà orizzontale, di cui all'ultimo comma dell'art. 118 della Costituzione, un preciso richiamo e presidio rispetto all'intervento pubblico (Corte cost. sentt. n. 300 e 301 del 2003).

Caratteristica essenziale della Fondazione è l'esistenza di un patrimonio che deve consentire all'ente di svolgere la sua attività ordinaria. Quest'ultimo, sin dal momento genetico della persona giuridica (negozio di Fondazione e negozio di dotazione), deve essere sufficiente per consentire all'ente di svolgere la sua attività ordinaria, tant'è che, ove il patrimonio non sia sufficiente per raggiungere lo scopo o addirittura venga meno, il codice civile prevede che la Fondazione si estingua e il suo residuo patrimonio sia trasferito ad organi che abbiano una finalità analoga, a meno che la competente autorità provveda alla trasformazione della Fondazione in altro ente (Sezione di controllo per il Piemonte, deliberazione n. 100/2011/PAR).

È pur vero che manca nell'ordinamento generale o nella disciplina di settore degli enti territoriali uno specifico divieto per l'ente pubblico di erogare contributi straordinari ad una Fondazione partecipata. In linea di principio, se l'azione di quest'ultima è intrapresa allo scopo di soddisfare esigenze della collettività rientranti nelle finalità perseguite dall'ente locale, la concessione di un finanziamento non equivale ad un depauperamento del patrimonio comunale, a fronte dell'utilità che l'ente locale (e più in generale la collettività di cui è esponenziale) riceve dallo svolgimento del servizio di interesse pubblico effettuato dal soggetto destinatario del contributo. Cionondimeno, ogni qualvolta l'Amministrazione ricorre a soggetti terzi per raggiungere i propri fini e, conseguentemente, riconosce loro benefici patrimoniali, si impongono maggiori cautele, anche al fine di garantire l'applicazione dei generali principi di buon andamento, di parità di trattamento e di non discriminazione che debbono caratterizzare l'attività amministrativa.

Più precisamente, l'ente medesimo deve contemperare gli interessi di cui è portatore quale esponente della collettività di riferimento (interessi che possono avere anche carattere prettamente sociale come, ad esempio, la promozione della cultura), con gli interessi di conseguire un risparmio di spesa mediante l'impiego dell'ente partecipato.

In concreto, il contemperamento di queste molteplici esigenze deve tradursi in un equilibrio economico e finanziario dell'organismo cui partecipa. Come detto, ciò non significa che, *a priori*, sia preclusa all'ente locale la possibilità di contribuire finanziariamente o economicamente alla gestione della propria partecipata per rendere un servizio migliore alla collettività di riferimento. Infatti, l'ente locale può prevedere che, nel corso degli esercizi, erogherà una contribuzione in favore della propria partecipata,

ma detta previsione da parte dell'Amministrazione locale -partecipante deve essere programmata sulla scorta di un piano industriale e di un piano degli investimenti. Solo in questo caso la contribuzione del Comune/Provincia in favore dell'ente strumentale è compatibile con l'impiego corretto dell'organismo terzo: infatti, unicamente sulla scorta di una corretta programmazione degli investimenti la contribuzione dell'ente può essere finalizzata a consentire che la propria partecipata raggiunga nel tempo un equilibrio economico e finanziario. In altri termini, l'ente locale non può accollarsi l'onere di ripianare anche occasionalmente le perdite gestionali della Fondazione, perché alle stesse deve essere in grado di far fronte la Fondazione con il suo patrimonio (*ex multis*, cfr. Sez. controllo Lombardia n. 365/2011 e 72/2012/PAR).

Detto principio appare ora ancor più suffragato a seguito di apposita disposizione normativa che lo impone atteso che nella legge 147/2013 all'articolo 1, comma 553 primo periodo espressamente si prevede che: A decorrere dall'esercizio 2014 aziende speciali, alle istituzioni e alle società “ *a partecipazione di maggioranza, diretta e indiretta, delle pubbliche amministrazioni locali concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, perseguendo la sana gestione dei servizi secondo criteri di economicità e di efficienza*”.

L'ossequio al richiamato principio per vis espansiva contamina anche la gestione delle altre formule organizzative delle autonomie territoriali quali la Fondazione.

Appare, poi, necessario che l'ente locale svolga un effettivo controllo sulla gestione dell'organismo (Sezione regionale di controllo per la Lombardia deliberazione n. 199/2011 e 72/2012/PAR). La carente attività di controllo dell'amministrazione locale sugli organi dell'ente strumentale, infatti, denota una gestione non sana dell'Amministrazione, in quanto è dovere dell'ente locale di riferimento svolgere un controllo puntuale sulle risorse finanziarie conferite in dotazione ad organismi partecipati.

All'esito di tale richiamo dei principi generali in materia di “legalità finanziaria”, il Collegio rammenta che – nel caso di specie – l'ente è tenuto a valutare con estremo rigore la sussistenza di eventuali responsabilità dei competenti organi (comunali/provinciali e della Fondazione), adottando i provvedimenti conseguenti.

Si evidenzia altresì che l'erogazione di contributi straordinari a carico di un ente locale per soddisfare i creditori di una Fondazione partecipata dal medesimo si configura quale operazione di mero ripiano dei debiti derivanti dalla gestione corrente, contrastante con il divieto, in capo ai soci pubblici, di “*interventi tampone con dispendio di disponibilità finanziarie a fondo perduto, erogate senza un programma industriale o una prospettiva che realizzi l'economicità e l'efficienza della gestione nel medio e nel lungo periodo*” (Sezione regionale di controllo per la Lombardia deliberazioni n. 12/2012/PAR e 72/2012/PAR).

La Sezione rileva inoltre la mancanza nei prospetti dimostrativi di cui all'art. 11, comma 6, lett. j, d.lgs. n. 118/2011 dei debiti e crediti reciproci tra l'Ente e gli organismi partecipati della doppia asseverazione degli organi di revisione.

La norma citata dispone che la relazione sulla gestione da allegare al rendiconto dell'ente territoriale debba riportare gli esiti della verifica dei crediti e debiti reciproci con i propri

enti strumentali e le società controllate e partecipate, aggiungendo che: “la predetta informativa, asseverata dai rispettivi organi di revisione, evidenzia analiticamente eventuali discordanze e ne fornisce la motivazione; in tal caso l'ente assume 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”.

Tale disposizione va letta in relazione all'obbligo per gli enti locali di adottare comuni schemi di bilancio (finanziario ed economico e conto del patrimonio), e comuni schemi di bilancio consolidato con i propri enti ed organismi partecipati/controllati. L'adozione di comuni schemi di bilancio costituisce, infatti, momento essenziale del disegno di armonizzazione dei sistemi contabili anche al fine di verificare l'effettiva ricaduta delle gestioni esternalizzate sui bilanci degli enti proprietari (Sezione delle autonomie, deliberazione n. 4 /SEZAUT/2015/INPR del 24/02/2015).

L'obbligo informativo, parte della relazione sulla gestione allegata al rendiconto, si innesta dunque nel complesso della normativa vigente, così come innovata dal d. l. n. 174/2012 e dal d.lgs. n. 118/2011, che prevede specifici obblighi di indirizzo, controllo e monitoraggio in capo agli enti territoriali. Gli obiettivi di gestione perseguiti dall'ente territoriale devono, infatti, necessariamente tener conto anche del sistema di enti strumentali e società controllate e partecipate ovvero del cosiddetto “gruppo amministrazioni pubbliche” come chiarito dal punto 2 del principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio (allegato n. 4/1 al d.lgs. n. 118/2011).

Per gli enti locali, le modifiche al d.lgs. n. 267/2000 apportate dal sopra richiamato d.l. n. 174/2012, hanno richiesto alle amministrazioni di organizzare un idoneo sistema informativo finalizzato a rilevare i rapporti finanziari tra l'ente proprietario e la società, la situazione contabile, gestionale e organizzativa della società, i contratti di servizio, la qualità dei servizi, il rispetto delle norme di legge sui vincoli di finanza pubblica (art. 147-quater, commi 2-3, d.lgs. n. 267/2000); è stato così assegnato al sistema dei controlli interni il compito di verificare, attraverso l'affidamento e il controllo dello stato di attuazione di indirizzi e obiettivi gestionali, la redazione del bilancio consolidato, l'efficacia, l'efficienza e l'economicità degli organismi gestionali esterni dell'ente (art. 147, co. 2, lett. d, d.lgs. n. 267/2000) e previsto che, nella sezione strategica del documento unico di programmazione (DUP), l'ente locale debba definire gli indirizzi generali sul ruolo degli organismi ed enti strumentali e società controllate e partecipate con riferimento anche alla loro situazione economica e finanziaria, agli obiettivi di servizio e gestionali che devono perseguire ed alle procedure di controllo di competenza dell'ente (punto 8.1 del principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio, allegato n. 4/1 al d.lgs. n. 118/2011). L'articolo 147-quinquies, co. 3, del d.lgs. n. 267/2000, specifica, inoltre, che il controllo sugli equilibri finanziari implica la valutazione degli effetti che si determinano per il bilancio finanziario dell'ente in relazione all'andamento economico-finanziario degli organismi gestionali esterni.

La verifica dei crediti e debiti reciproci tra enti territoriali e propri organismi partecipati risponde allora all'evidente esigenza di garantire trasparenza e veridicità delle risultanze del bilancio degli enti nell'ambito di una corretta attività di corporate governance, che postula una tendenziale simmetria delle reciproche poste creditorie e debitorie tra l'ente e le sue società partecipate. L'illustrazione in sede di rendiconto della gestione dell'ente

territoriale degli esiti della verifica dei crediti e debiti reciproci nei confronti degli enti strumentali e delle società partecipate e controllate si iscrive nell'ambito delle operazioni di consolidamento, che costituisce aspetto rilevante e significativo della novella normativa introdotta dal d.lgs. n. 118/2011 in quanto funzionale all'operazione di elisione dei rapporti infragruppo per la procedura che presuppone la certezza delle reciproche partite debitorie e creditorie, ed è pertanto momento non derogabile nell'ambito della corretta gestione delle risorse pubbliche.

Va pertanto raccomandato all'Ente di attuare ogni utile iniziativa volta a garantire che la doppia asseverazione sia resa disponibile tempestivamente nei successivi esercizi.

Quanto agli episodi di mancata conciliazione, la Sezione rammenta che in base alla norma citata, in caso di discordanza, il Comune debba adottare 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 e ciò perché l'ammontare del credito vantato (o del debito dovuto) dalla partecipata nei confronti dell'ente locale controllante deve corrispondere alla posta debitoria (o creditoria) iscritta nel bilancio dell'ente locale.

La discrasia contabile, con l'andar del tempo, rischia di determinare la formazione di debiti fuori bilancio e di potenziali rischi sugli equilibri finanziari dell'ente locale. È utile sottolineare infatti che la norma *“si pone l'obiettivo di arginare il disallineamento delle poste debitorie e creditorie che spesso si riscontra nei bilanci della partecipata e dell'ente pubblico socio. L'obiettivo, pertanto, è quello di offrire dati certi circa i rapporti finanziari tra l'ente pubblico e la partecipata e di stimolare, se necessario, processi di correzione di eventuali discordanze”* (Sezione regionale di controllo per la Lombardia, parere 479/2013).

A tal proposito, oltre a sottolineare che l'obbligo di dare dimostrazione della conciliazione dei rapporti debitori/creditori già previsto, per enti locali, dal d.l. n. 95/2012, è stato esteso a tutti gli enti territoriali (art. 11, co. 6, lett. j, D. Lgs. n. 118/2011, integrato dal d.lgs. n. 126/2014), questa Sezione rileva che la disposizione ex art. 6, comma 4 del decreto-legge 95/12 ha come obiettivo di porre un freno al disallineamento delle poste debitorie e creditorie nei bilanci degli organismi partecipati e dell'ente pubblico controllante.

Con questa disposizione si vuole raggiungere la certezza dei rapporti finanziari tra l'ente pubblico e la partecipata in modo tale da evitare il crearsi di situazioni debitorie nascoste che possano incidere sugli equilibri finanziari dell'ente controllante.

La Sezione nel ribadire la necessità della doppia asseverazione dei debiti e dei crediti da parte dell'organo di revisione dell'ente territoriale e di quello dell'organismo partecipato, al fine di evitare eventuali incongruenze e garantire piena attendibilità dei dati, raccomanda all'Ente di adoperarsi per il futuro al fine di assicurare il completo adempimento dell'obbligo normativo in argomento, del quale costituisce necessario corollario il rispetto della tempistica di acquisizione dei dati, in relazione alle finalità informative della relazione sulla gestione allegata al rendiconto di cui la nota crediti/debiti è componente necessaria per una migliore comprensione dei dati contabili, a beneficio del Comune (Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 209/2018/PRSE).

Occorre, pertanto, provvedere alla riconciliazione delle suddette poste e, nel frattempo, disporre gli opportuni accantonamenti prudenziali (Sezione regionale di controllo per il veneto, deliberazione n. 148/2018/PRSE).

### **Negatività dell'equilibrio di parte corrente nei bilanci di previsione**

La risposta dell'ente evidenzia che la negatività dell'equilibrio corrente per euro 5.300,00 nelle singole annualità del bilancio 2017-2019 e 8.000,00 in quelle del bilancio 2018-2020, deriva dalla quota dell'8 per mille degli incassi relativi agli oneri di urbanizzazione secondaria, destinate agli enti religiosi che presentano richiesta di contribuzione per interventi straordinari su edifici religiosi, classificate tra i trasferimenti in conto capitale, riferendosi ad interventi di natura straordinaria.

La Sezione osserva in proposito che la corretta allocazione di tali poste è tra i contributi agli investimenti (codice voce U.2.03.00.00.000 del piano dei conti finanziario) e non tra gli altri trasferimenti in conto capitale (codice voce U.2.04.00.00.000 del piano dei conti finanziario); tale correttivo comporta una diversa compilazione del quadro degli equilibri previsionali e prevede l'esposizione degli importi in parola non più nella parte corrente (alla lettera E) Titolo 2.04: Altri trasferimenti in conto capitale) ma nella parte capitale (alla lettera U) Spese titolo 2.00 – Spese in conto capitale), consentendo di superare, sotto il profilo sostanziale, il rilievo legato al reiterato squilibrio corrente rilevato.

A tal proposito giova richiamare la Domanda n. 60 pubblicata da A.S.F.E.L. (Associazione Servizi Finanziari Enti Locali) in merito alle FAQ relative alla sperimentazione, avente ad oggetto la distinzione tra contributi agli investimenti e trasferimenti in conto capitale, finalizzata ad una corretta classificazione delle entrate e delle spese in conto capitale, che chiarisce la natura di “*contributi agli investimenti*” per i contributi erogati dai comuni agli edifici di culto a valere degli oneri di urbanizzazione riscossi.

Orbene, la risposta al citato quesito n. 60 recita: “*I contributi agli investimenti sono erogazioni effettuate da un soggetto a favore di terzi, destinate al finanziamento di spese di investimento, in assenza di controprestazione, cioè in assenza di un corrispettivo reso dal beneficiario, a favore di chi ha erogato il contributo. L'assenza del corrispettivo comporta che, a seguito dell'erogazione del contributo, il patrimonio del soggetto erogante si riduce mentre il patrimonio del beneficiario, o degli ulteriori successivi beneficiari, si incrementa. Il rispetto del vincolo di destinazione del contributo (o del trasferimento) non costituisce “controprestazione”.*

*In assenza di uno specifico vincolo di destinazione del contributo ad uno specifico investimento, i contributi agli investimenti sono genericamente destinati al finanziamento degli investimenti. Dal nell'allegato al bilancio e al rendiconto riguardante il risultato di amministrazione è data evidenza della quota costituita da entrate genericamente “destinate” al finanziamento degli investimenti e della quota vincolata al finanziamento di specifici investimenti.*

*Anche i trasferimenti in conto capitale sono erogazioni effettuate da un soggetto a favore di terzi, in assenza di una controprestazione, ma non sono destinate al finanziamento di una spesa di investimento, ma alle seguenti fattispecie:*

*a) trasferimenti diretti a far fronte a spese eccezionali o a coprire perdite o deficit;*

*b) lasciti e donazioni di importo considerevole, non aventi vincolo di destinazione a spese di investimento o a spese correnti. I lasciti e le donazioni vincolate alla realizzazione di investimenti sono classificate come Contributi agli investimenti. I lasciti e le donazioni vincolate a specifiche spese correnti (ad es. borse di studio) sono classificate come trasferimenti correnti. I lasciti e le donazioni di modico valore non vincolate a specifiche destinazioni sono classificati come trasferimenti correnti. La determinazione del limite dell'importo che può essere considerato "modico" è stabilito prudentemente dall'ente anche in relazione al proprio bilancio;*

*c) indennizzi di importo elevato a fronte di danni o lesioni gravi non coperti da polizze di assicurazione. Gli indennizzi possono essere imposti in sede giudiziale o concordati in sede extragiudiziale. Tra essi figurano gli indennizzi per danni causati da esplosioni, fuoriuscite di petrolio, effetti collaterali di farmaci, ecc. Gli indennizzi di modico valore sono classificati come trasferimenti correnti. La determinazione del limite dell'importo che può essere considerato "modico" è stabilito prudentemente dall'ente anche in relazione al proprio bilancio;*

*d) trasferimenti in c/capitale a seguito di inesigibilità definitiva di un credito, derivante dal finanziamento concesso dall'ente a terzi, tale finanziamento è considerato un trasferimento definitivo a fondo perduto per cancellazione di crediti e si contabilizza tra i trasferimenti in conto capitale da escussione a favore del soggetto che non ha rimborsato (cfr. il principio applicato della contabilità finanziaria 5.4). Analogamente, nel caso in cui un ente subentri al debitore originario di una passività finanziaria già in essere, facendosi carico del rimborso per capitale e interessi, l'operazione è considerata come un trasferimento in conto capitale per assunzione di debiti a favore del debitore originario. L'ente beneficiario di una cancellazione o di una assunzione di proprio debito da parte di un altro ente registra in entrambi i casi un trasferimento in conto capitale in entrata e contestualmente il rimborso del prestito oggetto dell'operazione".*

Tuttavia, nonostante il superamento del rilievo a livello sostanziale, permane la criticità legata all'approvazione dei bilanci di previsione in difformità dalle disposizioni di cui all'art. 162 TUEL per la parte in cui le "previsioni di competenza" relative alle spese correnti sommate alle "previsioni di competenza" relative ai trasferimenti in c/capitale, al saldo negativo delle partite finanziarie e alle quote di capitale delle rate di ammortamento dei mutui e degli altri prestiti, con l'esclusione dei rimborsi anticipati, non possono essere complessivamente superiori alle previsioni di competenza dei primi tre titoli dell'entrata, ai contributi destinati al rimborso dei prestiti e all'utilizzo dell'avanzo di competenza di parte corrente e non possono avere altra forma di finanziamento, salvo le eccezioni tassativamente indicate nel principio applicato alla contabilità finanziaria necessarie a garantire elementi di flessibilità degli equilibri di bilancio ai fini del rispetto del principio dell'integrità.

### **Indicatore di tempestività dei pagamenti**

Si rileva che l'indicatore della tempestività dei pagamenti nel 2017 ha assunto il valore di 13,7 giorni e che nel 2018 ha assunto il valore di 12,67 giorni.

Si sottolinea in proposito che il mancato rispetto dei termini di pagamento comporta per il Comune il dovere di individuare ed attuare misure specifiche finalizzate ad assicurare il tempestivo pagamento dei creditori e consente al creditore di ottenere, a carico del

bilancio comunale, consistenti interessi legali di mora.

Si richiama pertanto il Comune al puntuale rispetto delle regole in tema di pagamenti, evidenziando che la sostanziale incapacità di valutare nel tempo i propri flussi finanziari, ove persista, come parrebbe evincersi con riferimento al Comune di Pescantina, non solo espone l'ente alle conseguenze risarcitorie nei confronti dei creditori, ma vieppiù alle specifiche sanzioni stabilite dall'ordinamento, palesando altresì un inammissibile condizionamento della capacità di onorare tempestivamente le proprie obbligazioni e di adempiere ai pagamenti, in contrasto quindi con l'esigenza di garantire il rispetto del buon andamento dell'azione amministrativa contemplato dall'art. 97 della Costituzione.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto, in base alle risultanze della relazione resa dall'Organo di revisione, esaminato il questionario sul Rendiconto per l'esercizio 2017, sul Bilancio di previsione per gli anni 2018/20 e sul Rendiconto per l'esercizio 2018 del Comune di Pescantina (VR):

- rileva la vulnerabilità dell'equilibrio corrente, derivante da un elevato grado di rigidità della spesa corrente, cui vanno aggiunti gli oneri derivanti dalla rateizzazione di debiti fuori bilancio;
- rileva il riconoscimento di una cospicua massa di debiti fuori bilancio, con sfioramento del parametro deficitario n. 8 nel 2017 e che il fenomeno patologico non può dirsi superato nei due esercizi successivi, anche se di entità più contenute;
- raccomanda il presidio delle passività potenziali, finalizzato al corretto accantonamento a valere sul risultato di amministrazione, la cui congruità è rimessa alla prudente valutazione degli organi di controllo interno dell'ente;
- rileva l'accumulo dei residui dei titoli I e III nel 2017, il disallineamento della massa creditoria rispetto a quella debitoria nello stesso esercizio e l'insorgenza di maggiori residui attivi nel 2018, a valere sui medesimi titoli, non giustificati dall'ente;
- rilevate le numerose criticità, come esposte nella parte motivazionale, relative alla gestione degli organismi partecipati, raccomanda all'ente una più attenta governance degli stessi, riservandosi sul punto ogni eventuale approfondimento nell'ambito delle pertinenti attività di controllo;
- rileva, per il biennio in esame, l'approvazione dei rispettivi bilanci di previsione in difformità dalle disposizioni di cui all'art. 162 TUEL a causa di un errore di contabilizzazione dei contributi agli enti religiosi, invitando l'ente ad uniformarsi alle disposizioni contenute nella presente deliberazione per i prossimi cicli programmatori;
- rileva che l'indicatore della tempestività dei pagamenti nel 2017 ha assunto il valore di 13,7 giorni e che nel 2018 ha assunto il valore di 12,67 giorni, ed invita pertanto l'Ente a procedere senza indugio agli adempimenti previsti dalla legge in materia, attuando tutte le misure necessarie;
- rammenta l'obbligo di pubblicazione della presente pronuncia ai sensi dell'art. 31 del

decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

Copia della presente pronuncia sarà trasmessa in via telematica, mediante l'applicativo Con.Te, al Presidente del Consiglio Comunale, al Sindaco ed all'Organo di revisione economico-finanziaria del Comune di Pescantina (VR).

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 27 luglio 2020.

Il Magistrato relatore

Il Presidente

F.to digitalmente Marco Scognamiglio

F.to digitalmente Salvatore Pilato

Depositata in Segreteria il 31 luglio 2020

IL DIRETTORE DI SEGRETERIA

F.to digitalmente Dott.ssa Letizia Rossini