



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

Nell'adunanza del 25 marzo 2021

composta dai magistrati:

Elena BRANDOLINI	Presidente f.f.
Giovanni DALLA PRIA	Referendario
Fedor MELATTI	Referendario
Daniela D'AMARO	Referendario, relatore
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 decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il Testo Unico delle Leggi sull'Ordinamento degli Enti Locali (TUEL) ed in particolare l'art. 148-bis, comma 3, così come introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera e) del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

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 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, nonché con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229, del 19 giugno 2008;

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 22/2021, di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il Magistrato relatore, Referendario Daniela D'Amaro;

FATTO E DIRITTO

L'art. 1, commi 166 e 167 della legge n. 266/2005 (legge finanziaria 2006) stabilisce che "gli organi degli enti locali di revisione economico-finanziaria trasmettono alle competenti Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti una relazione sul bilancio di previsione dell'esercizio di competenza e sul rendiconto dell'esercizio medesimo", sulla base dei criteri e delle linee guida predisposte dalla Sezione delle autonomie della medesima Corte.

L'art. 148-bis del D. lgs. n. 267/2000 (inserito nel Testo unico degli enti locali dall'art. 3 del D.L. 174/2012, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213), esplicita le finalità del controllo *de quo* ("verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, della sostenibilità dell'indebitamento, dell'assenza di irregolarità, suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti.") e ne definisce l'ambito ("Ai fini della verifica, le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti accertano altresì che i rendiconti degli enti locali tengano conto anche delle partecipazioni in società controllate e alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici per la collettività locale e di servizi strumentali all'ente"); esso stabilisce gli effetti delle relative risultanze ("Nell'ambito della verifica di cui ai commi 1 e 2, l'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 comporta per gli enti interessati

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. Tali provvedimenti sono trasmessi alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, che li verificano nel termine di trenta giorni dal ricevimento. Qualora l'ente non provveda alla trasmissione dei suddetti provvedimenti o la verifica delle sezioni regionali di controllo dia esito negativo, è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria”).

In ossequio alla natura dinamica del controllo espletato in tal sede, che impone, al fine di far emergere la concreta situazione economico-finanziaria dell'Ente, una visione prospettica degli atti del ciclo di bilancio nei vari esercizi e in funzione dell'adozione “di effettive misure correttive funzionali a garantire il rispetto complessivo degli equilibri di bilancio” (Corte cost. 60/2013), la Sezione accerta anche criticità suscettibili di arrecare pregiudizio allo stabile mantenimento degli equilibri dell'Ente, benché non integranti fattispecie di irregolarità sanzionabili nei termini sopra accennati.

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

- i questionari sul rendiconto relativo all'esercizio 2017, sul bilancio di previsione 2018/2020 e sul rendiconto relativo all'esercizio 2018;
- le relazioni dell'Organo di revisione, relative al predetto bilancio di previsione ed ai citati rendiconti, di cui all'art. 1, comma 166, della legge n. 266/2005;
- le certificazioni del saldo di finanza pubblica per gli esercizi 2017 e 2018;
- gli schemi di bilancio presenti nella Banca dati delle Amministrazioni Pubbliche (BDAP).

Dalla documentazione esaminata, sono emerse le criticità di seguito rilevate.

1. Mancata approvazione del rendiconto 2018 nei termini di legge

Il Comune di Ponso ha approvato il rendiconto per l'esercizio 2018 in data 17 luglio 2019, oltre il 30 aprile dell'anno successivo a quello di riferimento (termine perentoriamente previsto dall'art. 227, c. 2, del D.lgs. n. 267/2000).

L'Ente, pertanto, è stato invitato a chiarire se siano state poste in essere assunzioni, in violazione dell'art. 9, commi 1 quinquies e ss., del D. L. n. 113/2016 e s.m.i., nonché, più in generale, se siano stati rispettati i divieti e le prescrizioni, previsti nell'ipotesi di mancato rispetto del termine di cui sopra. Il predetto Ente ha dichiarato quanto segue: “*Si riscontra la mancata approvazione del rendiconto nei termini di legge (30 aprile 2019) precisando che lo schema del rendiconto è stato approvato in Giunta Comunale in data 22 maggio 2019 mentre in Consiglio Comunale è stato approvato, dopo l'insediamento del Sindaco e del nuovo Consiglio Comunale, in data 17 luglio 2019. Entro il giorno 05.08.2019 è stato inviato la documentazione al portale BDAP e relativamente alla violazione dell'art. 9 commi 1 quinquies e ss. Del DL 113/2016 e s.m.i. si fornisce assicurazione a codesta onorevole Sezione che fino all'adempimento non sono state poste in essere assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di*

somministrazione. Non si è inoltre ricorso a contratti di servizio con soggetti privati che si configurassero come elusivi della disposizione della norma. Inoltre sono stati rispettati i divieti e prescrizioni previste nell'ipotesi di mancato rispetto dei termini (divieto di assunzioni e divieto di applicazione dell'avanzo)".

Il Collegio, pur tenendo conto di quanto sopra rappresentato, raccomanda per il futuro la puntuale osservanza dei termini perentori, stabiliti in materia dal legislatore.

2. Domande preliminari questionari 2017 e 2018

Si rileva che l'Ente non ha provveduto ad accantonare, nel rendiconto 2016 e nel bilancio 2017, le somme per il finanziamento degli arretrati da erogare a seguito della definitiva sottoscrizione del CCNL Funzioni Locali e che non ha effettuato il predetto accantonamento neppure in sede di rendiconto 2017.

Al riguardo, il Comune ha comunicato che: "In riferimento alle risposte negative alle domande del mancato accantonamento nel rendiconto 2016, nel bilancio 2017 e nel rendiconto 2017 di somme per il finanziamento degli arretrati del CCNL Funzioni locali si riscontra il mancato accantonamento degli arretrati da erogare a seguito della definitiva sottoscrizione del CCNL. Gli arretrati contrattuali sono stati liquidati al personale dipendente nel mese di luglio 2018 con i fondi del bilancio di previsione finanziario 2018 in conto competenza".

Sebbene il principio contabile, ex paragrafo 5.2, lett. a), dell'allegato 4/2 al D. Lgs. 118/2011, non obblighi agli accantonamenti annuali nelle more della firma del CCNL, limitandosi ad auspicarli, la Sezione ritiene che detti accantonamenti rispondano ad un criterio di sana gestione, che l'Ente deve seguire. Infatti, l'accantonamento costituisce una riserva contabile funzionalizzata (perché connotata da specifico vincolo di destinazione), che preserva dall'attingimento le restanti poste del bilancio di previsione, evitando che la relativa spesa possa astrattamente gravare sugli esercizi successivi. L'obbligatorietà del citato accantonamento è peraltro desumibile dal primo periodo dell'art. 48, comma 2, del D. Lgs. 165/2001 ("*...gli oneri derivanti dalla contrattazione collettiva nazionale sono determinati a carico dei rispettivi bilanci nel rispetto dell'art. 40, comma 3-quinquies*"), nonché dal comma 4, secondo periodo, della medesima disposizione ("*per le amministrazioni diverse dalle amministrazioni dello Stato e per gli altri enti cui si applica il presente decreto, l'autorizzazione di spesa relativa al rinnovo dei contratti collettivi è disposta nelle stesse forme con cui sono approvati i bilanci, con distinta indicazione dei mezzi di spesa*").

Di conseguenza, la Sezione deve rilevare il mancato accantonamento degli arretrati per la contrattazione collettiva riferita al triennio 2016-2018 e segnalare all'Amministrazione comunale la necessità di un accantonamento per quella futura, riferita al triennio 2019-2021.

Per quanto riguarda gli ulteriori profili assoggettati al controllo finanziario con riferimento all'esercizio 2018, dai documenti istruttori si evince che la costituzione del fondo per il salario accessorio non è stata certificata dall'Organo di revisione. Al riguardo, i chiarimenti forniti nei documenti istruttori sono i seguenti: "*L'Organo di Revisione non ha ancora rilasciato il parere sull'accordo decentrato integrativo del personale*

dependente e delle P.O. a seguito del recesso, dal 01.01.2017, dall'Unione dei Comuni Megliadina. In data 01.07.2018 l'Unione dei Comuni Megliadina è stata sciolta, con conseguente necessità di ripartire le risorse costituenti il fondo salario accessorio del personale dell'ex Unione. Nella riunione tra i Comuni interessati, coordinata dal liquidatore dott. (omissis), in data 21.03.2019, si giungeva ad un accordo sulle quote da ripartire, per cui l'Ente ha vincolato nell'anno 2019 (provvedimento n. 25 del 17.07.2019) nel risultato di amministrazione 2018 le corrispondenti somme pari ad € 53.107,59 nella voce "Altri accantonamenti".

Si evidenzia, inoltre, che l'accordo integrativo decentrato non è stato sottoscritto entro il 31/12/2018; l'Ente, tuttavia, ha vincolato nel risultato di amministrazione le corrispondenti somme, pari ad € 53.107,59.

Si invita in ogni caso il Comune al rispetto delle disposizioni vigenti in materia.

3. Analisi di particolari entrate in termini di efficienza nella fase di accertamento e di riscossione

Nell'esercizio 2018, è emerso che il Comune di Ponso, in merito alla voce "Recupero evasione IMU", ha registrato accertamenti pari a € 335.510,30 e riscossioni pari a € 88.636,10 (26,42% di riscossione). E' stato chiesto, pertanto, di illustrare le azioni intraprese dall'Ente, al fine di rendere più efficiente l'attività di riscossione, nonché gli importi riscossi ad oggi; il Comune ha dichiarato quanto segue: "Per quanto concerne il recupero dell'evasione IMU dell'esercizio 2018 accertata per l'importo di € 335.510,30, riscossa per euro 88.636,10 e riportata a residuo attivo per euro 246.874,20, si precisa che alla data del 31.12.2020 il residuo attivo di cui sopra è stato riscosso parzialmente per un ulteriore importo di € 24.385,86, determinando un residuo rimanente di euro 222.488,34 (€ 246.874,20 meno euro 24.385,86). Tutte le somme a residuo sono attualmente in riscossione coattiva con procedura esecutiva messa in atto dal concessionario incaricato. Il procedimento di riscossione è puntualmente monitorato da questo Ente anche se nel corso dell'esercizio 2020 tale attività si è notevolmente rallentata a causa delle sospensioni determinate dall'emergenza sanitaria. Ai fini dell'equilibrio finanziario si garantisce comunque che i residui attivi per recupero IMU sono stati svalutati nel conto consuntivo 2019 con l'accantonamento nel FCDE dell'importo di euro 233.942,52 e quindi l'eventuale mancata riscossione non determinerebbe squilibri nella gestione dei residui".

Il Collegio prende atto delle informazioni rese in merito all'attività di recupero e all'accantonamento effettuato nel FCDE, rilevando, al contempo, come nel 2018 le riscossioni per recupero evasione IMU risultino particolarmente basse (26,42%). La Sezione monitorerà l'andamento delle riscossioni, esaminando i rendiconti dei prossimi esercizi.

4. Mancanza di cassa vincolata al termine degli esercizi 2017 e 2018

Si rileva che la cassa vincolata al 31.12.2017 ed al 31.12.2018 è pari a zero. Nei questionari relativi ai rendiconti 2017 e 2018, in merito alle domande concernenti il corretto aggiornamento della giacenza di cassa alle predette date, si dichiara che "non ricorre la fattispecie".

Alla richiesta della Sezione di chiarimenti in merito, il Comune ha comunicato che: *“L’Ente non ha determinato alcuna giacenza vincolata al 31.12.2017 ed al 31.12.2018, in quanto non ne ricorrevano i presupposti. La giacenza di cui sopra non si è mai formata perché i pagamenti a valere su finanziamenti a destinazione vincolata sono sempre stati anticipati dall’Ente e successivamente rimborsati a rendicontazione da Stato, Regione, Provincia”*.

In ogni modo il Collegio ritiene opportuno raccomandare il rispetto delle previsioni normative attinenti ai vincoli di cassa ed alla loro contabilizzazione, in particolare, l’art. 180, comma 3, lettera d), del TUEL (in base al quale l’ordinativo d’incasso deve riportare gli eventuali vincoli di destinazione delle entrate derivanti da legge, trasferimenti o prestiti), nonché le linee di indirizzo in tema di gestione di cassa delle entrate vincolate e destinate, di cui alla deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 31/2015/INPR.

5. Indicatore di tempestività dei pagamenti (ITP)

L’Ente presenta un indicatore di tempestività dei pagamenti pari a 42,04 per l’esercizio 2017, in peggioramento (a 75,20) nell’esercizio 2018, non saldando le fatture nei termini di legge.

Inoltre, dalla lettura dei documenti istruttori, emerge che non sono state indicate dal Comune le specifiche misure da adottare per rientrare nei termini di pagamento previsti dalla legge. Al riguardo, sono stati forniti i seguenti chiarimenti: *“L’Ente deve adottare misure organizzative per evitare il superamento dei termini di pagamento. La difficoltà più rilevante è da imputare alla carenza di personale presso l’ufficio finanziario che risulta composto da una unica dipendente la quale svolge plurime funzioni (tributi, personale e gestione finanziaria). L’intenzione dell’Ente è il potenziamento dell’ufficio con l’assunzione di una ulteriore figura tra il 2019 e il 2020 a supporto della suddetta responsabile”*.

Pur prendendo atto delle informazioni rese nei documenti istruttori, si ritiene comunque necessario sottolineare, a fronte di indici di pagamento piuttosto elevati, che il mancato rispetto dei termini comporta per il Comune il dovere di individuare ed attuare misure specifiche, finalizzate ad assicurare il tempestivo pagamento dei creditori.

Si richiama pertanto il Comune al puntuale rispetto delle disposizioni in materia, evidenziando che l’incapacità di valutare nel tempo i propri flussi finanziari non solo espone l’Ente alle conseguenze risarcitorie nei confronti dei creditori, ma anche alle specifiche sanzioni stabilite dall’ordinamento.

L’incapacità di onorare tempestivamente le proprie obbligazioni e di adempiere ai pagamenti risulta in contrasto con l’esigenza di garantire sia l’*agere licere*, che il rispetto del *“buon andamento”* dell’azione amministrativa, ex art. 97 della Costituzione.

6. Debiti fuori bilancio in attesa di riconoscimento

Nella relazione dell’Organo di revisione sul rendiconto 2018, si legge che, dopo la chiusura dell’esercizio ed entro la data di formazione dello schema di rendiconto, sono stati segnalati debiti fuori bilancio in attesa di riconoscimento, per € 30.646,66. Al finanziamento di tali debiti si è provveduto con accantonamento di parte dell’avanzo di

amministrazione.

Nel questionario sul rendiconto 2018, ai punti 8.1.e 8.2, si dà atto che l'accantonamento effettuato a titolo di fondi per passività potenziali è risultato congruo rispetto al valore del contenzioso pendente, secondo i criteri di cui al punto 5.2, lett. h), del principio contabile applicato, concernente la contabilità finanziaria.

A seguito di nota istruttoria, in merito all'adozione dei provvedimenti di riconoscimento del debito fuori bilancio, è stato comunicato quanto segue: *“Nella relazione dell'Organo di revisione sul rendiconto 2018 sono stati segnalati debiti fuori bilancio in attesa di riconoscimento per € 30.646,66 perché i vari responsabili di servizio hanno riscontrato, per quanto di rispettiva competenza, l'esistenza di 2 debiti presumibilmente fuori bilancio:*

1. arch. (omissis) € 17.128,80;

2. avvocati vari/causa esproprio terreno scuole € 13.517,86 per i quali erano in corso le dovute istruttorie.

Pertanto, l'andamento dell'eventuale riconoscimento del debito fuori bilancio di € 17.128,80 ha avuto la seguente evoluzione:

- *con determina n. 7 del 01/04/2016 si affidava all'Arch. (omissis) di Venezia incarico professionale per redazione progetto definitivo-esecutivo per “Messa in sicurezza della viabilità comunale in corrispondenza dell'Istituto comprensivo di Ponso e di via Granza di sopra”; si rimandava la copertura di tale spesa ed il conseguente impegno per tale incarico al quadro economico del progetto dell'intervento alla voce “spese in diretta amministrazione”;*
- *con deliberazione di Giunta Comunale n. 6 del 31/01/2017 veniva approvato il progetto definitivo-esecutivo per “Messa in sicurezza della viabilità comunale in corrispondenza dell'Istituto comprensivo di Ponso e di via Granza di sopra” dell'importo complessivo di € 225.000,00; dal provvedimento, corredato dai pareri di regolarità tecnica e contabile, si evince che l'opera è finanziata per 160.000 euro con contributo regionale e per 65.000 euro con fondi propri derivanti da oneri di urbanizzazione già incassati;*
- *con determina n. 62 del 03/05/2017 i lavori venivano definitivamente aggiudicati all'Impresa Martini Silvestro S.r.l. e con medesima determinazione da parte del Responsabile del Servizio venivano impegnati € 157.167,30 imputando al cap. 347310 cod. 10.05-2.02.01.09.012 del BP 2017 la spesa dei soli lavori, avendo il capitolo de quo una disponibilità di € 160.000,00;*
- *non è stata riscontrata la presenza di formale impegno di spesa relativamente all'incarico di cui alla determinazione n. 7 del 01/04/2016;*
- *di conseguenza, al momento del riaccertamento ordinario dei residui 2018, la cifra che residuava al cap. 360600 “Realizzazione opere di urbanizzazione”, - capitolo contenente lo stanziamento di 65.000 euro a copertura della spesa di progetto “Messa in sicurezza della viabilità comunale in corrispondenza dell'Istituto comprensivo di Ponso e di via Granza di Sopra”, - non risultando impegnata, veniva considerata economia e andava a formare avanzo di amministrazione;*

- *è stato necessario provvedere al pagamento del professionista il quale, con nota assunta al prot. n. 1588 del 18/03/2019 ha portato a conoscenza questo Ufficio che, essendo stato incaricato della progettazione definitiva/esecutiva, della DDLL, del Coordinamento della sicurezza in fase di progettazione ed esecuzione dei lavori di cui in oggetto, vanta un credito di € 13.500,00 oltre CNPAILP 4% ed IVA di legge, per complessivi € 17.128,80;*
- *per quanto precede, è stato opportuno prelevare dall'avanzo ormai accertato la somma di euro 17.128,80 così ripristinando l'originaria disponibilità finanziaria per far fronte alla spesa cui fin dal 2016 era destinata.*

Alla data odierna non è stato adottato nessun provvedimento di riconoscimento dell'eventuale debito fuori bilancio per complessivi € 13.517,86 e risultano ancora accantonati nell'avanzo di amministrazione dell'ultimo consuntivo approvato (2019)".

Dalla risposta fornita non emerge chiaramente se l'ente abbia riconosciuto il debito secondo le modalità dell'art. 194 del D. Lgs. 267/00, con le relative conseguenze.

Va premesso che, ai sensi di quest'ultima disposizione, il riconoscimento di un debito fuori bilancio deve avvenire tempestivamente, in qualsiasi momento dell'anno, così come previsto anche dall'art. 193, comma 2, lett. b), del citato decreto, il quale stabilisce che almeno una volta entro il 31 luglio l'organo consiliare adotta i provvedimenti per il ripiano degli eventuali debiti di cui all'art. 194.

Questa Sezione sottolinea l'importanza di una tempestiva adozione della delibera di riconoscimento del debito fuori bilancio, evidenziando come la stessa adempia non solo alla funzione di riconoscere la legittimità di una obbligazione e, nei casi di cui alla lett. e) dell'art. 194 TUEL, di valutarne l'utilità, ma anche quella di salvaguardare gli equilibri di bilancio, attraverso il reperimento delle risorse necessarie a finanziare il debito stesso. Detto riconoscimento è volto a riportare all'interno del sistema del bilancio un fenomeno di rilevanza finanziaria, che è maturato al di fuori delle normali procedure di programmazione e di gestione delle spese.

In ordine all'ineffettività della deliberazione del citato riconoscimento, presupposto di un legittimo pagamento, devono ricordarsi le conclusioni cui è pervenuta la Sezione delle autonomie, la quale ha tra l'altro statuito (cfr. deliberazione n. 21/SEZAUT/2018/QMIG, punto 1 del principio di diritto) che *"ai fini di una corretta gestione finanziaria, l'emersione di un debito non previsto nel bilancio di previsione deve essere portato tempestivamente al Consiglio dell'Ente per l'adozione dei necessari provvedimenti quali la valutazione della riconoscibilità, ai sensi dell'art. 194, comma 1 del Tuel ed il reperimento delle necessarie coperture secondo quanto previsto dall'art. 193 comma 3 e 194 commi 2 e 3 del medesimo testo unico"*.

Il Collegio richiama pertanto il Comune al rispetto delle norme previste dagli artt. 193 e 194 TUEL in materia, nonché dall'art. 23, comma 5, della L. 27 dicembre 2002, n. 289, il quale prevede che i provvedimenti di riconoscimento di debito, posti in essere dalle PPAA di cui all'art.1, comma 2, del D.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, sono trasmessi agli organi di controllo ed alla competente Procura della Corte dei conti; la Sezione si riserva, inoltre, di valutare l'attività svolta dall'Ente al riguardo, nell'ambito dei successivi

controlli sui cicli di bilancio.

7. Organismi Partecipati

Per gli esercizi in esame, si evidenzia che il sistema informativo non consente di rilevare i rapporti finanziari, economici e patrimoniali tra l'Ente e le proprie società partecipate.

L'Amministrazione comunale, con nota di riscontro ad apposita richiesta istruttoria, ha comunicato che *“Con la risposta negativa alla domanda ‘Il sistema informativo consente di rilevare i rapporti finanziari economici e patrimoniali tra l'Ente e le sue società partecipate’ si intendeva che manca un sistema informativo integrato in quanto è possibile rilevare i crediti e debiti nei confronti delle società partecipate solamente nella contabilità comunale e non esiste nessun collegamento automatizzato. Il controllo viene effettuato confrontando i dati certificati dalla partecipata con i dati risultanti dalla contabilità comunale”*.

La Sezione rileva che l'art. 147-quater del TUEL prevede solo per gli enti locali con popolazione superiore ai 15.000 abitanti l'obbligo di istituire un idoneo sistema informativo, che consenta di rilevare i rapporti finanziari, economici e patrimoniali tra l'Ente e le società partecipate. Il Comune di Ponso, avendo una popolazione inferiore ai 15.000 abitanti, non rientra dunque nell'ambito di applicazione della norma.

La Sezione, tuttavia, ritiene opportuno evidenziare che ciò non esime l'Ente dagli obblighi di controllo legati alla natura pubblica delle risorse utilizzate. Si raccomanda, pertanto, un attento monitoraggio delle partecipazioni detenute, funzionale al mantenimento degli equilibri gestionali.

Un ulteriore rilievo emerso nei documenti istruttori dell'esercizio 2018 riguarda la nota informativa allegata al rendiconto, la quale non risulta corredata dalla doppia asseverazione da parte dei rispettivi organi di controllo.

In merito, è stato comunicato quanto segue: *“si assicura che tutte le certificazioni riportano la doppia asseverazione ad eccezione del Consorzio Padova Sud e questa è la motivazione: il Comune di Ponso mediante PEC in data 28.05.2019, indirizzata a revisoriconsorziopadovasud@legalmail.it, chiedeva il prospetto crediti e debiti al 31.12.2018 tra il Comune di Ponso ed il Consorzio Padova Sud e nel quale si indicava un credito di € 36.239,31 con esigibilità 30.06.2025, risultante dall'accordo di rimodulazione dell'indebitamento. Tale documento asseverato non è ancora pervenuto”*.

A tale proposito, la Sezione richiama l'art. 11, comma 6, lett. j) del D.lgs. n.118/2011, il quale dispone che la relazione sulla gestione, da allegare al rendiconto dell'ente territoriale, deve riportare gli esiti della verifica dei crediti e debiti reciproci con i propri enti strumentali e le società controllate e partecipate, aggiungendo quanto segue: *“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), nonché di bilancio

consolidato con i propri enti ed organismi partecipati/controllati. Ciò costituisce, infatti, momento essenziale del disegno di armonizzazione dei sistemi contabili, consentendo di verificare l'effettiva ricaduta delle gestioni esternalizzate sui bilanci degli enti partecipanti (Sezione delle autonomie, deliberazione n. 4 /SEZAUT/2015/INPR).

L'obbligo informativo, inerente alla relazione sulla gestione allegata al rendiconto, si innesta sulla normativa vigente (così come innovata dal D. L. n. 174/2012 e dal D.lgs. n. 118/2011), la quale prevede specifici obblighi di indirizzo, controllo e monitoraggio in capo agli enti territoriali. Gli obiettivi di gestione perseguiti da questi ultimi devono necessariamente tener conto anche del sistema di enti strumentali e società controllate/partecipate, ovvero del cosiddetto "gruppo amministrazione pubblica", come chiarito dal punto 2 del principio contabile applicato, concernente la programmazione di bilancio (allegato n. 4/1 al D.lgs. n. 118/2011).

La verifica dei crediti e debiti reciproci degli enti territoriali e dei propri organismi partecipati risponde all'evidente esigenza di garantire trasparenza e veridicità delle risultanze del bilancio degli enti stessi, nell'ambito di una corretta attività di governance, che presuppone una simmetria delle reciproche poste creditorie e debitorie tra l'Ente e le proprie 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/controllate, si iscrive nell'ambito delle operazioni di consolidamento, che costituiscono aspetto rilevante della novella normativa introdotta dal D.lgs. n. 118/2011, non derogabile nell'ambito della corretta gestione delle risorse pubbliche.

Va quindi raccomandato al Comune di attuare ogni utile iniziativa, volta a garantire che la doppia asseverazione sia resa tempestivamente disponibile nei successivi esercizi.

Per quanto riguarda gli ulteriori profili assoggettati al controllo finanziario, la Sezione ha chiesto di fornire i necessari aggiornamenti in relazione alla partecipata "Agenzia per la trasformazione territoriale in Veneto S.P.A."

In merito, il Comune ha dichiarato che: *"Per quanto riguarda la partecipazione in Agenzia per la trasformazione territoriale in Veneto spa si precisa che con sentenza del Tribunale di Padova n. 303/13 del 04/12/2013 tale società è stata dichiarata fallita. Si precisa altresì che la partecipazione diretta del Comune di Ponso in tale società rappresentava una quota minoritaria ed irrisoria e nel conto del patrimonio risulta già completamente svalutata. Non risultano eventuali oneri o riflessi negativi sul bilancio comunale"*.

Risulta, inoltre, che il Comune di Ponso partecipa al "Consorzio Padova Sud", con una quota dello 0,92%. La partecipata in questione ha registrato, nell'esercizio 2017, perdite pari a € - 1.268.822 e, nell'esercizio 2018, pari a € - 1.337.581. Al riguardo, questa Sezione, con deliberazione n. 95/2019/PRSE, ha invitato l'Ente al costante ed attento monitoraggio della predetta partecipata, nonché all'esercizio puntuale dei compiti di vigilanza, specie in considerazione degli avvenimenti che hanno coinvolto lo stesso.

Nell'esercizio 2018, l'Ente ha accantonato sul fondo perdite aziende e società partecipate una quota di € 50.000,00. Tuttavia, dai documenti istruttori emerge che la predetta quota,

accantonata ai sensi dell'art. 1, comma 551, della Legge n. 147/2013 e dell'art. 21 del D.lgs. n. 175/2016, non risulta congrua rispetto ai risultati di bilancio conseguiti da tali organismi. In merito, è stato dichiarato che: *“E’ stata accantonata la somma di € 50.000,00 quale fondo per perdite risultanti dal bilancio d’esercizio delle società partecipate ai sensi dell’art. 21, commi 1 e 2 del d.lgs. n. 175/2016, ma si consiglia di monitorare attentamente e costantemente l’andamento delle procedure giudiziarie in corso che coinvolgono la società partecipata, al fine di adeguare ulteriormente il fondo predetto”*.

A seguito di richiesta istruttoria, l’Amministrazione comunale ha affermato quanto segue: *“Per quanto riguarda la partecipazione al Consorzio Padova Sud al quale il Comune di Ponso fa parte con una quota dello 0,92% si precisa che alla data di approvazione del rendiconto 2018 presentava una situazione finanziaria di deficit ammontante ad euro 23.530.775,00. Questo ente con l’approvazione del rendiconto 2017 aveva accantonato una quota di euro 9.000,00 quale fondo perdite partecipate. Quota elevata ad euro 50.000,00 con l’approvazione del rendiconto 2018. Su sollecitazione dell’Organo di revisione con l’approvazione del rendiconto 2019 è stata accantonata sull’avanzo di amministrazione la quota di euro 220.759,87 che garantisce la copertura della propria quota di deficit patrimoniale. Certo che l’accantonamento a copertura pro-quota del deficit patrimoniale potrebbe non essere sufficiente in quanto esiste il rischio di essere obbligati in solido anche per gli enti che non garantiscono la propria quota di debito e pertanto è necessario un continuo ed attento monitoraggio della partecipata in questione mediante i previsti compiti di vigilanza, provvedendo ad informare codesta Sezione regionale di Controllo di tutti i fatti inerenti la predetta partecipazione.*

A questo proposito si precisa che il Consorzio Padova Sud in data 12 marzo 2020 ha presentato al Tribunale di Rovigo la richiesta di omologare l’Accordo di ristrutturazione del debito stipulato ai sensi dell’art. 182 bis della Legge Fallimentare. L’Accordo di ristrutturazione del debito ha trovato pieno accoglimento da parte del Tribunale che, con proprio Decreto del 18 giugno 2020 depositato in cancelleria il 3 luglio 2020, N.R.G. n. 01/2020, lo omologava e ne disponeva l’esecutività. Con detto Accordo il Consorzio Padova Sud dispone di risorse che gli consentono di far fronte al pagamento di tutti i creditori non aderenti all’accordo. Tale situazione ristabilisce un equilibrio patrimoniale ed evidenzia un Patrimonio netto contabile positivo. Inoltre con lo stralcio dei debiti del Consorzio Padova Sud, nei confronti dei debitori più rilevanti, viene garantita la prosecuzione dell’attività del Consorzio relativa alla gestione del servizio di raccolta e asporto rifiuti.

Per quanto riguarda i crediti ammontanti ad € 36.239,31 del Comune di Ponso vantati nei confronti del Consorzio Padova Sud, come da liberatoria regolarmente rilasciata dall’amministrazione comunale, sono inseriti in contabilità ma con esigibilità nell’anno 2025 coerentemente con il piano di ristrutturazione del debito omologato”.

La Sezione prende positivamente atto dell’accantonamento effettuato nel fondo perdite degli organismi partecipati con l’approvazione del rendiconto 2019, nonché dei chiarimenti forniti in sede istruttoria. Tuttavia, in considerazione degli avvenimenti che hanno coinvolto la partecipata in argomento, raccomanda un attento e costante monitoraggio, al fine di prevenire fenomeni patologici e ricadute negative sul bilancio

dell'Ente. Il Collegio invita, altresì, ad informare questa Sezione dei fatti rilevanti, concernenti la predetta partecipazione.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto, in base alle risultanze delle relazioni rese dall'Organo di revisione, esaminati 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 Ponso (PD):

- rileva la tardiva approvazione del rendiconto 2018, in violazione del termine perentorio previsto all'art. 227, comma 2, del TUEL e raccomanda per il futuro la puntuale osservanza del predetto termine;
- accerta il mancato accantonamento degli arretrati per la contrattazione collettiva riferita al triennio 2016-2018, segnalando all'Amministrazione comunale la necessità di un accantonamento per quella futura, riferita al triennio 2019-2021; rileva che per il 2018 la costituzione del fondo per il salario accessorio non è stata certificata dall'Organo di revisione e che l'accordo integrativo decentrato non è stato sottoscritto entro il 31/12/2018, richiamando al rispetto delle disposizioni vigenti in materia;
- rileva che le riscossioni per recupero evasione IMU sono, per il 2018, particolarmente basse e pari al 26,42%, invitando l'Ente ad attuare tutte le misure necessarie a consentire il predetto recupero;
- segnala che l'indicatore di tempestività dei pagamenti ha assunto valori positivi, pari a 42,04 giorni per l'anno 2017 e a 75,20 giorni per l'anno 2018, richiamando l'Ente al rispetto dei termini previsti dalle norme in materia;
- invita l'Ente alla scrupolosa osservanza delle norme in tema di riconoscimento dei debiti fuori bilancio, di cui agli artt. 193 e 194 TUEL;
- rileva, in merito ai rapporti debiti-crediti con le proprie partecipate, che la nota informativa allegata al rendiconto non risulta corredata dalla doppia asseverazione da parte dei rispettivi organi di controllo ed invita l'Ente ad attuare ogni utile iniziativa, volta a garantire il rispetto dei tempi relativi all'acquisizione della predetta asseverazione;
- raccomanda un attento e costante monitoraggio della partecipazione al Consorzio Padova Sud, al fine di prevenire fenomeni patologici e ricadute negative sul bilancio dell'Ente; invita, altresì, ad informare questa Sezione di tutti i fatti rilevanti, inerenti alla predetta partecipazione;
- rammenta l'obbligo di pubblicazione della presente pronuncia, ai sensi dell'art. 31 del D.lgs. 33/2013.

DISPONE

che la presente pronuncia venga trasmessa in via telematica, mediante l'applicativo Con.Te., al Consiglio comunale, al Sindaco e all'Organo di revisione del Comune di Ponso (Pd).

Così deliberato, nella Camera di consiglio del 25 marzo 2021.

Il Magistrato relatore

f.to digitalmente Daniela D'Amaro

Il Presidente f.f.

f.to digitalmente Elena Brandolini

Depositata in Segreteria il 8 giugno 2021

IL DIRETTORE DI SEGRETERIA

f.to digitalmente Dott.ssa Letizia Rossini