



**REPUBBLICA ITALIANA**  
**LA**  
**CORTE DEI CONTI**  
**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA**  
**LOMBARDIA**

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Giuseppe Roberto Mario Zola	Consigliere
dott. Gianluca Braghò	Primo referendario
dott. Alessandro Napoli	Referendario
dott. Donato Centrone	Referendario (relatore)
dott. Francesco Sucameli	Referendario
dott. Cristiano Baldi	Referendario
dott. Andrea Luberti	Referendario

**nell'Adunanza del 7 maggio 2013**

visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;  
vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;  
vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;  
vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;  
visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;  
vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;  
vista la legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, commi 166 e seguenti;  
visto l'art. 3 del d.l. n. 174/2012, convertito con legge n. 213/2012;  
udito il relatore, dott. Donato Centrone

**Premesso in fatto e diritto**

In sede di esame del questionario trasmesso dall'Organo di revisione del Comune di Cesano Boscone (Mi), relativo al rendiconto 2011, redatto ai sensi dell'articolo 1, commi



166-168, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, sono emerse alcune criticità per le quali è stata avanzata richiesta istruttoria n. 2138 del 04/03/2013 in ordine a:

- I. principali motivazioni alla base del mancato conseguimento del patto di stabilità per l'anno 2011, specificando, in particolare, i provvedimenti adottati dall'amministrazione nel corso del 2012 e la concreta applicazione delle sanzioni previste dalla legislazione;
- II. costante squilibrio di parte corrente registrato nell'ultimo triennio, che registra nel 2011 l'importo di € -50.297,13 specificando le azioni intraprese per attenuarne l'incidenza sui futuri equilibri di bilancio;
- III. sensibili mancate riscossioni, con conseguente formazione di residui al 31/12/2011, relativamente alle entrate derivanti da recupero evasione tributaria (€ 222.600,00), specificando lo stato attuale delle riscossioni;
- IV. residui attivi di titolo I e III, relativi agli esercizi anteriori al 2009 (pari a € 1.104.011,47), allegano elenco analitico ed evidenziando le ragioni dell'effettiva esigibilità dei crediti in questione, che incidono sull'effettività dell'avanzo di amministrazione (specificando, altresì, quale sia la situazione riscontrata al 31/12/2012);
- V. residui passivi di Titolo II, pari complessivamente a € 3.774.126,08, specificando la natura degli impegni assunti e se le opere programmate o appaltate, in anni meno recenti, sono ancora in corso. La richiesta anche al fine di ottenere chiarimenti circa l'apparente insufficienza delle risorse presenti in cassa (€ 963.710,69), sommate a quelle derivanti dall'eventuale riscossione dei residui attivi di Titolo IV (€ 199.796,15) e V (€ 1.052.272,87), al pagamento dell'onere per spese in conto capitale (espresso dall'ammontare, ben più elevato, di residui passivi, pari a € 3.774.126,08);
- VI. ragioni della sensibile discrasia esistente fra la mole complessiva dei residui passivi (€ 11.148.795,97) risultanti al 31/12/2011 (quadro 1.8.4) ed i debiti (€ 23.488.859,27) riportati nella situazione patrimoniale (quadro 9.2);
- VII. perdita d'esercizio (€ 139.140) registrata dalla società Progetto Cesano srl, il cui patrimonio netto, al 31/12/2011, risulta negativo (€ -104.498,00), specificando le azioni intraprese dal Comune, unico azionista, al fine di riportare la società in equilibrio economico finanziario (anche alla luce del trasferimento in conto capitale di € 180.580 effettuato nel corso del 2011 e della fideiussione, del valore di € 4.000.000, rilasciata nel corso del 2010);
- VIII. principali motivazioni della perdita d'esercizio (€ 319.419) registrata dalla Fondazione Pontirolo onlus, specificando le eventuali azioni intraprese dal Comune, partecipante al 11,70%, al fine di ristabilire l'equilibrio economico finanziario;
- IX. eventuale adozione dei provvedimenti di dismissione di partecipazioni societarie, alla luce dell'art. 14 comma 32 del d.l. n. 78/2010, convertito con legge n. 122/2010, che ha imposto ai Comuni sotto i 30.000 abitanti di liquidare o alienare le partecipazioni societarie possedute (in particolare quelle in perdita d'esercizio), salve le eccezioni previste.

Il responsabile del servizio finanziario, con nota del 11/03/2013 (ricevuta a protocollo il 15/03/2013, n. 2873), ha fornito i dovuti chiarimenti relativamente ai punti II, III, VI, VII



VIII e IX, che sono stati di conseguenza archiviati. Con riferimento ai restanti punti I, IV e V è emersa la necessità di approfondimenti in sede collegiale, come da proposta di deferimento del 29 aprile 2013 al Presidente della Sezione.

### **Considerato in fatto e diritto**

La legge 23 dicembre 2005, n. 266, all'art. 1, comma 166, ha previsto che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti svolgano verifiche ed accertamenti sulla gestione finanziaria degli Enti locali, esaminando, per il tramite delle relazioni trasmesse dagli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali, i bilanci di previsione ed i rendiconti.

La magistratura contabile ha sviluppato le indicate verifiche in linea con le previsioni contenute nell'art. 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131, quale controllo ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità, che ha la caratteristica di finalizzare le verifiche all'adozione di effettive misure correttive da parte degli Enti interessati.

L'art 3, comma 1 lett. e) del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, ha introdotto nel TUEL l'art. 148-bis (intitolato "Rafforzamento del controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria degli enti locali"), il quale prevede che la Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti esaminano i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi degli enti locali per la 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. Ai fini della verifica in questione la magistratura contabile deve accertare che i rendiconti degli enti locali tengano conto anche delle partecipazioni in società alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici locali e di servizi strumentali.

In base all'art. 148 bis, comma 3, del TUEL, qualora le Sezioni regionali della Corte accertino la sussistenza "di squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spese, della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria, o del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno", gli Enti locali interessati sono tenuti ad adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione della delibera di accertamento, "i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio", e a trasmettere alla Corte i provvedimenti adottati in modo che la magistratura contabile possa verificare, nei successivi trenta giorni, se gli stessi sono idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio. In caso di mancata trasmissione dei provvedimenti correttivi o di esito negativo della valutazione, "è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria".

Come precisato dalla Corte Costituzionale (sentenza n. 60/2013), l'art. 1, commi da 166 a 172, della legge n. 266 del 2005 e l'art. 148-bis del d.lgs. n. 267 del 2000, introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera e), del d. l. n. 174 del 2012, hanno istituito tipologie di controllo, estese alla generalità degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale,

finalizzati ad evitare danni agli equilibri di bilancio. Tali controlli si collocano, pertanto, su un piano distinto rispetto al controllo sulla gestione amministrativa di natura collaborativa, almeno per quel che riguarda gli esiti. Queste verifiche sono compatibili con l'autonomia di Regioni, Province e Comuni, in forza del supremo interesse alla legalità costituzionale finanziaria e alla tutela dell'unità economica della Repubblica (artt. 81, 119 e 120 Cost.).

Tali prerogative assumono ancora maggior rilievo nel quadro delineato dall'art. 2, comma 1, della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, che, nel comma premesso all'art. 97 Cost., richiama il complesso delle pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, ad assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico.

Qualora le irregolarità esaminate dalla Sezione regionale non siano così gravi da rendere necessaria l'adozione della pronuncia di accertamento prevista dall'art. 148 bis, comma 3 del TUEL, siffatta funzione del controllo sui bilanci suggerisce di segnalare agli Enti anche irregolarità contabili non gravi, soprattutto se accompagnate da sintomi di criticità o da difficoltà gestionali, al fine di prevenire l'insorgenza di situazioni di deficitarietà o di squilibrio, idonee a pregiudicare la sana gestione finanziaria. In ogni caso, l'Ente interessato è tenuto a valutare le segnalazioni ricevute ed a porre in essere interventi idonei per addivenire al loro superamento.

### **I. Mancato conseguimento degli obiettivi del Patto di stabilità**

Dalla tabella 5.3 del questionario, compilato dal Collegio dei revisori dei conti relativamente al bilancio consuntivo 2011, si desume il mancato rispetto del patto di stabilità per l'anno 2011. Questo, in particolare, lo schema di sintesi

Saldo finanziario 2011	€ -1.136.816,98
Obiettivo programmatico annuale 2011	€ 999.820,74
Differenza fra saldo e obiettivo annuale	€ -2.136.637,72

Riguardo le motivazioni del mancato conseguimento, la risposta istruttoria del 11/03/2013 ha precisato che, pur essendo stata costante l'attività di monitoraggio degli incassi e pagamenti, e pur avendo aderito, a seguito della Deliberazione di Giunta regionale del 26 ottobre 2011, alla distribuzione del plafond relativo al patto territoriale verticale, lo scenario in cui si è dovuto operare ha risentito della grave situazione macroeconomica nazionale e, in particolare, delle difficoltà di accesso al credito da parte delle imprese.

Infatti, la principale causa che ha determinato il mancato conseguimento degli obiettivi finanziari posti dal patto di stabilità per l'anno 2011 è dovuta a minore introito per oneri di urbanizzazione e per alienazioni, programmati in fase previsionale e confermati nelle successive variazioni, ma non perfezionati entro l'esercizio 2011. Nello specifico la procedura di vendita di un'area, oggetto di alienazione, è stata conclusa nel mese di gennaio 2012 per un valore di € 1.500.000,00.

Nell'esercizio 2012 il Comune ha rispettato il patto di stabilità e sono state rafforzate le azioni finalizzate al rientro entro gli obiettivi di finanza pubblica, tra le quali l'adesione al patto territoriale verticale della Regione Lombardia.

Nella memoria illustrativa pre adunanza del 03/05/2013, il Comune ha ribadito che le principali cause sono da ricercarsi nella revisione della programmazione del piano delle alienazioni, che ha subito, nel corso della gestione, sostanziali modifiche a causa della crisi di liquidità del mercato. L'amministrazione, infatti, aveva deliberato, nel giugno 2011, di alienare un'area per un valore di € 1.400.000. In seguito, con delibera di consiglio n. 18 del 20/09/2011, ha modificato le scelte iniziali decidendo di procedere all'alienazione di altro terreno, del valore di € 1.500.000. La procedura è stata tuttavia conclusa nel gennaio del 2012 (esercizio che poi ha visto il rispetto del patto di stabilità).

Il conseguimento degli obiettivi finanziari previsti dalla disciplina del Patto di stabilità interno da parte di ciascun Comune e Provincia è importante nella misura in cui concorre alla realizzazione degli obiettivi del comparto degli enti locali previsti, di anno in anno, dalla legislazione di finanza pubblica (al fine di consentire alla Repubblica di osservare le limitazioni previste dalla disciplina europea del Patto di stabilità e crescita).

Le norme relative al Patto, caratterizzate sin dalla loro introduzione da continue modifiche ed adattamenti, hanno imposto agli enti locali la necessità di prevedere adeguate modalità di programmazione finalizzate al perseguimento degli obiettivi di volta in volta previsti dal legislatore nazionale. Peraltro le reiterate modifiche legislative hanno reso difficoltosa, in alcuni casi, l'attività finanziaria degli enti.

In ogni caso, l'adempimento degli obblighi assunti dall'Italia nei confronti degli altri Paesi dell'Unione europea (che condiziona, altresì, il giudizio dei mercati finanziari che determina il costo dell'emissione del debito pubblico nazionale), cui il conseguimento degli obiettivi del Patto è funzionale, conduce a ritenere quale fattispecie tipizzata di "comportamento difforme dalla sana gestione finanziaria" (art. 1, co. 168, legge finanziaria per il 2006) la violazione del patto di stabilità interno.

Richiede quindi che l'Ente, da un lato, applichi le limitazioni amministrative previste in via generale dal legislatore e, dall'altro, adotti specifici provvedimenti per ricondurre la gestione entro gli obiettivi fissati dal legislatore nazionale.

La disciplina relativa al patto di stabilità si presenta comunque molto articolata e, al fine di emettere una specifica pronuncia, la Sezione deve valutare in concreto quale sia la situazione di ciascun ente, al fine di mettere in rilievo le cause effettive della violazione finanziaria.

I documenti acquisiti dalla Sezione mettono in luce che il mancato raggiungimento dell'obiettivo da parte del Comune di Cesano Boscone sembra essere conseguenza, da un lato, dei ritardi del programmato piano delle alienazioni e, dall'altra, dalla ridotta riscossione di alcuni crediti di parte capitale (oneri di urbanizzazione).

L'applicazione delle limitazioni amministrative



Le sanzioni o limitazioni amministrative a carico degli enti che non hanno rispettato il Patto di stabilità interno trovano fondamento nella circostanza che la mancata osservanza dei vincoli predetti costituisce grave irregolarità finanziaria, cui è necessario porre rimedio adottando le misure atte a ricondurre la gestione di bilancio dell'ente entro i limiti stabiliti dall'ordinamento nazionale (come questa Sezione ha messo in luce in più occasioni, sin dalla Deliberazione n. 25 del 28 gennaio 2008).

Con l'introduzione di specifiche misure, note come "sanzioni" o "limitazioni amministrative", il legislatore ha inteso delineare alcuni meccanismi omogenei, applicabili in modo indifferenziato, a tutti gli enti che sono incorsi nel mancato rispetto del Patto.

Si tratta di interventi che non sono graduati in relazione alla gravità o alla causa della violazione e operano sull'attività amministrativa, limitando la potestà degli organi di governo e direzione, inibendo lo svolgimento di specifiche attività (ad es. divieto di indebitamento e di assunzione di personale) o riducendo il margine di discrezionalità (ad es. limitazione della spesa corrente entro specifici parametri).

Per l'esercizio 2011, per gli enti locali che non hanno raggiunto gli obiettivi previsti dal Patto, il legislatore ha previsto un sistema sanzionatorio articolato, disciplinato dall'art. 77-bis del d.l. n. 122/2008, convertito nella legge n. 133/2008, cui hanno fatto seguito varie modifiche e integrazioni, fra le quali assumono rilievo quelle previste dall'art. 14 del d.l. n. 78/2010, convertito nella legge n. 122/2010 e dall'art. 7 commi 2 e 4 del d.lgs. n. 149/2011 (la cui applicazione decorre dalla mancata violazione del patto di stabilità per l'esercizio 2010). In seguito la disciplina è stata rivisitata dall'art. 31, commi 26 e seguenti, della legge di stabilità n. 183/2011 e, da ultimo, ulteriori correzioni sono state apportate dall'art. 1, commi 439 e seguenti, della legge di stabilità n. 228/2012.

Il sistema sanzionatorio che ne deriva prevede a carico dell'ente locale inadempiente, nell'anno successivo a quello della violazione:

a) la riduzione del fondo sperimentale di riequilibrio o del fondo perequativo in misura pari alla differenza tra il risultato registrato e l'obiettivo programmatico predeterminato, in misura comunque non superiore al 3 per cento delle entrate correnti registrate nell'ultimo consuntivo (cfr. art. 7, comma 2, lettera a) del d.lgs. n. 149/2011, prima della modifica introdotta dall'art. 4, comma 12-bis del d. l. n. 16/2012, convertito dalla legge n. 44/2012).

In caso di incapienza dei predetti fondi, il versamento all'entrata del bilancio dello Stato delle somme residue;

b) l'impossibilità di impegnare spese correnti in misura superiore all'importo annuale medio dei corrispondenti impegni effettuati nell'ultimo triennio;

c) il divieto di ricorso all'indebitamento per gli investimenti;

d) il divieto di assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione continuata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto (oltre al divieto di stipulare contratti di servizio che si configurino come elusivi della disposizione);



e) la rideterminazione delle indennità di funzione e dei gettoni di presenza indicati nell'articolo 82 del TUEL, d.lgs. n. 267/2000, con una riduzione del 30 per cento rispetto all'ammontare risultante alla data del 30 giugno 2010.

Con specifico riferimento alla situazione del Comune di Arluno, la risposta istruttoria del 19/03/2013 non ha fornito adeguata specificazione circa l'applicazione delle predette sanzioni nel corso del 2012, pur avendo dato atto della riduzione dei trasferimenti erariali 2012 per € 295.000, della riduzione delle spese correnti, del mancato ricorso all'indebitamento, della mancata assunzione di personale e della rideterminazione delle indennità di funzione e gettoni di presenza degli amministratori dell'Ente.

Con specifico riferimento alla situazione del Comune di Cesano Boscone, i rappresentanti del Comune, nella risposta istruttoria del 11/03/2013 hanno precisato che, nel corso del 2012, è stata data applicazione alle sanzioni derivanti dal mancato rispetto degli obiettivi del Patto di stabilità 2011. In particolare:

- a) riduzione, per l'anno 2012, del fondo sperimentale di riequilibrio, pari a € 493.639,00 (come da decreto del Ministero dell'Interno del 26 luglio 2012);
- b) divieto di impegnare, nel 2012, spese di parte corrente in misura superiore all'importo annuale medio degli impegni effettuati nell'ultimo triennio, importo quantificato in € 18.301.886,05 (previsioni di bilancio e impegni rilevati dal c.d. preconsuntivo).

	Limite da rispettare	Bilancio di Previsione 2012	Bilancio assestato 2012	Pre-consuntivo 2012 - impegni
Spesa corrente	18.301.886,05	18.080.000,00	17.963.606,64	17.632.250,20

c) assenza di ricorso all'indebitamento;

d) assenza di assunzioni di personale a qualsiasi titolo;

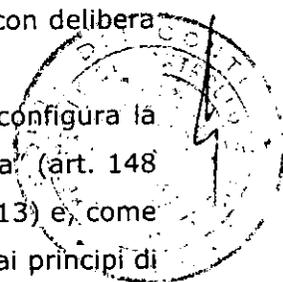
e) riduzione, per l'anno 2012, del 30 per cento delle indennità di funzione e dei gettoni di presenza spettanti agli amministratori. Il Comune riferisce di avervi adempiuto con delibera di Giunta n. 212/2012.

Infine, va ricordato che il mancato conseguimento degli obiettivi del patto configura la "violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria" (art. 148 bis del TUEL, inserito dall'art. 3 del n. 174/2012, convertito con legge n. 213/2013) e, come tale, richiede che l'Ente adotti specifici provvedimenti per ricondurre la gestione ai principi di correttezza finanziaria.

Ne consegue che i limiti e le sanzioni comminate, nell'esercizio successivo, agli enti che non abbiano rispettato il Patto, hanno la finalità di ottenere risultati che tendano a riequilibrare, negli anni seguenti, le grandezze di finanza pubblica prefissate, senza la necessità di interventi correttivi a carico della collettività nazionale.

## II. Gestione dei residui attivi, in particolare di Titolo I e III

L'esame della relazione relativa al rendiconto dell'esercizio 2011 ha messo in luce la presenza di residui attivi piuttosto elevati (€ 10.305.321,42). L'attenzione istruttoria si è



concentrata sugli accertamenti iscritti, in esercizi anteriori al 2009, al Titolo III (€ 1.104.011,47), di cui si presume meno facile la riscossione, con conseguente potenziale incidenza sulla veridicità del risultato di amministrazione (pari a € 120.236,14).

La risposta istruttoria del 11/03/2013 ha riportato, in allegato i residui attivi relativi agli esercizi anteriori al 2009, con evidenziazione delle ragioni dell'effettiva esigibilità dei crediti e l'andamento di questi ultimi sino al preconsuntivo 2012.

Le posizioni derivano da proventi per refezione scolastica, da tariffe del servizio di igiene ambientale, da infrazioni ai regolamenti comunali e da rette per asili nido. Fatta eccezione per alcuni crediti in corso di riscossione, per tutti gli altri il Comune risulta in attesa della definizione dei ruoli coattivi trasmessi al concessionario della riscossione Equitalia spa.

Nella memoria illustrativa pre adunanza del 06/05/2013, il Sindaco ha evidenziato come i residui di Titolo III, rilevati al 31/12/2011 per € 1.104.011,47, siano calati a € 690.995,90 al 31/12/2012 e a € 614.215,74 al 30/04/2013 (al netto, naturalmente, delle nuove posizioni di credito derivanti da accertamenti assunti nel 2012), sottolineando che l'esigenza della riscossione dei proventi dei servizi a domanda individuale costituisce una priorità dell'amministrazione.

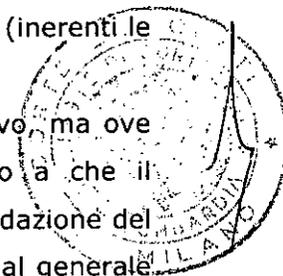
La materia dei residui, sia attivi che passivi, è di estremo rilievo nella materia dei bilanci pubblici e, in particolare, di quelli comunali.

La natura finanziaria dei predetti bilanci e la circostanza che le procedure di entrata e di spesa siano analiticamente disciplinate con una normativa che prevede vari passaggi prima del completamento di ciascuna fase, comporta che in numerose occasioni le attività di incasso o di pagamento non si concludano nell'esercizio nel quale sono state avviate.

Gli effetti di tali operazioni si proiettano pertanto necessariamente sugli esercizi successivi e, come tali, devono risultare nelle relative scritture contabili e, pertanto, in primo luogo, nel bilancio dell'esercizio successivo dell'ente quali residui, sia attivi (inerenti le riscossioni) che passivi (inerenti i pagamenti).

Nella maggior parte dei casi la procedura si completa nell'esercizio successivo, ma ove ciò non accada il residuo può essere mantenuto nel bilancio dell'ente sino a che il procedimento di entrata o di spesa non si conclude. Tuttavia, come in sede di redazione del bilancio, anche in questo caso occorre informare il mantenimento dell'iscrizione al generale principio di prudenza e, con specifico riferimento ai residui attivi, possono essere mantenuti solo le entrate accertate per le quali permanga un effettivo titolo giuridico che costituisca l'ente territoriale creditore della relativa entrata.

L'osservanza di tali principi contabili, trasfusi in alcuni casi in precise disposizioni del TUEL, assume naturale rilevanza posto che i residui formati al 31/12 di ogni esercizio (oltre a quelli trasportati dagli esercizi precedenti) concorrono a formare il "risultato di amministrazione" che l'ente, una volta accertato definitivamente in sede di rendiconto, può applicare al bilancio dell'esercizio successivo (e come tale utilizzare a fini di copertura delle spese). Pertanto, soprattutto in relazione ai residui attivi (entrate che l'ente ha accertato,



ma non incassato), si pone la necessità che vengano mantenuti nel bilancio solo quelli che si ha la ragionevole certezza di incassare, proprio al fine di evitare che una sovrastima delle entrate da residui (o meglio, del risultato d'amministrazione che il saldo fra cassa, residui attivi e passivi, determina) possa creare una sola fittizia copertura delle spese con conseguente successiva emersione di passività non programmate.

A questo proposito è bene mettere in luce che, al fine di conferire veridicità ed attendibilità al bilancio dell'ente, il legislatore ha stabilito che al termine di ciascun esercizio, prima dell'inserimento nel conto del bilancio dei residui attivi e passivi, l'ente deve procedere all'operazione di riaccertamento che, in relazione a quelli attivi, consiste nel riesame delle ragioni creditorie al fine di decidere se mantenere il residuo, in tutto o in parte, nel bilancio dell'ente (art. 228, comma 3 del TUEL).

Il mantenimento di residui attivi non esigibili nel sistema del bilancio finanziario incide sull'attendibilità del risultato di amministrazione, con potenziale formazione di un avanzo di amministrazione non veritiero (art. 187 del TUEL). Posto che quest'ultimo proietta i suoi effetti negli esercizi successivi appare chiaro che le voci che lo compongono devono essere costantemente verificate ed è, pertanto, necessario che vengano mantenuti nel Conto del bilancio i soli residui attivi esigibili (la riscossione dei quali presenti appunto un ragionevole grado di certezza).

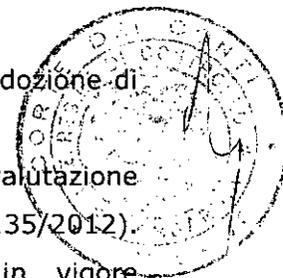
#### **Vincolo sull'avanzo d'amministrazione e fondo svalutazione crediti**

Circa le modalità di evidenziazione del rischio di mancata futura riscossione, appare auspicabile, che, almeno per i residui più anziani e per quelli per i quali sono state individuate maggiori difficoltà di riscossione, l'avanzo d'amministrazione sia vincolato alla copertura dell'eventuale mancato incasso.

In sede di risposta istruttoria e memoria illustrativa non è stata precisata l'adozione di tale vincolo per il bilancio chiuso al 31/12/2011.

Il Comune, inoltre, a decorrere dall'esercizio 2012, deve istituire il fondo di svalutazione crediti previsto dall'art. 6 comma 17 del d.l. n. 95/2012 (convertito con legge n. 135/2012). La novella normativa impone agli enti locali, nelle more dell'entrata in vigore dell'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio di cui al d.lgs. n. 118/2011, di iscrivere nel bilancio di previsione un "fondo svalutazione crediti" non inferiore al 25 per cento dei residui attivi, derivanti dai titoli I e III dell'entrata, aventi anzianità superiore a 5 anni. La norma prevede altresì che, previo parere motivato dell'organo di revisione, possano essere esclusi dalla base di calcolo i residui attivi per i quali i responsabili dei servizi competenti abbiano analiticamente certificato la perdurante sussistenza delle ragioni del credito e l'elevato tasso di riscuotibilità.

In proposito, il Comune in sede di comunicazioni istruttorie post adunanza (nota n. 5646 del 10/05/2013), ha attestato di aver costituito il previsto fondo per un ammontare di € 102.672,87 (pari al 25% dei residui aventi anzianità superiore ai 5 anni).



L'adempimento in discorso non esclude la necessità di proseguire la costante opera di rivisitazione e riaccertamento dei residui attivi, già prevista dal TUEL, nonché di mantenere un congruo vincolo all'avanzo d'amministrazione nel caso in cui la mera costituzione del fondo svalutazione crediti prevista dalla recente novella normativa non rappresenti in maniera veritiera e corretta la situazione di potenziale rischio di inesigibilità dei crediti insita nei residui attivi inseriti a bilancio.

La norma del decreto "spending review", infatti, impone, per tutti gli enti locali, un comportamento di prudenza minimo, non intervenendo nelle valutazioni che, discrezionalmente, ogni ente deve compiere (ex artt. 228 e 230 del TUEL) su tutti i residui attivi (non solo quelli di Titolo I e III aventi anzianità superiore a 5 anni), al fine di far emergere un avanzo d'amministrazione veritiero e corretto (e prevenire potenziali futuri squilibri di bilancio).

### **III. Residui passivi di Titolo II e capacità di far fronte a spesa d'investimento**

In base al questionario compilato dall'organo di revisione in relazione al rendiconto dell'esercizio 2011, i residui passivi destinati a spese d'investimento (Titolo II) risultano pari, alla data del 31/12/2011, a € 3.774.126,08. In particolare, quelli derivanti da impegni assunti anteriormente al 2007 sono pari a € 630.274,36.

La risposta istruttoria del 11/03/2013 ha riepilogato, in allegato, la situazione dei predetti residui, con le fonti di finanziamento e lo stato dei lavori.

Per quanto riguarda gli interventi finanziati con mutuo alcuni sono stati conclusi nel 2012. Per le quote residue, l'Amministrazione, nel corso del 2013, compatibilmente con gli spazi finanziari legati agli obiettivi di finanza pubblica, intende devolverle per interventi di messa in sicurezza del patrimonio.

Tale ultimo adempimento appare particolarmente importante, oltre che ai fini di una corretta gestione contabile delle somme disponibili, per permettere all'organo politico di assumere le adeguate decisioni tese alla nuova finalizzazione di tali risorse (che, dal prospetto esaminato, appaiono non indifferenti).

I rimanenti interventi sono stati finanziati con risorse proprie (oneri di urbanizzazione, avanzo di amministrazione, alienazione di aree), già incassate negli esercizi di riferimento (ad eccezione di € 199.796,15 accertati nel 2011, ma incassati nel corso del 2012).

La circostanza induce a riflettere circa il generale stato di attuazione dei programmi di realizzazione di opere pubbliche (quali pianificate nel documento previsto dall'art. 128 del d.lgs. n. 163/2006) e, a monte, sulla sufficienza, decorso un determinato lasso temporale, delle risorse inizialmente stanziati per completare i lavori programmati (oltre 4 milioni di euro di residui passivi di Titolo II derivano da esercizi anteriori al 2007). Inoltre pone il problema del necessario aggiornamento dei progetti, come dell'accertamento della perdurante presenza delle condizioni amministrative (autorizzazioni, licenze, espropriazioni, etc.) in base alle quali l'investimento era stato programmato.



### Ammontare dei residui passivi e capacità di far fronte alla spesa per investimenti

Un ulteriore profilo di analisi, derivato dall'esame della tabella 1.8.4 del questionario, esponente l'ammontare dei residui e la loro anzianità, attiene alla sufficienza delle risorse disponibili da bilancio (come fondo cassa o residui attivi) per finanziare le spese d'investimento, in particolare quelle che, scaturendo da un impegno già assunto o da un'opera programmata, trovano evidenza fra i residui del Titolo II.

Si considerino i seguenti dati:

a) Residui passivi di Titolo II al 31/12/2011, € 3.774.126,08.

Rappresentano l'onere finanziario che il Comune deve sostenere per portare a termine opere o iniziative già appaltate o programmate (l'art. 183 del TUEL, al fine di evitare distorsioni verso la spesa corrente, considera automaticamente "impegnate" le somme derivanti da assunzione di mutui o da entrate aventi per legge specifica destinazione).

Per farvi fronte, il Comune deve utilizzare entrate che ha già accertato. Queste ultime, in parte, potrebbero essere non ancora riscosse e, di conseguenza, iscritte fra i residui derivanti dai Titoli IV e V dell'entrata (che, presumibilmente, finanziano la spesa in conto capitale). Le due voci sopra indicate presentano al 31/12/2011 i seguenti importi:

b1) Residui attivi di Titolo IV, € 199.796,15.

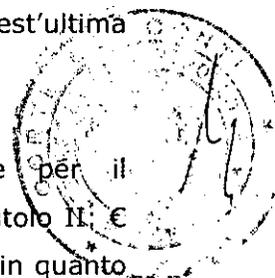
b2) Residui attivi di Titolo V, € 1.052.272,87.

In altra parte, invece, può trattarsi di entrate accertate e già incassate che, come tali, contribuiscono a formare il fondo cassa al 31/12 dell'esercizio (e confluiscono, in quanto destinate a investimenti, nella parte vincolata dell'avanzo, cfr. art. 187 TUEL). Quest'ultima voce riporta la seguente cifra (cfr. quadro 1.5):

c) Fondo cassa, € 963.710,69.

Se si sottrae all'ammontare delle risorse presumibilmente necessarie per il completamento delle assunte iniziative d'investimento (pari ai residui passivi di Titolo II: € 3.774.126,08), la somma delle entrate di parte capitale di cui l'Ente può disporre in quanto già accertate (residui attivi di Titolo IV e V: rispettivamente € 199.796,15 ed € 1.052.272,87), anche ammesso che le risorse giacenti in cassa (€ 963.710,69) siano integralmente riferibili all'avvenuta riscossione di entrate in conto capitale (e per nulla a spesa corrente) residuerebbe comunque la necessità di reperire ulteriori € 1.558.346,37 per coprire integralmente il fabbisogno finanziario discendente dagli impegni di spesa di parte capitale (evidenziati dall'ammontare dei residui di Titolo II).

Nella risposta istruttoria del 11/03/2013, il responsabile del servizio economico e finanziario ha riferito che la mancata apparente copertura di cassa per il pagamento dei residui passivi non finanziati con mutuo, pari a € 963.710,69, è dovuta al sensibile aumento dei residui attivi di competenza 2011, derivanti dalla gestione corrente, dovuta in alcuni casi alla crisi di liquidità ormai in atto da diversi anni, che porta i contribuenti con esposizioni debitorie (ex ICI, IMU, tassa rifiuti, tariffa per refezione scolastica, etc.), a posporre il



pagamento di quanto dovuto. Incide, inoltre, in parte, la lentezza delle riscossioni affidate, tramite ruoli esattoriali, ad Equitalia spa.

Nella memoria illustrativa pre adunanza, il Comune ha ribadito quanto sopra. Nell'integrazione post adunanza, il Comune ha prodotto tre quadri di analisi:

- scomposizione per titoli dell'andamento dei residui attivi e passivi;
- scomposizione per titoli dell'andamento dei pagamenti e delle riscossioni;
- quadro di verifica della gestione di cassa e dei residui passivi di parte capitale.

Da quest'ultimo prospetto, si trae la conferma della riscontrata potenziale deficienza di cassa, evidenziata analizzando la sola situazione di parte capitale (residui passivi titolo II - cassa + residui attivi di titolo IV e V = € 1.558.346,37) e che il programma dei pagamenti riferiti ai residui destinati a spesa di investimento dipende dalla riscossione delle entrate di parte corrente a tale scopo finalizzate.

Il prospetto espone, in proposito, la cifra di € 2.721.853,21 derivante da entrate correnti e attestata come già incassata (ove, invece, il saldo di cassa è pari a € 963.710,69).

Sotto quest'ultimo profilo occorre fare un'ulteriore riflessione. E', infatti, possibile che l'Ente destini, a copertura di spese d'investimento, entrate di natura corrente. In questo caso l'analisi complessiva dei residui attivi e passivi (sommati al fondo cassa) dovrebbe evidenziare la sufficienza delle disponibilità complessive. In sostanza l'Ente deve dimostrare un risultato d'amministrazione positivo (quest'ultimo dato, come noto, incorpora sia le risultanze della gestione, di competenza e dei residui, di parte corrente che di parte capitale). Nel caso di specie il risultato d'amministrazione del Comune di Cesano Boscone è positivo, ma per soli € 120.236,14.

In sostanza, il programma di realizzazione delle spese d'investimento del Comune appare fortemente condizionato dalla riscossione dei residui attivi di parte corrente, che devono coprire, per almeno € 1.558.346,37, esigenze di pagamenti di parte capitale.

Appare pertanto necessario che il Comune curi con particolare attenzione sia il processo di riaccertamento dei residui passivi, al fine di eliminare le posizioni non più collegate a obbligazioni giuridicamente perfezionate, che quello di riscossione degli attivi, al fine di acquisire le risorse necessarie ai pagamenti (di parte capitale e di parte corrente).

**P.Q.M.**

La Corte dei conti Sezione regionale di controllo per la Lombardia

**accerta**

sulla base dell'esame del questionario compilato dall'Organo di revisione in riferimento al bilancio consuntivo 2011 e della successiva attività istruttoria:

- 1) il mancato raggiungimento degli obiettivi finanziari posti dal patto di stabilità interno;
- 2) la presenza di una sensibile mole di residui attivi derivanti da entrate extratributarie, anteriori all'esercizio 2009;

3) un cospicuo ammontare di residui passivi di Titolo II, derivanti da esercizi anteriori al 2007, alcuni dei quali discendenti da opere già completate per le quali si impone la riassegnazione delle relative economie

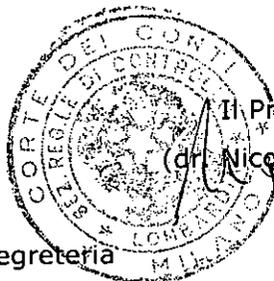
**invita**

il Comune di Cesano Boscone a:

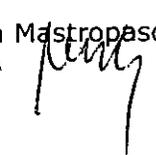
- 1) impostare la propria politica di bilancio orientandola al conseguimento degli obiettivi posti dal patto di stabilità interno;
- 2) proseguire l'attività di costante riaccertamento dei residui attivi, in omaggio ai principi di trasparenza e veridicità del bilancio, in modo da far emergere un avanzo d'amministrazione veritiero e garantire adeguate risorse ai pagamenti, in particolare di parte capitale.

Dispone che la presente Deliberazione sia trasmessa, a mezzo fax, al Sindaco e al Presidente del Consiglio comunale e, attraverso il sistema SIQUEL, al Collegio dei revisori dei conti. Dispone, altresì, ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. n. 33/2013, che la presente pronuncia venga pubblicata sul sito internet dell'Amministrazione.

Il Relatore  
(dr. Donato Centrone)



Il Presidente  
(dr. Nicola Mastropasqua)



Depositata in Segreteria  
2 SET 2013

Il Direttore della Segreteria  
(dott.ssa Daniela Parisini)

