



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

La Segreteria

Trasmissione tramite Con.Te.

Al Presidente del Consiglio
Comunale

Al Sindaco
del Comune di

CARTURA (PD)

All'Organo di revisione economico-
finanziaria
del Comune di

CARTURA (PD)

Oggetto: trasmissione delibera n. 304/2019/PRSP del 11 settembre 2019

Secondo quanto stabilito nel dispositivo, si trasmette ai soggetti in indirizzo la delibera n. 304/2019/PRSP, adottata dalla Sezione regionale di controllo per il Veneto in data 11 settembre 2019.

Distinti saluti.

Il Direttore della Segreteria
Dott.ssa Letizia Rossini



CORTE DEI CONTI



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

Nell'adunanza dell'11/09/2019

composta dai Magistrati:

Salvatore PILATO	Presidente
Elena BRANDOLINI	Consigliere
Maria Laura PRISLEI	Consigliere relatore
Amedeo BIANCHI	Consigliere
Maristella FILOMENA	Referendario
Marco SCOGNAMIGLIO	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;

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;

VISTA da ultimo, la legge 30 dicembre 2018 n. 145 (legge di bilancio 2019);

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti n. 6 /SEZAUT/2017/INPR del 30 marzo 2017, recante le *“Linee guida e relativo questionario per gli organi di revisione economico finanziaria degli enti locali per l’attuazione dell’articolo 1, commi 166 e seguenti della legge 23 dicembre 2005, n. 66. Rendiconto della gestione 2016”*;

VISTE le proprie deliberazioni n. 903/2012/INPR e n. 182/2013/INPR;

VISTA la deliberazione n. 15/2019/INPR con la quale la Sezione ha approvato il programma di lavoro per l’anno 2019;

ESAMINATA la relazione sul rendiconto di gestione per l’esercizio finanziario 2016, redatta dall’Organo di revisione del Comune di Cartura (PD);

VISTO il Decreto del Ministro dell’economia e delle finanze, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato del 12 maggio 2016;

ESAMINATI gli schemi di bilancio (SDB) trasmessi alla Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche (BDAP), in osservanza dell’art. 227, comma 6, D.Lgs. 18/08/2000, n. 267 secondo le tassonomie XBRL definite con decreto del Presidente della Corte dei conti del 21 dicembre 2015, n. 112, adottato ai sensi dell’art. 20-*bis* del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito in legge 17 dicembre 2012, n. 221;

VISTA la nota, in data 11 luglio 2019, prot. n. 7851, con la quale il magistrato istruttore chiedeva notizie e chiarimenti al suindicato Comune;

VISTE le deduzioni fatte pervenire dall’Amministrazione comunale con nota del 19 luglio 2019, prot. n. 5501 (acquisita al prot. C.d.c. n. 7994, del 22 luglio 2019);

VISTA l’ordinanza del Presidente n. 43/2019 di convocazione della Sezione per l’odierna seduta;

UDITO il relatore, Consigliere Maria Laura Prislei;

FATTO E DIRITTO

L’art. 1, commi 166 e 167, L. 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”* (di seguito, *“Questionario”*) sulla base dei criteri e delle linee guida predisposte dalla Corte (Sezione delle Autonomie n. 6 /SEZAUT/2017/INPR del 30 marzo 2017) per il rendiconto 2016.

L’art. 148-*bis* del D.Lgs. 267/2000, inserito nel Testo Unico degli Enti Locali dall’art. 3 del D.L. 174/2012, 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.”), ne definisce l'ambito (“Ai fini di tale 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”) e 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”).

L'esercizio 2016 vede operare a pieno regime le normative di riferimento della contabilità armonizzata, che, nel precedente esercizio 2015, come già evidenziato dalle Linee guida elaborate dalla Sezione delle Autonomie con la deliberazione n. 22/2016/INPR, avevano visto la loro prima applicazione mediante gli istituti che costituiscono la struttura della nuova contabilità quali il riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi, il Fondo pluriennale vincolato (FPV) e il Fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE).

In tale contesto, la Corte dei conti è chiamata a vigilare sul corretto e uniforme passaggio alle accennate nuove regole contabili da parte degli Enti Locali e, in tale compito, deve essere coadiuvata dall'Organo di revisione nella compilazione del Questionario-Relazione e nelle verifiche istruttorie formulate dalla Sezione.

Occorre precisare, che, 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 regionale di controllo 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.

Ciò doverosamente precisato, dall'esame della relazione redatta dall'Organo di revisione sul conto consuntivo 2016 del Comune di Cartura (PD) sono emerse una serie di criticità nell'esercizio finanziario di riferimento. Lo scrutinio della situazione finanziaria del Comune ha richiesto, in particolare, uno specifico approfondimento istruttorio, sfociato in apposita nota di richiesta del 11 luglio 2019. I rilievi formulati s'incentravano prevalentemente sulle criticità riguardanti: tardiva trasmissione degli SDB alla BDAP;

manca di fondi vincolati di cassa a fine periodo e cassa finale inferiore ad € 100 per abitante; insufficiente apposizione di vincoli per finanziare spese d'investimento nel risultato di amministrazione con conseguente alterazione del medesimo; mancata costituzione a rendiconto del fondo per contenziosi e del fondo per le perdite degli organismi partecipati (considerata la partecipazione diretta al Consorzio Padova Sud, in sigla CPS, quota 1,7417%, anche se dal 22/12/2016, con effetti dal 01/01/2017, il Comune ha receduto); gestione dei residui attivi; verifica rispetto obiettivi anno 2016 del saldo di finanza pubblica; basso tasso di riscossione sia in conto competenza che in conto residui delle entrate derivanti dalla lotta all'evasione tributaria; tardività nel pagamento ai fornitori considerato l'alto valore dell'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti (ITP) pari a 23 giorni; omessi controlli interni di gestione, ex art. 198 - bis del TUEL.

Successivamente il Comune ha fatto pervenire, con nota del 19 luglio 2019, prot. n. 5501 (acquisita al prot. C.d.c. n. 7994, del 22 luglio 2019) i chiarimenti richiesti che, comunque, non hanno consentito di superare i rilievi formulati nella richiesta istruttoria.

Va preliminarmente sottolineato che il Comune di Cartura (PD) era stato destinatario di apposita pronuncia per l'esercizio 2015 (n. 422/2018/PRSE, del 10/10 – 13/11) in cui la Sezione aveva proceduto a rilevare: il ritardo nell'approvazione sia del bilancio di previsione 2016 sia del bilancio consuntivo 2015, l'iscrizione dei versamenti del concessionario della riscossione al lordo dell'aggio (in violazione dell'art. 7, c. 2, del D.L. n. 70/11) la criticità nella gestione dei residui sia attivi che passivi e l'assenza di accantonamenti fondo rischi per perdite del CPS.

Nell'esercizio qui considerato, il fondo di cassa ammonta al 31/12/2016 ad € 348.577,11 (in diminuzione, di euro -161.254,45 - pari a -31,63%, rispetto a quello iniziale in cui era di € 509.831,56) e il grado di rigidità della spesa dato dal rapporto tra le spese del personale - quota capitale per il rimborso dei prestiti e le entrate correnti, è del 39,99% ($529.458,63 + 244.870,55 / 1.938.827,48 = 0,399938$), inferiore alla soglia del nuovo parametro di deficitarietà n. 1, applicabile dal consuntivo 2018, in cui il limite da non superare è del 48%.

Le criticità, riscontrate sulla base del questionario e dell'attività istruttoria, che vanno attentamente vagliate nella gestione del bilancio degli esercizi futuri, anche con riferimento a quanto già accertato con la delibera sopra menzionata, e la cui evidenza non è venuta meno a seguito della valutazione delle argomentazioni fornite dall'ente in sede di risposta istruttoria, testimoniano della necessità che l'ente operi uno sforzo supplementare sul versante gestionale volto a declinare in modo appropriato le esigenze sottese alla corretta applicazione dei principi contabili in chiave di tutela degli equilibri di bilancio.

1. Dall'analisi del prospetto "All. a) Risultato di amministrazione" contenuto negli schemi di bilancio (SDB) del consuntivo 2016 inseriti in BDAP (Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche), si osserva che al risultato di amministrazione 2016 non è stata vincolata e destinata a spese d'investimento alcuna somma, restando così non coperte le quote generate dalla gestione 2016, con una differenza di € 142.768,08 come risulta dalla seguente tabella sotto riportata.



VERIFICA TOTALE PARTE VINCOLATA/DESTINATA A SPESE D'INVESTIMENTO	
Totale parte vincolata/destinata derivante dal 2015	0,00
Utilizzo avanzo vincolato/investimenti in corso d'anno (come da prospetto riportato nella relazione al consuntivo 2016 dell'Organo di revisione)	-37.607,40
Saldo di parte capitale 2016	+127.636,91
Saldo delle partite finanziarie (il saldo positivo è destinato al rimborso anticipato del debito o al finanziamento degli investimenti)	+0,00
Differenziale residui eliminati di parte capitale	+52.738,57
Totale parte vincolata/destinata da riportare a rendiconto 2016	=142.768,00
Vincoli/destinazioni a rendiconto 2016	0,00
Differenza	142.768,08

L'Ente, a seguito della verifica dei dati della parte vincolata e destinata del risultato di amministrazione nel rendiconto 2016, ha precisato quanto segue: *“seppur non indicato come parte vincolata nel risultato di amministrazione, per un errore di trascrizione, si è utilizzata nel corso del 2017 una parte di avanzo per spese di investimento inferiore al valore atteso”*.

Nella risposta l'Ente non confuta l'esattezza dei calcoli formulati d'ufficio e, per l'effetto, riconosce l'errore, non solo contabile, ma dal potenziale effetto esiziale sulla tenuta degli equilibri di bilancio, costituito dall'insufficiente quantificazione di vincoli e destinazioni alle spese d'investimento, per un ammontare non precisato, ma inferiore a quello rilevato sopra, nel risultato di amministrazione 2016; di conseguenza anche quest'ultimo risulta alterato nella sua rappresentazione interna con riferimento alla suddivisione in fondi.

Per i motivi su esposti la Sezione raccomanda all'Ente un attento monitoraggio dei fondi vincolati e destinati al finanziamento delle spese in conto capitale in base alla loro fonte di provenienza e destinazione, determinandone il loro ammontare complessivo nel primo rendiconto utile in misura adeguata alla ricostituzione dei vincoli perduti.

2. Ulteriore criticità evidenziata dall'istruttoria è quella concernente la mancanza, nell'esercizio 2016, di giacenze di cassa vincolate, in difformità da quanto previsto dal principio applicato della contabilità finanziaria (punto 10.6) approvato con D.Lgs. n. 118/2011 modificato e integrato dal D.Lgs. n. 126/2014. Il Comune ha provveduto a determinare la cassa finale, ma non vi ha apposto vincoli, per i motivi esposti nella risposta ricevuta: *“come indicato a pagina 41 della relazione dell'Organo di Revisione, l'ente ha provveduto alla determinazione della cassa vincolata alla data del 31/12/2016, come disposto dal punto 10.6 del principio contabile applicato alla contabilità finanziaria allegato al D.Lgs. 118/2011, che risultava tuttavia pari a zero.*

Anche l'importo della cassa vincolata risultante dalle scritture dell'ente al 31/12/2016 è

pari a zero".

Al riguardo, la Sezione sottolinea l'importanza in termini generali, ai fini dell'attenuazione del rischio di emersione di futuri squilibri di bilancio, della corretta apposizione di vincoli alle entrate riscosse, nonché della relativa osservanza nella successiva gestione (che, fisiologicamente, può investire vari esercizi finanziari). L'esigenza che le risorse vincolate giacenti in cassa non siano distolte dalla loro originaria destinazione (impressa dalla legge o dalla volontà di terzi finanziatori) traspare chiaramente nell'art. 195 del TUEL che, nell'ammettere deroghe al vincolo di destinazione di tali risorse, pone, tuttavia, vari limiti, quantitativi e procedurali, nonché, dopo la novella apportata dal Decreto Legislativo 10 agosto 2014, n. 126, la necessità che i movimenti di utilizzo e di reintegro delle somme vincolate siano oggetto di registrazione contabile secondo le modalità indicate nel Principio applicato della contabilità finanziaria (si rinvia, per approfondimenti, alla deliberazione della Sezione delle autonomie della Corte dei conti, n. 31/2015/INPR). A tal fine, l'art. 180 del D.Lgs. n. 267 del 2000 prescrive, alla lett. d), che l'ordinativo di incasso riporti, fra le altre annotazioni, *"gli eventuali vincoli di destinazione delle entrate derivanti da legge, da trasferimenti o da prestiti"*. Allo stesso modo, il successivo art. 185 impone, alla lett. i), che anche i mandati di pagamento attestino *"il rispetto degli eventuali vincoli di destinazione stabiliti per legge o relativi a trasferimenti o ai prestiti"*.

Inoltre, la determinazione della giacenza di cassa vincolata al momento dell'avvio della nuova contabilità armonizzata, disciplinata dal D.Lgs. n. 118 del 2011, è stata oggetto di apposita disciplina in un paragrafo (il 10.6) del Principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria (Allegato 4/2 al D.Lgs. n. 118 del 2011), le cui indicazioni (alle quali si fa rinvio) risultano funzionali al corretto avvio, anche sotto il profilo della cassa (oltre che della competenza) del nuovo sistema contabile (oltre che, naturalmente, della riferita attenuazione dei rischi di successiva emersione di carenza di risorse per il finanziamento delle spese a cui le entrate vincolate erano destinate).

Si evidenzia, altresì, che la cassa finale 2016 è inferiore a 100 euro per abitante ed è pari ad euro 75,12 pro capite ($348.577,11/4640=75,124$).

3. Viene reiterata, anche nell'esercizio in esame, la medesima criticità rilevata da questa Sezione con la delibera sull'esercizio 2015 per quanto riguarda l'omesso accantonamento, in sede di consuntivo 2016, al fondo per le perdite degli organismi partecipati, considerata la partecipazione diretta dell'Ente, con la quota dell'1,7417%, al Consorzio Padova Sud (CPS), il quale presenta note passività.

Con riferimento alla situazione del CPS il Comune afferma che *"non si è provveduto ad un accantonamento in quanto non era conosciuto il valore del debito presunto e si è provveduto a non impegnare nella sua totalità l'avanzo di amministrazione"*.

Si provvederà ad accantonare una somma riferita al debito presunto prima del nostro recesso dal CPS in considerazione del fatto che successivamente al recesso il CPS si è accollato i debiti della passata gestione".

Sul punto, anche considerando il recesso del Comune dalla partecipata in esame, con effetti giuridici dal primo gennaio 2017, rileva decisamente la circostanza discrezionale che



tutte le passività potenziali del CPS, diventate effettive con l'approvazione (il 10/08/2018, da parte dell'assemblea consortile, con l'assenza del Comune in oggetto) dei bilanci 2016 e 2017 del CPS (cfr. verbali n. 6 e 7 delle deliberazioni assembleari del CPS) in cui sono state registrate perdite pari, rispettivamente, ad € -23.530.775,00 ed € -1.268.822,00, con un patrimonio netto negativo di € -23.995.638,00 (al 31/12/2017) sono sorte in esercizi precedenti ed erano già evidenziate nel bilancio 2015 del CPS (pur chiuso, formalmente, con un utile). A tal proposito, si fa qui riferimento all'operazione di accollo e contestuale acquisizione di crediti, del 16/03/2015, per un valore di circa 9,7 milioni di euro, con la Padova T.r.e. s.r.l., ora fallita, e ai costi sospesi, altri 21 milioni circa di euro, nel bilancio 2015 del CPS. Per tale motivo il Comune, per la sua quota, potrebbe essere esposto ad un onere finanziario di € 409.835,51 al fine di ripianare le perdite del CPS al 31/12/2016 ($23.530.775,00 * 1,7417/100 = 409.835,51$). Quest'ultima ipotesi ha assunto i caratteri della probabilità considerato il recente decreto collegiale, del 27/06/2019, del Tribunale di Rovigo di rigetto del ricorso depositato dal CPS per l'omologazione dell'accordo di ristrutturazione dei debiti per la somma di 31 milioni di euro circa. In tale evenienza il Comune non avrebbe sufficienti risorse proprie per sostenere gli oneri finanziari che ne deriverebbero (l'impatto sugli equilibri economico-finanziari dell'Ente sarebbe esiziale considerato l'esiguo ammontare dei fondi liberi e l'assenza dell'accantonamento all'apposito fondo che il Comune si è impegnato a costituire solo ora).

In una prospettiva dinamica di salvaguardia e mantenimento degli equilibri finanziari (in un ciclo di bilancio pluriennale - triennale) la Sezione rileva favorevolmente l'impegno assunto dal Comune di accantonare un fondo rischi per la finalità in argomento e chiede la trasmissione degli atti assunti a tal fine.

La non corretta applicazione dei suddetti principi dell'armonizzazione contabile, e la conseguente vulnerabilità degli equilibri di bilancio, emerge, altresì, dall'esame delle ulteriori criticità rilevate dalla Sezione.

Quanto alla rilevata criticità, afferente al mancato accantonamento al fondo per contenziosi, il Comune nulla ha dedotto.

Su tale profilo, la Sezione deve ribadire la doverosità della istituzione del fondo rischi, in quanto l'allegato 4/2 al D.Lgs. 118/2011 – disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili – prevede, tra l'altro, la costituzione di un apposito fondo per far fronte ad oneri derivanti da sentenza. Vengono sostanzialmente indicate due ipotesi sulle quali fondare la costituzione di tale fondo: 1) quando a seguito di contenzioso l'ente abbia una “*significativa probabilità di soccombere*”; 2) quando a seguito di sentenza non definitiva e non esecutiva l'ente sia condannato al “*pagamento di spese*”.

A tale proposito si rinvia all'Allegato n. 4/2 del D.Lgs. n. 118/2011 “*principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria*” che al punto 9.2 stabilisce che “*il risultato di amministrazione è distinto in fondi liberi, vincolati, accantonati e destinati. La quota accantonata del risultato di amministrazione è costituita da: gli accantonamenti per le passività potenziali (fondi spese e rischi)*”. In particolare circa il Fondo spese legali va richiamato quanto stabilito nei medesimi Principi Contabili al punto 5.2 lettera h: “*in occasione della prima applicazione dei principi applicati della contabilità finanziaria, si provvede alla determinazione dell'accantonamento del fondo rischi spese legali sulla*



base di una ricognizione del contenzioso esistente a carico dell'ente formatosi negli esercizi precedenti, il cui onere può essere ripartito, in quote uguali, tra gli esercizi considerati nel bilancio di previsione o a prudente valutazione dell'ente, fermo restando l'obbligo di accantonare nel primo esercizio considerato nel bilancio di previsione, il fondo riguardante il nuovo contenzioso formatosi nel corso dell'esercizio precedente (compreso l'esercizio in corso, in caso di esercizio provvisorio). In presenza di contenzioso di importo particolarmente rilevante, l'accantonamento annuale può essere ripartito, in quote uguali, tra gli esercizi considerati nel bilancio di previsione o a prudente valutazione dell'ente. Gli stanziamenti riguardanti il fondo rischi spese legali accantonato nella spesa degli esercizi successivi al primo, sono destinati ad essere incrementati in occasione dell'approvazione del bilancio di previsione successivo, per tenere conto del nuovo contenzioso formatosi alla data dell'approvazione del bilancio. In occasione dell'approvazione del rendiconto è possibile vincolare una quota del risultato di amministrazione pari alla quota degli accantonamenti riguardanti il fondo rischi spese legali rinviati agli esercizi successivi, liberando in tal modo gli stanziamenti di bilancio riguardanti il fondo rischi spese legali (in quote costanti tra gli accantonamenti stanziati nel bilancio di previsione). L'organo di revisione dell'ente provvede a verificare la congruità degli accantonamenti”.

La Sezione delle Autonomie con la deliberazione n. 9/2016/Inpr ha sottolineato a tale proposito che il principio contabile applicato della contabilità finanziaria introduce l'obbligo di costituzione del fondo rischi nel caso in cui l'ente, a seguito di contenzioso in cui ha significative probabilità di soccombere, o di sentenza non definitiva e non esecutiva, sia condannato al pagamento delle spese.

Anche nel caso del “fondo contenziosi” è richiesto un monitoraggio costante sia all'atto della formazione che della relativa adeguatezza per affrontare tempestivamente le posizioni debitorie fuori bilancio che si possono determinare a seguito degli esiti del giudizio.

È accertato infatti che una delle cause del rischio di squilibri strutturali del bilancio è rappresentata da sentenze che determinano per l'ente l'insorgere di oneri di rilevante entità finanziaria e che il bilancio non riesce ad affrontare con risorse disponibili nell'anno o nel triennio di riferimento del bilancio (art. 193 TUEL). La nota integrativa, allegata al bilancio, deve, anche nel caso del “fondo contenziosi”, dare puntuale indicazione dei criteri che sono stati adottati per pervenire alla decisione di accantonamento al “fondo rischi” e fornire valutazioni sulla gestione complessiva dei rischi da contenzioso per l'ente.

Tali valutazioni devono riguardare in modo particolare l'incidenza che il contenzioso in essere può avere sugli equilibri attuali e futuri del bilancio e della gestione e sulla capacità da parte dell'ente di fare fronte agli oneri che potrebbero insorgere dagli esiti dei giudizi in corso.

Più recentemente la Sezione delle Autonomie, con deliberazione n. 14/2017/Inpr contenente “linee di indirizzo per la relazione dei revisori dei conti dei comuni, delle città metropolitane e delle province sui bilanci di previsione 2017-2019 per l'attuazione dell'art. 1 comma 166 e seguenti della legge 23 dicembre 2005 n. 266”, volte a fornire



agli enti utili indicazioni di principio e operative su alcuni profili di particolare rilevanza per la corretta programmazione e gestione del bilancio di previsione 2017-2019, ha peraltro sottolineato: *“particolare attenzione deve essere riservata alla quantificazione degli altri accantonamenti a fondi, ad iniziare dal Fondo contenzioso, legato a rischi di soccombenza su procedure giudiziarie in corso. Risulta essenziale procedere ad una costante ricognizione e all’aggiornamento del contenzioso formatosi per attestare la congruità degli accantonamenti, che deve essere verificata dall’Organo di revisione. Anche in questo caso, la somma accantonata non darà luogo ad alcun impegno di spesa e confluirà nel risultato di amministrazione per la copertura delle eventuali spese derivanti da sentenza definitiva, a tutela degli equilibri di competenza nell’anno in cui si verificherà l’eventuale soccombenza”*.

A tal fine diviene assolutamente necessario accantonare le somme relative ai fini della costituzione del fondo rischi, sia per la significativa probabilità di soccombere, che, a maggior ragione, per l’esistenza di sentenze non definitive e non esecutive in cui l’ente sia condannato al pagamento di spese. Ciò in quanto, la finalità è infatti quella di non fare trovare l’Ente sguarnito nel momento in cui l’evento negativo che si è ritenuto probabile dovesse realizzarsi e comportare il pagamento di spese, sia legali che risarcitorie, per preservare gli equilibri di bilancio, e richiederà quindi uno sforzo supplementare sul versante gestionale da parte dell’ente volto a declinare in modo appropriato le esigenze sottese alla corretta applicazione dei principi contabili; l’entità del contenzioso dovrà essere nel contempo specificamente monitorata dall’Organo di Revisione e contenuta nella relazione allegata ai documenti programmatori, secondo quanto indicato dalla citata delibera di Sezione Autonomie n. 14/2017/Inpr.

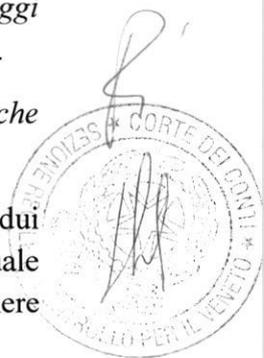
4. In sede istruttoria è stata rilevato un basso tasso di smaltimento dei residui attivi conservati a bilancio pari al 53,38% ($478.945,77/897.240,12=0,53379$) e un indice del rapporto tra residui attivi, al netto del fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE) e i residui passivi superiore a 2, con un risultato di 3,3 ($3.161.092,79-432.262,31/825.434,68=3,3059$).

Il Comune ha prodotto in argomento la seguente risposta: *“per quanto riguarda i residui attivi (scuola elementare e pista ciclabile) non sono stati revocati e non sono a tutt’oggi ancora stati riscossi nella loro totalità dato che le opere sono in fase di realizzazione.*

L’indice risulta maggiore di 2 in quanto tra i residui attivi sono presenti contributi che saranno erogati a rendicontazione delle opere”.

Le contro deduzioni offerte dall’Ente si riferiscono solo alla parte capitale dei residui attivi mantenuti a bilancio. Tuttavia, anche al netto degli importi suddetti, la percentuale e l’indice in esame rimangono su valori superiori alle attese e non consentono di ritenere superate le criticità esposte.

Con specifico riferimento ai residui, è da sottolineare come essi concorrano a formare il risultato di amministrazione. Al fine di conferire veridicità ed attendibilità al bilancio dell’Amministrazione locale, infatti, il legislatore ha stabilito che al termine di ciascun esercizio, prima dell’inserimento in bilancio dei residui attivi e passivi, l’ente debba procedere ad una specifica operazione di riaccertamento tesa a verificare le posizioni creditorie e debitorie.



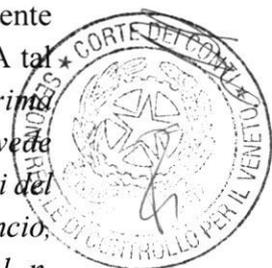
Considerata la finalità della norma, deve trattarsi di un controllo sostanziale e non solo formale. L'ente cioè, non può limitarsi a verificare la ragione, il titolo giuridico, la giustificazione dei crediti e dei debiti esistenti, ma deve accertare l'effettivo diritto di incassare il credito e l'effettivo obbligo di pagare il debito, attraverso un prudente apprezzamento dell'esistenza dei requisiti essenziali previsti dall'ordinamento.

Il mantenimento in bilancio dei residui attivi e passivi datati nel tempo incide sull'attendibilità del risultato contabile di amministrazione e sulla formazione di un avanzo di amministrazione effettivamente esistente (art. 187 e 228, c. 4 del TUEL), che rappresenta un volume di disponibilità finanziaria che si trasformerà in effettiva disponibilità liquida nel momento in cui saranno incassati i crediti ed estinti i debiti. In ogni caso, al fine di garantire gli equilibri della gestione finanziaria, in presenza di residui attivi e passivi, risalenti anni indietro nel tempo e di dubbia sussistenza, occorre attivare per tempo idonee procedure di ricognizione e verifica delle singole posizioni creditorie e debitorie finalizzate al loro progressivo esaurimento. La Sezione, pertanto, non può non richiamare l'attenzione sull'esigenza di operare una rigorosa ed attenta verifica delle voci classificate nei residui attivi e passivi, finalizzata a mantenere in bilancio solo quelle per le quali l'incasso e il pagamento possa essere previsto con un ragionevole grado di certezza.

Le percentuali riportate sopra sono in palese contrasto con l'armonizzazione contabile basata sull'imputazione a bilancio delle obbligazioni giuridicamente perfezionate attive e passive secondo la loro esigibilità, scadenza (principio della competenza finanziaria potenziata). In altri termini, i residui attivi e passivi sono stati, per questa via, quasi assimilati ai crediti e debiti del diritto comune. Ciò significa, specie dopo il fondamentale passaggio del riaccertamento straordinario di tutti i residui al 01/01/2015 (per tutti gli enti che non hanno aderito alla sperimentazione, come nel caso concreto) che i residui mantenuti a bilancio devono essere riscossi e pagati e, solo eccezionalmente, eliminati.

Su tale materia, si ribadisce l'importanza di effettuare una sostanziale, e non formale, verifica sulla sussistenza giuridica dei residui considerato che gli stessi concorrono a determinare il risultato contabile di amministrazione e che deve essere adeguatamente motivata la loro conservazione e la loro eliminazione, ex art. 228, c. 3, del TUEL. A tal proposito, si riporta il dettato normativo recato dalla disposizione ultima citata: *“prima dell'inserimento nel conto del bilancio dei residui attivi e passivi l'ente locale provvede all'operazione di riaccertamento degli stessi, consistente nella revisione delle ragioni del mantenimento in tutto od in parte dei residui e della corretta imputazione in bilancio, secondo le modalità di cui all'art. 3, comma 4, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e successive modificazioni”*.

5. L'anzidetta situazione di criticità degli equilibri del bilancio del Comune di Cartura appare viepiù corroborata dalle inefficienze relative alla riscossione coattiva delle entrate tributarie. Con riferimento alla scarsa efficienza nella lotta all'evasione tributaria, rilevata anche dall'Organo di revisione economico finanziaria, e tenuto conto della notevole differenza tra la somma stanziata definitivamente (pari ad € 33.000,00) e quella accertata e riscossa (pari soltanto ad € 131,00), il Comune afferma, nella nota di risposta, che *“per carenza di personale non si è potuto accertare quanto si sarebbe voluto. Essendo non trascorsi i termini per l'accertamento delle entrate tributarie, si sta provvedendo al*



loro accertamento nei tempi e modi consentiti dalla normativa.

Anno 2017: previsione definitiva € 10.000,00, accertamenti e riscossioni € 0,00. Anno 2018: previsione definitiva € 10.000,00, accertamenti e riscossioni € 6.029,38”.

La Sezione, proprio in ragione degli ulteriori dati forniti dal Comune sul biennio 2017-2018, da cui si evincono gli stessi bassi tassi di accertamento e riscossione rispetto alle previsioni definitive, rimarca i deludenti esiti del programma di recupero dell'evasione tributaria.

In tale materia, la Sezione non può che richiamare i parametri disegnati dalla Carta costituzionale: l'indefettibile principio generale della indisponibilità dell'obbligazione tributaria - riconducibile ai principi di capacità contributiva (art. 53, comma 1, Cost.) ed imparzialità nell'azione della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.), espressione entrambi del più generale principio di eguaglianza nell'ambito dei rapporti tributari (vedi, *ex multis*, Corte dei conti, Sezione Giurisd. Sardegna, 21 febbraio 1994, n. 79).

Dall'indisponibilità dell'obbligazione tributaria, vincolata ed *ex lege*, si ricava il principio dell'irrinunciabilità della potestà impositiva, con i corollari della non prorogabilità del recupero delle somme a tale titolo dovute, della necessità che l'azione del comune sia tempestivamente volta ad evitare la prescrizione del credito tributario e della competenza dell'organo gestionale all'attuazione del rapporto tributario. Deve essere posta in evidenza la sostanziale illiceità di qualsiasi azione od omissione volta a procrastinare l'adempimento degli obblighi tributari che, in quanto tali, vincolano a doveri ineludibili di solidarietà (art. 23 della Costituzione) e la cui inosservanza determina sperequazioni non accettabili rispetto a chi osserva tempestivamente e scrupolosamente gli obblighi medesimi. Tale critica situazione deve essere attentamente e costantemente monitorata.

6. Nell'esercizio qui considerato si constata il ritardo nei termini di pagamento ai fornitori con un indicatore annuale di tempestività dei pagamenti (ITP) di giorni 23 giorni, ovvero il Comune salda le fatture ai propri fornitori mediamente 23 giorni dopo la scadenza del termine previsto per il relativo pagamento.

Si invita ad un attento monitoraggio dei tempi di pagamento anche alla luce degli obblighi sopravvenuti in materia in caso di mancato rispetto dell'ITP annuale (costituzione, nel bilancio di previsione 2020, di un apposito fondo direttamente proporzionale in percentuale crescente correlata alla gravità della violazione registrata nel 2019).

7. Il Comune ha certificato, nei termini, il rispetto del saldo di finanza pubblica 2016 (pareggio di bilancio 2016) con un valore di 423 mila euro dichiarato (dato errato) anziché di 422 mila euro (valore corretto) come verificato d'ufficio, con un peggioramento, quindi, di mille euro.

L'Ente territoriale, nella risposta, riconosce e ammette l'errore *de quo* precisando che *“l'errore di 1 è derivato da un errato arrotondamento del software gestionale. Si conferma il valore esatto di 422 mila”*.

La Sezione sottolinea l'importanza della qualità e attendibilità dei dati certificati anche in



relazione agli obblighi assunti dallo Stato verso l'Unione europea ai fini del rispetto dei saldi di finanza pubblica. Come previsto dalla normativa di settore, il Comune dovrà trasmettere alla Ragioneria Generale dello Stato un nuovo certificato sul rispetto del saldo di finanza pubblica 2016 rettificativo di quello originariamente trasmesso considerato che dai controlli è emerso un saldo inferiore a quello già certificato.

PQM

la Sezione Regionale di Controllo per il Veneto nel concludere l'esame sulla documentazione inerente al Rendiconto per l'esercizio 2016 del Comune di Cartura (PD):

1. raccomanda il monitoraggio dei fondi vincolati e destinati alle spese d'investimento che, dalle verifiche effettuate dalla Sezione non confutate dal Comune, appaiono sottostimati, con riferimento alla loro provenienza e destinazione ripristinando i vincoli perduti nel primo rendiconto utile, e provvedendo a trasmettere alla Sezione tutti gli atti assunti a tal fine;
2. rileva l'assenza di fondi vincolati di cassa a fine esercizio, con una cassa finale inferiore ad € 100 per abitante, ovvero € 75,12 pro capite ($348.577,11/4640=75,1243$);
3. rileva l'assenza di accantonamenti, come quote del risultato di amministrazione, al fondo contenziosi e al fondo per le perdite degli organismi partecipati, considerata la partecipazione diretta, fino al 31/12/2016, con la quota dell'1,7417%, al Consorzio Padova Sud (il quale registra, al 31/12/2016, una perdita d'esercizio di € -23.530.775,00), con l'obbligo di tramettere alla Sezione gli atti relativi agli accantonamenti che il Comune si è impegnato ad effettuare per prevenire il rischio di futuri oneri finanziari;
4. rileva il basso tasso di smaltimento dei residui attivi (residui riscossi nel 2016/residui iniziali al 01/01/2016) pari al 53,38% ($478.945,77/897.240,12=0,53379$), con un rapporto tra residui attivi, al netto del fondo crediti di dubbia esigibilità, e i residui passivi, superiore a 2, con un risultato di 3,3 ($3.161.092,79-432.262,31/825.434,68=3,3059$);
5. rileva la scarsa attività di recupero dell'evasione tributaria rispetto alle previsioni definitive e chiede la trasmissione di una relazione sulle attività svolte dal Comune finalizzate al superamento di tale criticità;
6. accerta la tardività nel pagamento ai fornitori, considerato l'ITP annuale superiore a 0 giorni, con un risultato di 23 giorni;
7. accerta l'errore di calcolo nel rispetto, comunque conseguito, dei saldi di finanza pubblica (pareggio di bilancio 2016) con un saldo, pari a 422, verificato d'ufficio e riconosciuto dal Comune, inferiore a quello già certificato, pari a 423, e rammenta l'obbligo gravante sul Comune di inviare, attraverso l'apposito portale dedicato, alla Ragioneria Generale dello Stato un nuovo certificato rettificativo di quello originariamente già trasmesso del rispetto del saldo di finanza pubblica 2016 con le risultanze suddette (inviandone successivamente copia alla Sezione, con la prova della



sua avvenuta trasmissione nello stato di acquisito e protocollato).

Si rammenta l'obbligo di pubblicazione della presente pronuncia ai sensi dell'art. 31 del D. Lgs. n. 33/2013.

Dispone che copia della presente deliberazione sia trasmessa in via telematica, mediante l'applicativo Con.Te, al Consiglio comunale, al Sindaco ed all'Organo di revisione economico-finanziaria del Comune di Cartura (PD), per gli adempimenti di cui all'art. 239 del TUEL.

Così deliberato in Venezia, nella Camera di Consiglio del 11/09/2019.

Il Magistrato Relatore

Maria Laura Prislei



Il Presidente

Salvatore Pilato



Depositata in Segreteria il **22 OTT. 2019**

IL DIRETTORE DI SEGRETERIA

Dott.ssa Letizia Rossini

