



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

Nell'adunanza del 29 marzo 2023

composta dai magistrati:

Maria Elisabetta LOCCI	Presidente
Elena BRANDOLINI	Consigliere, relatore
Amedeo BIANCHI	Consigliere
Giovanni DALLA PRIA	Primo Referendario
Paola CECCONI	Referendario
Fedor MELATTI	Referendario
Daniela D'AMARO	Referendario
Chiara BASSOLINO	Referendario
Emanuele MIO	Referendario

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

VISTO il Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

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

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il Testo Unico delle Leggi sull'Ordinamento degli Enti Locali (TUEL);

VISTA la legge 5 giugno 2003 n. 131;

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

VISTA la legge 31 dicembre 2009, n.196;

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

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

VISTE le Linee-guida per la redazione delle relazioni inerenti al Bilancio di previsione 2019-2021, approvate dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 19/SEZAUT/2019/INPR;

VISTE le Linee-guida per la redazione delle relazioni inerenti al Rendiconto dell'esercizio 2019, approvate dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 9/SEZAUT/2020/INPR;

VISTA la deliberazione n. 21/2021/INPR con la quale la Sezione ha approvato il programma di lavoro per l'anno 2021;

VISTE le ordinanze presidenziali n. 20/2021/INPR e n. 27/2021/INPR con le quali sono stati ripartiti fra i Magistrati in servizio presso la Sezione i controlli rientranti nel programma di lavoro per l'anno 2021 e approvati i criteri di selezione degli enti da assoggettare al controllo;

ESAMINATE le relazioni sul Bilancio di previsione 2019-2021 e sul rendiconto di gestione per l'esercizio finanziario 2019, redatte dall'Organo di revisione del Comune di Bosaro (RO) sulla base dei criteri indicati dalla Sezione delle Autonomie con le deliberazioni sopra indicate;

VISTA l'ordinanza del Presidente n. 8/2023 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il Relatore, Consigliere Elena Brandolini;

FATTO

1. La Sezione ha esaminato la documentazione relativa al Comune di Bosaro (RO), ente di piccole dimensioni (n. 1.483 abitanti alla data del 31/12/2018), ed in particolare:

- le relazioni-questionari sul rendiconto relativo all'esercizio finanziario 2019 e sul bilancio di previsione 2019-2021, inoltrate dall'organo di revisione dell'Ente, in ottemperanza alle disposizioni normative di cui all'art. 1, commi 166 e 167, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, redatte in conformità alle indicazioni espresse dalla Sezione delle Autonomie con le deliberazioni di indirizzo riportate in premessa;
- le relazioni dell'Organo di revisione relative ai richiamati documenti del ciclo di bilancio;
- le certificazioni del saldo di finanza pubblica per l'esercizio 2019;
- gli schemi di bilancio presenti nella Banca dati delle Amministrazioni Pubbliche (BDAP).

Si premette che il Comune di Bosaro è stato destinatario:

- della deliberazione n. 3/2018/PRSE con la quale questa Sezione, nel concludere l'esame della documentazione inerente al Rendiconto dell'esercizio 2015 ha evidenziato criticità relative agli equilibri di bilancio, alla gestione residui, alle riscossioni delle sanzioni per violazione C.d.S., agli organismi partecipati;
- della deliberazione n. 187/2021/PRSE con la quale questa Sezione, nel concludere l'esame della documentazione inerente ai Rendiconti degli esercizi 2017 - 2018 ed ai bilanci di previsione 2017-2019 e 2018-2020 ha evidenziato criticità in relazione: alla mancata adozione, da parte del Responsabile del servizio finanziario, delle linee di indirizzo e/o coordinamento per lo svolgimento dei controlli sugli equilibri finanziari; all'approvazione dei rendiconti relativi agli esercizi finanziari 2017 e 2018 oltre il termine di legge e alla ritardata trasmissione dei dati alla banca dati BDAP; alla sofferenza diffusa nella capacità di riscossione in conto residui, unita al non soddisfacente grado di attendibilità della previsione delle entrate finali, alla riscossione in competenza nulla in relazione alle entrate da recupero dell'evasione tributaria; al mancato rispetto dei parametri di deficitarietà strutturale n. 2 e n 4 per l'esercizio 2017; alla mancata valorizzazione della giacenza di cassa vincolata; all'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti, positivo per entrambi gli esercizi finanziari 2017 e 2018; al carente monitoraggio delle gestioni delle società partecipate e ai casi di mancata conciliazione dei rapporti creditori e debitori tra l'Ente ed alcuni organismi partecipati nonché alla mancata doppia asseverazione.

1.1. L'analisi svolta ha evidenziato talune incongruenze di dati e criticità della gestione, che hanno reso necessario approfondimenti istruttori, formulati con nota prot. n. 326 del 19 gennaio 2022, in risposta ai quali l'Ente ha fornito i dovuti chiarimenti con nota del prot. n. 757 dell'11 febbraio 2022 - a firma congiunta del Sindaco e dell'Organo di revisione – (acquisita al prot. C.d.c. n. 736 in pari data).

Fermo restando gli approfondimenti istruttori di cui si dirà in prosieguo di trattazione, la situazione contabile-finanziaria del Comune può essere così riassunta.

EQUILIBRI DI BILANCIO

La costruzione degli equilibri nel Bilancio di previsione 2019-2021 rispetta quanto stabilito dal D.lgs. n. 118/2011, sia a preventivo che a consuntivo. L'Ente ha conseguito un risultato di competenza (W1) non negativo come prescritto dall'art. 1 comma 821 della legge n. 145/2018 e conseguito l'equilibrio complessivo (W3) ai sensi e per gli effetti delle indicazioni rese dal decreto 1° agosto 2019. Anche l'art.162 TUEL a consuntivo è rispettato.

Il rendiconto 2019 è stato approvato con i seguenti equilibri:

EQUILIBRI DI BILANCIO	RENDICONTO 2019
Risultato di competenza di parte Corrente (O1)	67.309,43
Equilibrio di bilancio di parte corrente (O2)	59.740,74
Equilibrio complessivo di parte corrente (O3)	59.740,74
Risultato di competenza in c/capitale (Z1)	48.268,32
Equilibrio di bilancio in c/capitale (Z2)	18.268,32
Equilibrio complessivo di parte capitale (Z3)	15.268,32
Risultato di competenza (W1)	115.577,75
Equilibrio di bilancio (W2)	78.009,06
Equilibrio complessivo (W3)	78.009,06

L'equilibrio di parte corrente ai fini della copertura degli investimenti pluriennali, che nell'esercizio 2018 era negativo, presenta un saldo positivo (euro 52.493,95).

L'avanzo è stato applicato nei limiti dell'avanzo determinato nell'esercizio precedente e della sua composizione.

Il grado di copertura delle spese correnti e rimborso prestiti è adeguato (108,70%), come anche il grado di autonomia finanziaria (93,61%). Il grado di realizzo delle previsioni in accertamenti è discreto, fatta eccezione per il Tit. II (38,23%) e per il Tit. IV (66,59%). La velocità di riscossione in conto competenza risulta discreta ma con sofferenza per il Tit. IV (22,52%). La velocità di riscossione delle entrate da recupero evasione tributaria si attesta al 17,95% (7,89% entrate IMU, 26,67% entrate Tarsu/Tia), nel complesso l'Ente ha riscosso euro 8.396,74 a fronte di accertamenti per euro 46.770,13.

Emerge il mancato rispetto del Parametro di deficitarietà P8 "*indicatore concernente l'effettiva capacità di riscossione (riferito al totale delle entrate)*", che si attesta al 46,79%, quindi inferiore al 47% stabilito dal parametro.

RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE

	Rendiconto 2019
Fondo cassa	317.767,01
Residui attivi	1.025.652,74
Residui passivi	696.210,40
FPV	59.464,13
Risultato di amministrazione	587.745,22
Totale accantonamenti	137.311,86
<i>Di cui: FCDE</i>	<i>135.843,86</i>
Totale parte vincolata	360.202,79
Totale parte destinata agli investimenti	86.120,02
Totale parte libera	4.110,55

Rispetto all'esercizio 2018, il risultato di amministrazione è aumentato (+21,38%), come anche la quota disponibile (+1.443,38%; nell'esercizio 2018 si attestava ad euro 266,34). Ciononostante, quest'ultima presenta un valore molto esiguo (euro 4.110,55).

Alla luce anche di incongruenze varie emerse in relazione alla determinazione del FCDE,

e degli altri fondi, è stato esperito approfondimento istruttorio.

CAPACITÀ DI RISCOSSIONE

Con riferimento alla capacità di riscossione delle entrate proprie dell'Ente si osserva quanto esposto nella seguente tabella:

	Rendiconto 2019 Accertamenti (a)	Rendiconto 2019 Riscossioni (b)	% (b/a)
Tit.1 residui (iniziali + riaccertati)	461.833,49	85.425,99	18,50%
Tit.1 competenza	846.554,70	578.018,15	68,28%
Tit.3 residui (iniziali + riaccertati)	219.331,39	10.987,33	5,01%
Tit.3 competenza	74.832,33	57.157,04	76,38%

Si riscontra una sofferenza generalizzata nella capacità di riscossione, sia in conto residui che in conto competenza.

L'Organo di revisione non segnala comunque particolari difficoltà in sede di riscossione. Va, tuttavia, osservato che l'indice annuale sulla tempestività dei pagamenti rilevante ai fini dell'art. 1, comma 1, del d.l. 24 aprile 2014, n. 66, si attesta su un valore positivo.

SITUAZIONE DI CASSA

	Rendiconto 2019
Fondo cassa finale	317.767,01
Anticipazione di tesoreria	0,00
Cassa vincolata	0,00
Tempestività dei pagamenti	+20,47

L'Organo di revisione ha dichiarato la corrispondenza tra le scritture dell'Ente e quelle del Tesoriere.

L'Ente non ha fatto ricorso alle anticipazioni di tesoreria.

La cassa vincolata non è stata valorizzata.

Sono emerse incongruenze tra i dati espositivi della cassa vincolata al 31/12/2019 (euro 317.767,01) e a quella all'1/1/2020 (euro 326.640).

Sulla gestione della cassa, quindi, è stato espletato approfondimento istruttorio.

INDEBITAMENTO

	Rendiconto 2019
Debito complessivo a fine anno	434.307,92

L'Ente non ha usufruito della rimodulazione del debito, ai sensi della legge 145/2018, art. 1, comma 961 e segg., né sono state effettuate estinzioni anticipate nel 2019.

Risulta un nuovo indebitamento per un importo di euro 30.000,00 accantonato nell'avanzo di amministrazione, finalizzato all'acquisto di un immobile (come risulta dal prospetto sulle risorse vincolate).

Non risultano fidejussioni.

Il limite di indebitamento è rispettato (1,37%), come anche il relativo parametro di deficitarietà (6,04% su 16%).

Il debito pro-capite ammonta ad euro 292,86.

Sull'indebitamento è stato svolto approfondimento istruttorio.

L'Ente dichiara di non avere in essere operazioni di partenariato pubblico-privato.

Si osserva inoltre, con particolare riferimento a quanto dichiarato dall'Organo di revisione per l'esercizio 2019, che:

- nelle domande preliminari del questionario non sono segnalati elementi di criticità se non che il responsabile del servizio finanziario non avrebbe adottato linee di indirizzo e coordinamento;
- la trasmissione dei dati alla banca dati BDAP è avvenuta nei termini per quel che riguarda il rendiconto 2019, ma non per il bilancio di previsione, inviato in data 19/7/2019. Sul punto è stato esperito approfondimento istruttorio;
- il Rendiconto per l'esercizio 2019 è stato approvato entro i termini di legge (approvato in data 18/06/2020), come anche il bilancio di previsione (approvato in data 20/3/2019);
- c'è coerenza nell'ammontare del FPV iscritto nei bilanci degli esercizi 2017-2018-2019 e non si segnalano criticità in ordine alla sua contabilizzazione;
- non vi sono passività potenziali non coperte da apposito accantonamento di avanzo;
- non sono segnalati debiti fuori bilancio in attesa di riconoscimento;
- la spesa per il personale rispetta i vincoli sanciti dalla normativa vigente; non vengono segnalate criticità in ordine alla contrattazione integrativa;
- l'Ente non ha assunto uno specifico provvedimento per l'adozione del Piano della Performance ma lo ha approvato insieme al PEG in data 16/09/2019;
- la contabilizzazione dei servizi per conto terzi rispetta il principio contabile;
- L'Ente ha provveduto alla tenuta dell'inventario;
- l'Organo di revisione non segnala, né nel Questionario né nella sua relazione, situazioni di criticità in ordine alle partecipazioni societarie, se non relativamente al sistema informatico che non rileva i rapporti finanziari, economici e patrimoniali con gli organismi partecipati, e alla rilevazione dei debiti/crediti reciproci. Infatti, anche per l'esercizio 2019, il revisore ha segnalato nel questionario che si sono verificati casi di mancata conciliazione dei rapporti creditorî e debitori tra Ente e organismi partecipati, in quanto non tutti tali organismi hanno fornito i dati e le relative certificazioni, per cui l'Ente ha eseguito l'analisi sulla base di quanto risultante dal bilancio comunale.

DIRITTO

2. In via preliminare occorre evidenziare che sebbene le riscontrate incongruenze di dati e criticità della gestione non integrino fattispecie di irregolarità sanzionabili, nei termini di cui al comma terzo dell'art. 148-bis T.U.E.L., il Collegio in ordine alle stesse rinviene la necessità di richiamare l'attenzione dell'Ente – in particolare degli organi politici e degli organi tecnici di controllo (Responsabile dei servizi finanziari, Revisori dei conti, Segretario comunale), ognuno per la parte di competenza – affinché possano, per il futuro, essere adottate le opportune misure di autocorrezione, di esclusiva competenza dell'Ente destinatario, atte a promuoverne l'eliminazione (*ex plurimis*: Corte Costituzionale, sentenze n. 198 del 2012, n. 60 del 2013, n. 40 del 2014, n. 155/2015, n. 188/2016, n. 228 del 2017). Pertanto, il controllo in questione, in quanto finalizzato alla verifica del rispetto delle regole giuridico-contabili che presiedono alla sana gestione finanziaria, si estrinseca anche attraverso le forme della delibera-segnalazione contenente le riscontrate irregolarità/criticità le quali, seppur non connotate da gravità tale da incidere nell'immediato sugli equilibri finanziari, ove reiterate, potrebbero ingenerare comunque gravi squilibri gestionali.

Occorre, inoltre, richiamare le linee guida della Sezione delle autonomie (in particolare le Linee-guida per la redazione delle relazioni inerenti al Bilancio di previsione 2019/21, approvate dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 19/SEZAUT/2019/INPR e le linee-guida per la redazione delle relazioni inerenti al Rendiconto dell'esercizio 2019, approvate dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 9/SEZAUT/2020/INPR) ove si è sottolineata l'opportunità di proseguire nel monitoraggio degli istituti più rilevanti del sistema armonizzato, focalizzando l'attenzione su specifici profili gestionali indicativi della capacità di perseguire un'effettiva stabilità di medio-lungo termine. Pertanto, in continuità con il percorso già intrapreso per il passato, ed in conformità alla ormai consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale, anche per l'esercizio in esame è stata privilegiata l'analisi degli aspetti principali della gestione, ossia: gestione finanziaria, risultato di amministrazione, indebitamento.

L'esame della Corte, va peraltro precisato, è limitato ai profili di criticità ed irregolarità segnalati nella pronuncia, sicché l'assenza di uno specifico rilievo su altri profili non può essere considerata quale implicita valutazione positiva.

2.1. Per quanto sopra premesso, all'esito dell'analisi svolta e dell'intervenuta interlocuzione con l'Ente, la Sezione, pur tenendo in debita considerazione quanto da questi rappresentato e precisato (nota prot. n. 757 dell'11 febbraio 2022 a firma congiunta del Sindaco e dell'Organo di revisione), non può esimersi dal richiamare l'attenzione sui riscontrati profili di criticità della gestione e sulle conseguenziali osservazioni e raccomandazioni di seguito rappresentate.

2.1.1. Mancata adozione linee di indirizzo e/o coordinamento per i controlli sugli equilibri

Permane anche per l'esercizio 2019 la criticità già rilevata in relazione al ciclo di bilancio 2017-2018 (deliberazione di questa Sezione n. 187/2021/PRSE) relativa alla mancata adozione, da parte del responsabile del servizio finanziario dell'Ente, di specifiche linee di indirizzo e/o coordinamento per l'ordinario svolgimento dei controlli sugli equilibri

finanziari (risposta negativa al quesito n. 15 delle “Domande preliminari” del questionario consuntivo 2019).

Sul punto la Sezione richiama nuovamente l’attenzione dell’Ente sull’importanza dell’attività di coordinamento e di vigilanza da parte del responsabile del servizio finanziario, nonché dell’attività di controllo da parte dei responsabili dei servizi, atta a garantire il costante controllo degli equilibri finanziari della gestione di competenza, della gestione dei residui e della gestione di cassa, anche ai fini della realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica. Richiama, altresì, l’art. 147 – quinquies del TUEL.

2.1.2. Ritardo nella trasmissione dei dati alla BDAP

Anche nell’esercizio 2019 si è verificato un ritardo nell’adempimento degli obblighi di alimentazione della Banca dati BDAP. Infatti, l’Ente ha alimentato il flusso dei dati relativi al bilancio di previsione 2019-2021 (approvato in data 20/03/2019) solo in data 19/07/2019.

In sede istruttoria l’Ente ha rappresentato che *“le motivazioni dei ritardi nell’invio delle risultanze del bilancio preventivo 2019 alla BDAP sono legate alle notevoli difficoltà rappresentate principalmente dalla carenza di personale dell’area segreteria/ragioneria”* e nel contempo ha dichiarato di non aver *“provveduto, fino al momento dell’adempimento, all’assunzione di personale a qualsiasi titolo, nonché alla sottoscrizione di contratti di servizio con soggetti privati elusivi della disposizione anzidetta”* (ossia dell’art. 9, commi 1 quinquies e ss., del D.L. n. 113/2016 come modificato dall’art. 1, c. 904 della Legge n. 145/2018).

La Sezione prende atto di quanto emerso dall’interlocutoria con l’Ente ma la criticità riscontrata permane e per essa la Sezione richiama ancora una volta l’attenzione dell’Ente sull’importanza della correttezza dei flussi informativi nella BDAP e nelle altre banche dati pubbliche e raccomanda, per il futuro, l’adozione di misure idonee a garantire il rispetto dei termini di legge per il menzionato adempimento.

2.1.3. Risultato di amministrazione e accantonamenti

Come già evidenziato in parte narrativa, la quota disponibile del risultato di amministrazione (lett. E del prospetto dimostrativo) è davvero esigua (euro 4.110,55), sebbene in aumento rispetto all’esercizio precedente (euro 266,34), e fortemente diminuita rispetto al 2017 (euro 102.266,25).

La Sezione richiama l’attenzione dell’Ente sulla necessità di monitorare costantemente e attentamente la situazione in vista anche della eventuale adozione di misure di cautela ulteriori che dovessero rendersi necessarie per la salvaguardia degli equilibri di bilancio, tenuto, altresì, conto che la quasi totalità degli accantonamenti nel risultato di amministrazione è assorbita dal FCDE (euro 135.843,86 su un totale complessivo di euro 137.311,86), che la velocità di riscossione delle entrate da recupero evasione tributaria si attesta solo al 17,95%, che il Parametro P8 relativo alla effettiva capacità di riscossione (riferito al totale delle entrate) è deficitario e che l’Ente manifesta una sofferenza generalizzata anche nello smaltimento dei residui attivi.

Quanto alla composizione del risultato di amministrazione, anche per l’esercizio 2019

sono emersi aspetti problematici in relazione, in particolare, alla evoluzione del Fondo crediti di dubbia esigibilità, all'ammontare della quota destinata e all'ammontare della quota vincolata.

Quanto all'evoluzione del Fondo crediti di dubbia esigibilità, va premesso che l'Organo di revisione ha fornito risposta negativa al quesito 4.1 della Sezione I del questionario "*Gestione finanziaria – Evoluzione del Fondo crediti di dubbia esigibilità*" concernente la seguente domanda: "*L'Organo di revisione ha verificato la regolarità del calcolo del fondo crediti di dubbia esigibilità?*" così motivando la risposta negativa fornita (successivo punto 4.1.1) "*si precisa in merito alla verifica del calcolo del fondo crediti dubbia esigibilità che il medesimo è stato effettuato, ma sul punto, sono stati fatti rilievi da parte della Corte dei conti sui quali sono state presentate osservazioni da parte del Comune come si evince da nota prot. 617 del 28.1.2021 di riscontro alla nota istruttoria relativa alla relazione dell'organo di revisione sul bilancio di previsione e rendiconto 2017 e sul bilancio di previsione e rendiconto 2018*".

Infatti, con la delibera 187/2021/PRSE la Sezione aveva rilevato criticità varie per la determinazione del FCDE e l'Ente, in sede istruttoria, aveva dichiarato di aver erroneamente interpretato il principio contabile (a causa di diverse interpretazioni in dottrina) e di aver avuto problematiche legate ai software in uso.

Per l'esercizio 2019, il FCDE, calcolato con il metodo ordinario (media semplice), ammonta ad euro 135.843,86, corrispondente a quanto effettivamente accantonato. Tuttavia, raffrontando i dati presenti in BDAP con quelli riportati nel prospetto sull'andamento delle riscossioni nel questionario e con quelli presenti nella relazione dell'Organo di revisione, è emerso che:

- al pari degli esercizi precedenti, anche per quello in esame il Fondo è stato calcolato non sul totale dei residui conservati al 31/12/2019, ma solo su quelli della gestione residui, escludendo i residui di competenza 2019, diversamente da quanto previsto dai principi contabili;
- il Fondo, sulla base del prospetto sulla sua composizione presente in BDAP, rappresenta una percentuale esigua del volume dei residui attivi conservati (13,68% sul volume globale; 19,67% sulla sola parte corrente).

È stato, pertanto, esperito approfondimento istruttorio a riscontro del quale l'Amministrazione comunale ha rappresentato quanto segue:

<Con riferimento alle segnalazioni in merito all'evoluzione del fondo crediti di dubbia esigibilità, delle quali si è preso atto nella Vs. nota istruttoria relativa ai rendiconti degli anni 2017 e 2018 pervenuta all'ente scrivente nel gennaio 2021, l'ente ha provveduto al calcolo dell'adeguamento del fondo crediti di dubbia esigibilità nel consuntivo 2020, pertanto si evidenzia che il conteggio del fondo nel rendiconto 2019 è stato operato secondo quanto già citato nella ns. nota di riscontro alla nota istruttoria 2017/2018 (ns. nota prot. 617 del 28.01.2021) ossia:

“Il calcolo del Fondo crediti di dubbia esigibilità, sin dall'introduzione dell'armonizzazione contabile, è stato effettuato con riferimento ai residui degli ultimi 5 anni antecedenti l'anno di riferimento del rendiconto e la percentuale è stata applicata sui residui attivi dell'anno di riferimento.

Si ritiene, pertanto, alla luce delle specifiche inserite nella Vs. nota istruttoria, di aver erroneamente interpretato il principio contabile; preme, tuttavia, segnalare che il personale, nella fase di prima istituzione dell'armonizzazione contabile e anche negli anni successivi, ha partecipato a numerosi corsi di formazione e le interpretazioni fornite del principio erano spesso discordanti.

Si segnala, altresì, che, nell'anno 2015 e, successivamente, nell'anno 2018, sono stati cambiati i software gestionali, con conseguente difficoltà di conversione dei dati ed impossibilità di effettuare un calcolo automatico dei residui, dacché non era possibile ricostruire digitalmente una continuità storica dei dati contabili degli ultimi 5 anni”>.

La Sezione prende atto.

Quanto ai Fondi vincolati, si sono rilevate delle discrasie di dati. Infatti, dall'analisi è emerso che nel 2018 il vincolo riguardava l'indennità del personale per un importo di euro 7.047,00 (già residuo di un accantonamento del 2017, quasi tutto utilizzato), del quale nel 2019 sarebbe stata utilizzata una quota (euro 3.646,78) per spese del personale. Il residuo dovrebbe quindi corrispondere ad euro 3.400,22. Di tali movimenti, tuttavia, nel prospetto delle risorse vincolate non c'è traccia, in quanto la tipologia non è valorizzata.

In sede istruttoria l'Ente, ha rappresentato che: *“con specifico riferimento all'annualità 2019, da quanto si è potuto riscontrare dal carteggio presente nell'archivio dell'ufficio, si può osservare che per probabile errore materiale sono stati effettuati nell'avanzo di amministrazione vincoli in eccesso. Conseguentemente, per le motivazioni specificate nel presente paragrafo ed avendo inserito un errato vincolo delle somme di cui sopra, risultano discordanze rispetto ai vincoli inseriti nell'avanzo di amministrazione del rendiconto di cui all'oggetto”.*

Sul punto, va anche evidenziato che l'Amministrazione comunale ha sottolineato come *“nelle annualità comprese tra il 2016 e il 2019, ci sono stati vari avvicendamenti di personale dovuti all'assenza per maternità e per malattia del personale di ruolo, nonché vacanza in organico di personale assegnato all'area ragioneria – segreteria; pertanto, i vari adempimenti sono stati assicurati da personale e responsabili non di ruolo del comune di Bosaro, che, conseguentemente, non potevano avere una conoscenza approfondita della realtà dell'ente e che hanno prestato servizio in orario ridotto. Si evidenzia che la normativa vigente nel periodo 2016-2019 imponeva il rispetto del vincolo delle spese di personale anche nei casi di assenza per maternità e malattia; pertanto, si è proceduto ad assumere personale in orario ridotto per la sostituzione del personale assente, in quanto le disponibilità di bilancio ed i vincoli sopra citati non permettevano assunzioni a tempo pieno”.*

La Sezione prende atto dei chiarimenti forniti.

2.1.4. Sofferenza nella capacità di riscossione in conto residui e in conto capitale

Anche per l'esercizio 2019 l'esame ha evidenziato una sofferenza diffusa nella capacità di riscossione, soprattutto in conto residui ma anche in conto competenza.

Emerge, infatti, dall'analisi effettuata, che per quanto riguarda la riscossione in conto

residui:

- per il Titolo 1 “residui (iniziali + riaccertati)” l’indice di riscossione rispetto alle somme accertate si attesta al 18,50% ed è ulteriormente peggiorato rispetto agli esercizi precedenti (nel 2017 era pari al 28,10% e nel 2018 al 38,11%);
- per il Titolo 3 “residui (iniziali + riaccertati)” l’indice di riscossione rispetto alle somme accertate si attesta al 5,01% ed è ulteriormente peggiorato rispetto agli esercizi precedenti (nel 2017 era pari al 31,97% e nel 2018 al 27,09%).

In relazione alla riscossione in c/competenza è emerso che:

- il titolo 1 si attesta su una capacità di riscossione del 68,28%, in aumento rispetto al 2017 (64,60%) ma in diminuzione rispetto al 2018 (73,94%);
- il titolo 3 registra una capacità di riscossione pari al 76,38% in miglioramento rispetto agli esercizi precedenti (40,69% nel 2017; 30,34% nel 2018).

A ciò, come già evidenziato in precedenza, si aggiunge la scarsa capacità di riscossione delle entrate da recupero evasione tributaria che si attesta solo al 17,95% (7,89% entrate IMU, 26,67% entrate Tarsu/Tia), essendo stati riscossi complessivamente euro 8.396,74 a fronte di accertamenti per euro 46.770,13, nonché il mancato rispetto del Parametro P8 sull’effettiva capacità di riscossione.

Va evidenziato che l’Organo di revisione, nella Relazione sul rendiconto 2019 (pag. 22) ha rilevato che “è in atto l’attività per il recupero dell’evasione” e che “la trasmissione degli accertamenti IMU e TARI è stata effettuata negli ultimi mesi dell’anno e non sono presenti residui attivi, per queste voci, antecedenti all’anno 2019”.

In proposito, lo stesso organo di revisione ha suggerito all’Ente (pag. 34 della sopra menzionata Relazione) “la necessità di monitorare attentamente il recupero delle somme dovute a titolo di IMU e TARI, pur dando atto che, a tale proposito, è stato sottoscritto nel corso dell’esercizio 2019, incarico a favore della società (...) per proseguire le procedure di accertamento e di recupero coattivo nei confronti dei contribuenti morosi” precisando comunque che “a fronte di tale situazione di criticità è stata appostata (...) una somma corrispondente ad euro 135.843,86 al Fondo crediti di dubbia esigibilità, ponendo di fatto un vincolo sull’avanzo di amministrazione”.

Si richiamano sul punto le osservazioni e raccomandazioni già formulate con la deliberazione n. 187/2021/PRSE in relazione all’analoga criticità riscontrata per gli esercizi 2017 e 2018.

2.1.5. Gestione di cassa.

Anche per l’esercizio in esame non risulta valorizzata la cassa vincolata.

L’Organo di revisione ha evidenziato, sia nel questionario (alla voce “Note generali”) che nella Relazione sul rendiconto che <Con determinazione n. 102 del 15.4.2020 l’Ente ha determinato l’ammontare della cassa vincolata al 31.12.2019 in € 326.640,00 a fronte di una cassa risultante, alla medesima data, di € 317.767,01. Pertanto si sottolinea che, con riferimento alla sezione: “consistenza del fonda cassa/Utilizzo dell’anticipazione e delle entrate vincolate” non è stato inserito il valore della cassa vincolata in quanto

leggermente superiore di cassa al 31.12.2019 ed il portale non consente il caricamento>. L'Organo di revisione, quindi, precisa che nella richiamata determina n. 102 del 15/4/2020 con cui è stato determinato l'ammontare della cassa vincolata, vengono espone le motivazioni della discrepanza e conclude dando evidenza che *“alla data di approvazione della determinazione gli incassi imputabili a cassa libere erano superiori ad € 326.640,00”*. Il dato viene confermato nel Parere sul rendiconto 2019 (pag. 6) laddove l'Organo di revisione prende atto *“che con determinazione n. 102 del 15.04.2020 il Responsabile dell'area Amministrativo/Finanziaria dell'ente ha provveduto a determinare l'ammontare della cassa vincolata. Nello specifico si evidenzia che la cassa vincolata al 1° gennaio 2020 è pari ad € 326.640,00 derivante da intervento di messa in sicurezza edifici scolastici e risulta inferiore rispetto al fondo cassa complessivo al 31.12.2019. Nella determinazione sopra citata vengono specificate le motivazioni della discrepanza tra i valori anzidetti e viene, altresì segnalato che, alla data di approvazione della determinazione, la somma è stata totalmente integrata”*.

In sede istruttoria l'Ente non ha fornito ulteriori chiarimenti. Tuttavia, ha evidenziato che *“la tabella di caricamento dei dati inerenti la gestione di cassa non consentiva un caricamento incongruente e negativo tra la cassa vincolata al 31.12.2019 e quella al 1.1.2020 e pertanto non è stato possibile inserire nel questionario le voci anzidette. Si è pertanto ritenuto opportuno, nell'impossibilità di cui sopra, inserire l'annotazione a margine. La cassa, sino alla materiale determinazione dell'ammontare della cassa vincolata, effettuata con determinazione n. 102 del 15.04.2020, è stata costantemente monitorata. Il reintegro della cassa vincolata è avvenuto nel mese di marzo 2020 in seguito all'erogazione da parte dell'ente finanziatore di un'opera, per la quale era previsto il pagamento anticipato dell'intera somma”*.

La Sezione prende atto di quanto emerso dagli atti e dalla interlocuzione con l'Ente considerato, altresì, che dalla determinazione n. 102 del 15.04.2020, versata in atti, emerge:

- che la cassa vincolata all'1/1/2020 ammonta ad euro 326.640,00, somma corrispondente al trasferimento dal Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca quale acconto sui fondi concessi per interventi di messa in sicurezza ed adeguamento sismico degli edifici scolastici di cui all'art. 1, comma 140, della L. 11/12/2016 n. 232, mentre al 31.12.2019 la cassa effettiva era pari ad € 317.767,01;
- che detto scostamento è stato registrato in quanto si è reso necessario procedere al saldo di alcune fatture relative alla realizzazione di opere pubbliche ed, in particolare, per la realizzazione di un sottopasso del ponte sulla SS16 e qualificazione del percorso, a loro volta, realizzati grazie alla concessione di un finanziamento nell'ambito del Programma di Sviluppo Rurale per il Veneto 2014-2020 – Misura 19 “Sostegno alla Sviluppo Locale LEADER – SLTP Sviluppo Locale di Tipo Partecipativo” - Programma di Sviluppo Locale 2014-2020 del GAL Polesine Delta Po – Tipo di Intervento 7.5.1. “Infrastrutture e informazione per lo sviluppo del turismo sostenibile nelle aree rurali”;
- che l'Allegato tecnico 11.3.6 della deliberazione del Consiglio di Amministrazione del GAL Polesine Delta del Po n. 23 del 15/03/2017 relativa al sopra citato Programma di Sviluppo Rurale per il Veneto 2014-2020 – Misura 19 “Sostegno alla Sviluppo Locale

LEADER” è espressamente dedicato alla concessione del contributo al Comune di Bosaro e prevede la realizzazione dell'intervento ad opera del Comune stesso, salvo poi rendicontare le spese sostenute ad AVEPA - Agenzia veneta per i pagamenti in agricoltura – che avrebbe concesso il finanziamento, ma solo a seguito di presentazione di relazione finale sulle attività realizzate e, pertanto, solamente a consuntivo, ovvero a seguito della presentazione di una puntuale rendicontazione dell'avvenuta conclusione di tutte le lavorazioni e del pagamento di tutte le fatture di fornitori/realizzatori;

- che il contributo concesso da AVEPA per la realizzazione di un sottopasso del ponte sulla S.S. n.16 Rovigo-Ferrara e qualificazione del percorso era già stato erogato e, pertanto, era disponibile nelle casse comunali;
- che il Comune, considerato che il ricorso all'art. 1, comma 849, della L. 145/2018 (anticipazioni di liquidità per garantire il rispetto dei tempi di pagamento) sarebbe stato maggiormente oneroso, ha determinato l'ammontare della cassa vincolata alla data del 1° gennaio 2020 pari ad € 326.640,00 e precisamente: A) Messa in sicurezza edifici scolastici: € 326.640,00 ed ha stabilito l'ammontare delle somme vincolate utilizzate in termine di cassa per il pagamento di spese correnti, alla data del 31 dicembre 2019 pari ad € 317.767,01.

Nella determina, poi, si richiama il punto 10.8 “Utilizzo risorse vincolate al 31 dicembre” dell'allegato 4/2 al D.lgs. 118/2011 e si afferma che la somma di € 153.189,19 è già stata regolarmente versata alle casse comunali.

L'importo vincolato risulta accantonato nell'avanzo di amministrazione.

In considerazione di tutto quanto sopra, quindi, il reintegro della cassa concorrerà a determinare la consistenza dell'avanzo 2020.

2.1.6. Indice di tempestività di pagamento positivo

Anche per l'esercizio finanziario 2019 l'indice annuale sulla tempestività dei pagamenti rilevante ai fini dell'art. 1, comma 1, del d.l. 24 aprile 2014, n. 66, si attesta su un valore positivo (+20,47 giorni).

Si reitera anche in questa sede, pertanto, il monito già espresso con la precedente deliberazione n. 187/2021/PRSE sulla necessità di intraprendere ogni utile azione al fine di rendere effettivo il rispetto delle tempistiche di legge per il pagamento dei creditori, anche in relazione all'obbligo previsto dall'art. 183, comma 8, TUEL, nonché alla possibile esposizione dell'Ente alle conseguenze risarcitorie nei confronti dei creditori medesimi.

2.1.7. Indebitamento

Dall'analisi è emerso che l'Ente non ha usufruito della rimodulazione del debito, ai sensi della legge 145/2018, art. 1, comma 961 e segg., né sono state effettuate estinzioni anticipate nel 2019. Risulta un nuovo indebitamento per un importo di euro 30.000,00 accantonato nell'avanzo di amministrazione, finalizzato all'acquisto di un immobile.

In sede istruttoria l'Ente ha precisato che, pur ricorrendo le condizioni per la rimodulazione del debito ai sensi della legge 145/2018, art. 1, comma 961 e segg., non ha

esercitato tale facoltà, non ritenendo conveniente l'eventuale rinegoziazione.

La Sezione prende atto.

2.1.8. Governance degli Organismi partecipati

Permane anche per l'esercizio in esame, così come per gli esercizi precedenti, la criticità relativa al carente monitoraggio delle gestioni delle società partecipate, dal momento che il sistema informativo non consente di rilevare i rapporti finanziari, economici e patrimoniali tra l'Ente e i suoi organismi partecipati (risposta negativa al quesito n. 9 della Sez. III del questionario).

Allo stesso modo permangono le criticità, già rilevate anche per gli esercizi 2017 e 2018, relative ai casi di mancata conciliazione dei rapporti creditori e debitori tra Ente e organismi partecipati, in quanto non tutti gli organismi partecipati hanno fornito i dati e le relative certificazioni, per cui l'Ente ha eseguito l'analisi sulla base di quanto risultante dal bilancio comunale.

In sede istruttoria l'Ente ha ribadito, come per i rendiconti 2017-2018, che, nonostante le richieste inviate alle società partecipate per la ricognizione dei debiti e dei crediti e la relativa asseverazione da parte dei revisori delle società stesse, non tutte adempiono e che lo stesso *“provvede, in caso di mancato riscontro o riscontro parziale, a sollecitare ulteriormente le società inadempienti al fine di assicurare l'asseverazione della certificazione da parte dei rispettivi Revisori dei Conti. Si confermano le discordanze e le rispettive motivazioni specificate nelle note informative di verifica debiti e crediti tra il Comune e le Società partecipate allegate a ciascun rendiconto di cui trattasi. Le discordanze sono state conciliate e regolarizzate”*.

A completamento di quanto riportato, va osservato che anche per il rendiconto 2019 come per i rendiconti 2017-2018, l'Ente ha sottolineato come eventuali mancanze e/o omissioni nella gestione sono dovute principalmente alla carenza/assenza del personale in organico a cui si aggiunge il fatto che l'Unione dei Comuni dell'Eridano, a cui apparteneva, commissariato dal 1/1/2018, ha retrocesso al Comune i servizi che aveva in gestione (trasporto scolastico, gestione riscossione ordinaria e coattiva, rapporto con l'utenza e contenzioso in materia tributaria, servizi gestione software-assistenza informatica-gestione sito web-applicativi informatici, gestione economica personale, servizi sociali e assistenza domiciliare, gestione servizio sociale professionale, gestione attrezzature e servizi connessi alla protezione civile), con conseguente assunzione dei medesimi da parte del personale comunale.

La Sezione prende atto di quanto addotto dall'Amministrazione comunale e, nel contempo, reitera le osservazioni già formulate in proposito con la deliberazione n. 187/2021/PRSE.

3. In conclusione, quindi, la Sezione, al fine di prevenire potenziali pregiudizi per i futuri equilibri di bilancio, ravvisa la necessità di richiamare l'Amministrazione comunale sulle criticità sopra evidenziate con lo scopo di dare impulso alle opportune misure correttive, di esclusiva competenza dell'Ente destinatario, poiché le stesse benché non integranti fattispecie di gravi irregolarità sanzionabili nei termini di cui all'art. 148-bis, comma 3, sono comunque potenzialmente suscettibili di arrecare pregiudizio allo stabile

mantenimento degli equilibri dell'Ente.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto, nel concludere l'esame sulla documentazione inerente al bilancio di previsione 2019-2021 e al rendiconto 2019 del Comune di Bosaro (RO):

1. Riscontra la mancata adozione, da parte del Responsabile del servizio finanziario, delle linee di indirizzo e/o coordinamento per lo svolgimento dei controlli sugli equilibri finanziari. Richiama l'art. 147 – quinquies del TUEL;
2. accerta, nei termini di cui in parte motiva (punto 2.1.2) il ritardo nell'adempimento degli obblighi di alimentazione della Banca dati BDAP. Raccomanda, per il futuro, l'adozione di idonee misure per garantire il rispetto dei termini normativamente previsti per il predetto adempimento;
3. riscontra nei termini di cui in parte motiva (punto 2.1.3) che la quota disponibile del risultato di amministrazione (lett. E del prospetto dimostrativo) è esigua (euro 4.110,55), sebbene in aumento rispetto all'esercizio precedente (euro 266,34), e fortemente diminuita rispetto al 2017 (euro 102.266,25). Richiama l'attenzione dell'Ente sulla necessità di monitorare costantemente e con attenzione la situazione in vista anche della eventuale adozione di misure di cautela ulteriori che dovessero rendersi necessarie per la salvaguardia degli equilibri di bilancio, tenuto, altresì, conto che la quasi totalità degli accantonamenti nel risultato di amministrazione è assorbita dal FCDE (euro 135.843,86 su un totale complessivo di euro 137.311,86), che la velocità di riscossione delle entrate da recupero evasione tributaria si attesta solo al 17,95% , che il Parametro P8 relativo alla effettiva capacità di riscossione (riferito al totale delle entrate) è deficitario e che l'Ente manifesta una sofferenza generalizzata anche nello smaltimento dei residui attivi;
4. riscontra una sofferenza diffusa nella capacità di riscossione, sia in conto residui che in conto competenza. Richiama sul punto le osservazioni e raccomandazioni già formulate con la deliberazione n. 187/2021/PRSE in relazione all'analogia criticità riscontrata per gli esercizi 2017 e 2018;
5. rileva che l'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti è positivo (+20,47 gg). Raccomanda all'Ente di intraprendere ogni utile azione al fine di rendere effettivo il rispetto delle tempistiche di legge per il pagamento dei creditori, anche in relazione all'obbligo previsto dall'art. 183, comma 8, TUEL, nonché alla possibile esposizione dell'Ente alle conseguenze risarcitorie;
6. rileva nei termini di cui in parte motiva (punto 2.1.8) criticità in relazione alla governance degli Organismi partecipati. Richiama l'Ente sugli obblighi di controllo legati alla natura pubblica delle risorse utilizzate e sulla necessità di monitorare continuamente la situazione degli organismi in perdita al fine di salvaguardare gli equilibri del proprio bilancio. Reitera le raccomandazioni già in precedenza formulate con la deliberazione n. 187/2021/PRSE.

Rammenta l'obbligo di pubblicazione della presente pronuncia ai sensi dell'art. 31 del

decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

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

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 29 marzo 2023.

Il Magistrato Relatore

Il Presidente

F.to digitalmente Elena Brandolini

F.to digitalmente Maria Elisabetta Locci

Depositata in Segreteria il 25 maggio 2023

Il Direttore di Segreteria

F.to digitalmente Letizia Rossini