



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

SAN PIETRO VIMINARIO (PD)

All'Organo di revisione economico-
finanziaria
del Comune di

SAN PIETRO VIMINARIO (PD)

Oggetto: trasmissione delibera n. 355/2019/PRSE del 20 novembre 2019

Secondo quanto stabilito nel dispositivo, si trasmette ai soggetti in indirizzo la delibera n. 355/2019/PRSE, adottata dalla Sezione regionale di controllo per il Veneto in data 20 novembre 2019.

Distinti saluti.

Il Direttore della Segreteria

Dott.ssa Letizia Rossini



CORTE DEI CONTI

Deliberazione n. ³⁵⁵ /2019/PRSE/San Pietro Viminario



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

Nell'adunanza del 20/11/2019

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 San Pietro Viminario (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 16 agosto 2019, prot. n. 8451, con la quale il magistrato istruttore chiedeva notizie e chiarimenti al suindicato Comune;

VISTE le deduzioni fatte pervenire dall'Amministrazione comunale con nota del 4 novembre 2019 (acquisita al prot. C.d.c. n. 12599, del 6 novembre 2019);

VISTA l'ordinanza del Presidente n. 56/2019 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 San Pietro Viminario (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 16 agosto 2019. I rilievi formulati s'incentravano prevalentemente sulle criticità riguardanti: la tardiva approvazione del



rendiconto 2016 e la tardiva trasmissione degli schemi di bilancio (SDB) 2016 alla Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche (BDAP); i risultati della gestione di competenza e gli equilibri economico-finanziari; la verifica degli equilibri; il risultato di amministrazione al 31/12/2016 e la sua composizione; i vincoli e le destinazioni ad investimento sul risultato di amministrazione 2016; la cassa; la gestione dei residui; le entrate derivanti dalla lotta all'evasione tributaria e dalle sanzioni amministrative pecuniarie per le violazioni del codice della strada; la verifica del rispetto degli obiettivi nell'anno 2016 del saldo di finanza pubblica; l'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti (ITP); le spese di rappresentanza; il referto annuale sui controlli interni di gestione.

Successivamente il Comune ha fatto pervenire, con nota del 4 novembre 2019 (acquisita al prot. C.d.c. n. 12599, del 6 novembre 2019) i chiarimenti richiesti che, comunque, non hanno consentito di superare i rilievi formulati nella richiesta istruttoria.

Va preliminarmente sottolineato che il Comune di San Pietro Viminario (PD) era stato destinatario di apposita pronuncia per l'esercizio 2015 (n. 411/2018/PRSE, del 04/09 – 13/11) in cui la Sezione aveva proceduto a rilevare: la non corretta rappresentazione dei fondi accantonati e vincolati nel risultato di amministrazione, la *governance* degli organismi partecipati e la tardiva approvazione del bilancio di previsione 2016.

Nell'esercizio qui considerato, il fondo di cassa ammonta, al 31/12/2016, ad € 227.604,41 (in diminuzione di € -325.698,78 rispetto a quella iniziale pari ad € 553.303,19) e il grado di rigidità della spesa, dato dal rapporto tra, al numeratore, le spese del personale e la quota capitale per il rimborso dei prestiti e, al denominatore, le entrate correnti, è del 44,22% ($401.594,65 + 143.873,12 + 1.233.424,77 = 0,44223$) inferiore alla soglia del nuovo parametro di *deficitarietà* n. 1, applicabile dal rendiconto 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 di operare 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 in chiave di tutela degli equilibri di bilancio.

1. Nel corso dell'istruttoria emergeva la tardiva approvazione del rendiconto di gestione dell'esercizio 2016, avvenuta il 14 giugno 2017 (con delibera consiliare n. 8).

Il Comune ha dedotto, sul punto in questione, quanto segue: *“il Conto di Bilancio è stato approvato in Giunta Comunale con delibera n. 36 in data 11.05.2017, dichiarata immediatamente esecutiva. I tempi tecnici per l'acquisizione dei pareri e l'informazione ai consiglieri, hanno portato alla convocazione del Consiglio in data 14.06.2017”*.

Il Collegio ricorda, in materia, che il rendiconto è atto ritenuto obbligatorio dalla legge (cfr., in termini, T.A.R. Campania Napoli, Sez. I, 7/10/2004, n. 13591) e che dal ritardo nell'approvazione o dalla sua omissione, nei casi più gravi, può conseguire l'attivazione



della procedura disciplinata dall'art. 137 del D.lgs. n. 267/2000 e dall'art. 120, c. 2 e 3, della Costituzione circa l'eventuale esercizio di poteri sostitutivi degli organi, poteri attribuiti al Governo, con possibilità di intimare una diffida ad adempiere ed eventualmente nominare un commissario *ad acta*.

Evidenzia, altresì, la Sezione la natura di atto prodromico del rendiconto la cui assenza potrebbe comportare rilievi di illegittimità inerenti all'attendibilità e alla veridicità del successivo bilancio di previsione, attesa la chiara espressione contenuta nell'art. 172, c. 1, lett. a), del Testo Unico degli Enti Locali (D.lgs. n. 267/2000) secondo cui al bilancio di previsione deve essere allegato il rendiconto deliberato.

Ulteriori limitazioni per l'ente, *ope legis*, si ravvisano nell'esclusivo e limitato utilizzo dell'avanzo di amministrazione "*presunto*", anziché accertato (art. 186 e 187 D.lgs. n. 267/2000) e nell'impossibilità di ricorrere all'indebitamento attraverso la contrazione di nuovi mutui, secondo quanto stabilito dall'art. 203, comma 1, lett. a) del TUEL mentre la mancata redazione dell'apposita certificazione sui principali dati del rendiconto da parte dell'ente comporta la sospensione dell'ultima rata del contributo ordinario previsto in favore dell'ente relativamente all'anno in cui l'inadempimento è avvenuto (stante il precetto contenuto nell'art. 161, commi 1 e 3, del Tuel, quest'ultimo nel testo modificato dall'art. 27, c. 7, L. 28/12/2001, n. 448).

Inoltre, in via provvisoria e sino all'adempimento, la ritardata approvazione del rendiconto comporta la sospensione della seconda rata del contributo ordinario (art. 21 del Principio contabile n. 3 - rendiconto degli enti locali).

Conclusivamente, la mancata approvazione del rendiconto costituisce sintomo di criticità o di difficoltà dell'ente locale di fare corretta applicazione della normativa e dei principi contabili che disciplinano l'intera materia, atteso che il rendiconto della gestione rappresenta un momento essenziale del processo di pianificazione e di controllo sul quale si articola l'intera gestione dell'ente, in grado di contenere informazioni comparative e di misurare i valori della previsione definitiva confrontandoli con quelli risultanti dalla concreta realizzazione dei programmi e degli indirizzi politici, vale a dire dei risultati, valutandone eventuali scostamenti ed analizzandone le ragioni.

Ciò vale evidentemente anche per il ritardo con cui si approva il rendiconto atteso che lo stesso riveste carattere di atto d'urgenza che può essere approvato anche nelle particolari situazioni indicate all'art. 38 del D.lgs. 267/2000.

Va infine ricordato che la mancata approvazione del rendiconto entro il termine del 30 aprile causa ora, in virtù dell'articolo 227, comma 2 *bis* (introdotto dal decreto-legge, n. 174 del 10 ottobre 2012) del D.lgs. 267/2000, l'attivazione della procedura prevista dal comma 2 dell'articolo 141 del TUEL.

La Sezione rammenta anche che l'art. 9, comma 1-*quinquies*, del D.L. n. 113/16 stabilisce il divieto per gli Enti territoriali di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto, in caso di mancato rispetto dei termini per l'approvazione di determinati documenti contabili (quali il bilancio di previsione e il rendiconto).



Il divieto legale di assunzione *ex art. 9, comma 1-quinquies*, del D.L. 113/2016 riguarda sia le *“assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto”*, sia la stipula di *“contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi”*. Tale disposizione sanziona gli enti inadempienti con un *“blocco”* delle rispettive risorse, le quali, nell'arco temporale che si dispiega dalla scadenza dei termini per l'approvazione dei documenti contabili fondamentali indicati dal legislatore e fino al momento dell'approvazione *“tardiva”*, non possono essere impiegate, neppure per spese afferenti al reclutamento di personale (come nel caso della stipula dei contratti di servizio onerosi con soggetti privati). Tale divieto opera a prescindere dal titolo contrattuale in concreto adottato per le *“assunzioni”* (a tempo indeterminato, a termine, ecc.) e dal tipo di attività (amministrative o ad esse estranee) che il nuovo contingente di personale è chiamato ad espletare.

La Sezione si riserva di effettuare ulteriori controlli, anche in sede di esame dei rendiconti successivi, per la verifica della corretta applicazione dei principi più sopra enunciati.

Nel corso dell'istruttoria emergeva, altresì, la tardiva trasmissione, in data 28/07/2017, degli schemi di bilancio (SDB) alla BDAP (invio prima e unica versione, con esito positivo) oltre il termine finale perentorio di adempimento (che scadeva il 14/07/2017) da effettuarsi entro 30 giorni dall'approvazione del consuntivo (avvenuta il 14/06/2017). Come noto, il legislatore all'inosservanza dell'obbligo suddetto commina il divieto di assumere personale a qualsiasi titolo e tipologia di rapporto in vigore dell'illecito permanente (quindi, fino al giorno prima del tardivo adempimento).

Il Comune ha dedotto, sul punto in questione, quanto segue: *“da verifica effettuata si riscontra l'invio alla BDAP avvenuto in data 27.07.2017; si attesta che il Comune non ha effettuato assunzioni a qualsiasi titolo e tipologia di rapporto nel periodo (da verifica la prima assunzione successiva è del 18/06/2018)”*.

La Sezione stigmatizza il comportamento gravemente negligente sopra descritto e raccomanda la puntuale osservanza dei termini perentori stabiliti dal legislatore in materia.

2. Dall'istruttoria è emerso un disavanzo della parte corrente della competenza potenziata (inclusi i saldi dei fondi pluriennali vincolati) pari ad euro -23.673,48, in violazione dell'art. 162, c. 6, del TUEL, in cui è prevista l'obbligatorietà del pareggio finanziario, in particolare della parte corrente del bilancio.

Su tale punto così risponde il Comune: *“nella tabella relativa alla Verifica degli equilibri in effetti non è stata valorizzata la voce relativa alle Entrate di parte capitale destinate a spese correnti in base a specifiche disposizioni di legge pari a Euro 43.890,50 (oneri di urbanizzazione). Si precisa l'avanzo di amministrazione utilizzato per Euro 33.818,70 per spese correnti che è stato utilizzato esclusivamente per spese “una tantum”*”.

Con riguardo a quanto contro dedotto in argomento, si conferma la criticità rilevata poiché, dopo aver effettuato tutte le ricerche del caso, in nessun atto sottoposto a verifica si è trovato riscontro positivo a quanto affermato dall'ente locale per il quale, in tesi, non vi sarebbe il disequilibrio ed, anzi, al contrario vi sarebbe l'equilibrio, della parte corrente del bilancio se si considerasse, al fine del corretto calcolo della verifica degli equilibri,



l'allocazione e la destinazione di parte degli oneri di urbanizzazione così come sopra rappresentato. A tal proposito, *ex pluribus*, anche l'allegato c), al bilancio consuntivo 2016 approvato dal Consiglio comunale, relativo alla "verifica degli equilibri", riporta il saldo negativo della parte corrente così come sopra evidenziato.

Con riferimento alla criticità in esame, la Sezione riafferma la necessità di assicurare il pareggio finanziario complessivo a cui concorre anche la parte corrente del bilancio quale corollario indefettibile dell'equilibrio di bilancio da mantenere e salvaguardare in tutte le fasi del ciclo di gestione del bilancio medesimo.

3. Viene reiterata, anche nell'esercizio in esame, la medesima criticità rilevata da questa Sezione relativamente all'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'1,1358%, al Consorzio Padova Sud (CPS), il quale presenta note passività.

Con riferimento alla situazione del CPS il Comune afferma che *"si è già preso atto come l'esposizione debitoria del Consorzio Padova Sud, ammontasse a suo tempo a circa 31 milioni di euro, e come la partecipazione del comune scrivente abbia una quota dell'1,1358%. L'attuale organo di revisione evidenzia con la presente, anche a firma del sindaco in carica, come il rischio relativo ai debiti contratti da consorzio, per la quota di competenza, ammonti ad € 24.799.597,00*1,1358/100=281.673,82 che risulta maggiore all'accantonato di 129.720,00. Si è proceduto, in base a Vostra segnalazione ed alla collaborazione dell'ente, all'acquisizione della documentazione circa l'accordo della riduzione ad € 64.526,33 dei crediti verso il consorzio. Vero è che l'ipotesi di ripianare le perdite del CPS ha assunto i caratteri della probabilità considerato il decreto collegiale del Tribunale di Rovigo del 27/06/2019, relativo al rigetto del ricorso depositato dal CPS per l'omologazione dell'accordo di ristrutturazione dei debiti, ex art. 182 della legge fallimentare, anche se, contattati gli organi competenti, viene riferito che stia per essere presentato un nuovo accordo di ristrutturazione, previa acquisizione dei debiti da terzo soggetto, e che prevedrebbe firma congiunta per accettazione unanime di tutti i comuni consorziati. Non risultano debiti reciproci con il CPS relativamente agli esercizi 2016, 2017 e 2018, fatto salve per quanto sopra già evidenziato"*.

Sul punto, anche volendo considerare gli eventuali futuri, ed ipotetici, sviluppi favorevoli, per la salvaguardia degli equilibri finanziari comunali, della crisi societaria in esame, così come rappresentati e auspicati nella risposta ricevuta, rimane irrefutabile quale sia l'ammontare del rischio a cui è esposto ancora attualmente il bilancio comunale. Infatti, il Comune, per la sua quota, considerando il totale delle perdite d'esercizio registrate nel conto economico dell'ultimo bilancio approvato, al 31/12/2017, dal CPS, ammontante ad € 24.799.597,00, potrebbe essere esposto ad un onere finanziario di € 281.673,82 (24.799.597,00*1,1358/100) che risulta maggiore della somma accantonata a bilancio a tal fine (€ 129.720,00).

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 degli 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*", 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 al fine 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; l'entità del contenzioso dovrà essere nel contempo specificamente monitorata dall'Organo di Revisione e contenuta nella relazione allegata ai documenti programmatici, secondo quanto indicato dalla citata delibera di Sezione Autonomie n. 14/2017/INPR.

4. La non corretta applicazione dei principi contabili dell'armonizzazione ha trovato conferma anche in materia di accertamenti delle entrate da lotta all'evasione tributaria e relative imputazioni all'esercizio contabile secondo la loro esigibilità.

La stessa Amministrazione locale, nella sua risposta, "*conferma l'errata prassi mantenuta di accertare tali risorse, pur relativamente esigue, "per cassa", in contrasto con la sopravvenuta armonizzazione contabile basata sul principio contabile della competenza finanziaria potenziata o rafforzata. Con l'occasione si esorta il comune ad organizzarsi affinché l'ufficio tributi comunichi all'ufficio ragioneria gli importi degli*



Handwritten signature or initials.

accertamenti effettuati, per poi effettuare in futuro le rilevazioni per competenza”.

La Sezione prende atto favorevolmente delle azioni intraprese a tal proposito per conformare l'attività di tutti gli uffici comunali interessati alla sopravvenuta normativa, già in vigore con riferimento all'esercizio in esame, recata dall'armonizzazione contabile basata sull'imputazione delle obbligazioni giuridiche perfezionate attive e passive agli esercizi finanziari secondo la loro scadenza/esigibilità.

5. In sede istruttoria è stata rilevato un basso tasso di smaltimento, per riscossione, dei residui attivi conservati a bilancio (dato dal rapporto tra residui riscossi nel 2016 e residui iniziali al 01/01/2016) pari al 18,82% ($219.163,02/1.164.359,35=0,18822$) inferiore alla media delle attese 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 3,34 ($1.058.806,59-150.870,00/271.537,00=3,343$).

Il Comune ha prodotto in argomento la seguente risposta: *“a riguardo del tasso di smaltimento per riscossione dei residui attivi, l'andamento crescente dal 2016 al 2017 dei residui attivi finali risulta difforme dall'attesa stabilizzazione a regime ed a riguardo del volume complessivo dei residui passivi che è aumentato da un esercizio all'altro, si confermano i dati indicati, tenendo ben presente le osservazioni effettuate dalla Corte dei Conti. Il rapporto tra i residui attivi finali, epurati dal FCDE e i residui passivi è pari a 3,34 ($1.058.806,59-150.870,00/271.537,00=3,343$). Per l'anno 2017 il rapporto tra i residui attivi finali, epurati dal FCDE e i residui passivi è pari a 3,02 ($1.255.918,70-184.140,00/354.729,21=3,02$). Nell'anno 2018 il rapporto è pari a 1,25 ($1.343.559,56-182.261,05/932.860,48=1,25$). Tale ultimo rapporto è palesemente conseguente però all'incremento dei residui passivi. Per quanto riguarda lo smaltimento dei residui attivi di parte capitale in quanto relativi a contributi da enti pubblici, da verifica contabile si rileva il corretto mantenimento in bilancio, perché non risulta alcuna sopravvenuta revoca da parte degli enti concedenti, rispetto a quanto rilevato”.*

Le contro deduzioni offerte dall'Ente si limitano a prendere atto delle osservazioni della Sezione e riportano i valori dell'indice *de quo* con riferimento agli esercizi 2017 e 2018.

Con specifico riferimento alla gestione dei 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”*.

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 7,90, ovvero il Comune salda le fatture ai propri fornitori mediamente 8 giorni, circa, 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, che dev'essere uguale, o inferiore, a 0 (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 non ha adottato i controlli interni di gestione e, perciò, non ha inviato alla Sezione il referto su tali controlli, come previsto obbligatoriamente dall'art. 198 – bis, del Tuel.

L'Ente territoriale, nella risposta, precisa quanto segue: *“il referto annuale sui controlli interni di gestione risulta previsto per i comuni oltre i 5.000 abitanti e, per questo motivo,*



salvo Vostre diverse, non risulta essere stato predisposto”.

Si sottolinea come il sistema dei controlli interni di gestione è un adempimento gravante su tutti i Comuni, indipendentemente dalla loro classe demografica e dalla previsione regolamentare locale, in quanto obbligatoriamente previsto dalla disposizione succitata senza esclusioni di sorta.

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 San Pietro Viminario (PD) rileva:

1. la tardiva approvazione del rendiconto (con delibera consiliare n. 8 del 14/06/2017) e la tardiva trasmissione degli schemi di bilancio (SDB) alla Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche - BDAP (il 28/07/2017);
2. il saldo negativo della parte corrente del bilancio, pari ad € -23.673,48, in violazione dell'art. 162, comma 6, del Tuel;
3. l'omessa costituzione, a rendiconto, del fondo per i contenziosi e del fondo per le perdite degli organismi partecipati considerata la partecipazione diretta, con la quota dell'1,1358%, al Consorzio Padova Sud (CPS), che chiude il conto economico 2016 con una perdita d'esercizio, ante imposte, pari ad € -23.506.851,00, con un potenziale onere finanziario pari ad € 266.990,81 ($23.506.851 \times 1,1358 / 100 = 266.990,81$) compensato solo in parte dal credito vantato verso il CPS, pari ad € 64.526,33, pur considerando il FCDE accantonato all'uopo pari ad € 129.720,00;
4. la non corretta applicazione dei principi dell'armonizzazione contabile relativamente alle risorse dalla lotta all'evasione tributaria accertate ed imputate nell'esercizio di competenza ancora *“per cassa”* anziché in base alla loro scadenza/esigibilità;
5. il basso tasso di smaltimento per riscossione dei residui attivi (residui riscossi nel 2016/residui iniziali al 01/01/2016) pari al 18,82% ($219.163,02 / 1.164.359,35 = 0,18822$) nonché l'indice superiore a 2 del rapporto tra i residui attivi finali, epurati dal FCDE e i residui passivi finali, con un risultato del 3,34 ($1.058.806,59 - 150.870,00 / 271.537,00 = 3,343$);
6. il tardivo pagamento ai fornitori considerato l'ITP (Indicatore di Tempestività dei Pagamenti) annuale pari a 7,90 giorni;
7. l'omesso invio alla Sezione del referto sui controlli interni di gestione, in violazione dell'art. 198 – *bis* del Tuel.

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 San Pietro Viminario (PD), per gli adempimenti di cui all'art. 239 del TUEL.

Così deliberato in Venezia, nella Camera di Consiglio del 20/11/2019.

Il Magistrato Relatore

Maria Laura Prislei

Il Presidente

Salvatore Pilato

Depositata in Segreteria il 19 DIC. 2019

IL DIRETTORE DI SEGRETARIA

Dott.ssa Letizia Rossini

