



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

Nell'adunanza del 31/03/2020

composta dai Magistrati:

Salvatore PILATO	Presidente
Elena BRANDOLINI	Consigliere
Maria Laura PRISLEI	Consigliere relatore
Amedeo BIANCHI	Consigliere
Maristella FILOMENA	Referendario
Marco SCOGNAMIGLIO	Referendario
Fedor MELATTI	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 27 dicembre 2019 n. 160 (legge di bilancio 2020);

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti n. 14 /SEZAUT/2017/INPR del 23 giugno 2017, recante le *“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’articolo 1 comma 166 e seguenti della legge 23 dicembre 2005, n. 266”*;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti n. 16 /SEZAUT/2017/INPR del 30 luglio 2018, 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. 266. Rendiconto della gestione 2017”*;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti n. 14 /SEZAUT/2017/INPR del 23 giugno 2017, recante le *“Linee di indirizzo per la relazione dei revisori dei conti dei Comuni, delle Città metropolitane e delle Province sui bilanci di previsione 2018-2020 per l’attuazione dell’articolo 1 comma 166 e seguenti della legge 23 dicembre 2005, n. 266”*;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti n. 12 /SEZAUT/2017/INPR del 11 giugno 2019, 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. 266. Rendiconto della gestione 2018”*;

VISTE le proprie ordinanze n. 7/2020/INPR, 11/2020/INPR e 13/2020/INPR;

VISTE la propria deliberazione n. 21/2020/INPR con la quale la Sezione ha approvato il programma di lavoro per l'anno 2020;

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 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;

ESAMINATE le relazioni sui rendiconti di gestione per gli esercizi finanziari 2017 e 2018, gli schemi di bilancio trasmessi alla Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche (BDAP) sul bilancio di previsione 2017-2019 e la relazione sul bilancio di previsione 2018-2020, redatta dall'Organo di revisione del Comune di Monselice (PD);

VISTA la nota, in data 23 gennaio 2020, prot. n. 473, con la quale il magistrato istruttore chiedeva notizie e chiarimenti al suindicato Comune;

VISTA l'istanza comunale di proroga del termine per produrre la risposta alla nota di richieste istruttorie, pervenuta al prot. della Corte dei conti n. 884 del 4 febbraio 2020;

VISTO l'accoglimento dell'istanza suddetta, in data 6 febbraio 2020, prot. della Corte dei conti n. 930, per effetto del quale il termine finale, per trasmettere la risposta alla Sezione, spirava il 15 marzo 2020;

VISTE le deduzioni (con gli allegati) fatte pervenire, nel termine assegnato, dall'Amministrazione comunale con nota del 9 marzo 2020, acquisita al prot. della Corte dei conti n. 1663;

VISTA l'ordinanza del Presidente n. 12/2020 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”*).

Gli esercizi 2017 e 2018 vedono operare a pieno regime le normative di riferimento della contabilità armonizzata, che, dall'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.

In premessa, come rilevato in istruttoria, si evidenzia che il *“Comune di Monselice è stato oggetto di una verifica ispettiva amministrativo-contabile (dal 14 al 25 maggio 2018, contraddistinta da Rif. Prot. S.I. 1622/IV, nota prot. n. 257334 del 17/12/2018) della Ragioneria Generale dello Stato (RGS) Dipartimento presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) relativamente agli esercizi dal 2013 al 2017 compresi il cui iter deve ancora concludersi (essendo all'esame della RGS le ulteriori contro deduzioni del Comune del 07/11/2019, prot. comunale n. 40054, di cui non si ha ancora notizia dell'esito da parte della RGS). Ciò correttamente premesso, la Sezione, allo stato degli atti, nelle more della definizione del procedimento suddetto, non può che fare proprie e richiamare espressamente tutte le criticità già rilevate, e non superate, con riferimento anche a quelle che saranno confermate in esito all'esame delle contro deduzioni succitate, dalla RGS nella propria relazione afferente alla verifica summenzionata e già confermate, in quanto non superate, sulla base delle prime contro deduzioni del Comune (prot. comunale n. 14360 del 09/04/2019) e dell'esame delle medesime, con le relative conclusioni, della RGS (prot. RGS n. 200065 del 09/08/). In relazione a tutte le criticità già confermate e che saranno confermate si chiede di conoscere quali siano o saranno i comportamenti, gli atti e i provvedimenti già posti in essere o avviati o che saranno intrapresi dal Comune idonei a rimuovere le medesime”*.

In risposta alla richiesta della Sezione il Comune evidenzia che il procedimento sopra descritto non si è ancora concluso e cita, allegandoli, gli atti di parte sopra richiamati e già acquisiti a fascicolo.

La Sezione, in merito al procedimento sopra riportato, intestato ad altro Organo incardinato presso un altro Ente, considerata l'affinità degli ambiti di controllo e verifica attribuiti alla competenza di ciascun Ente, rinvia formalmente agli esiti del controllo su menzionato che s'intendono integralmente qui richiamati.

Ciò premesso, tenuto conto degli esiti del controllo per i precedenti esercizi, sulla base dell'esame della documentazione inerente ai rendiconti per gli esercizi 2017 e 2018 e ai bilanci di previsione 2017-2019 e 2018-2020, si evidenziano, per il 2017 e/o per il 2018, le seguenti irregolarità e criticità.

1. L'Ente non ha rispettato l'art. 227, comma 1, TUEL per ritardo nell'approvazione di entrambi i rendiconti avvenuta, rispettivamente, con delibera consiliare n. 24 del 4 giugno 2018 e n. 54 dell'8 agosto 2019.

In merito a tale criticità, la Sezione ha rappresentato, nella sopra richiamata nota istruttoria, quanto segue: *“Il rendiconto 2017 è stato approvato dal Consiglio comunale il 4 giugno 2018 (con la deliberazione n. 24) mentre il rendiconto 2018 è stato approvato dal Consiglio comunale il 8 agosto 2019 (con la deliberazione n. 54) in violazione del termine perentorio del 30 aprile previsto all'art. 227, comma 2, del TUEL (Testo Unico degli Enti Locali). Si chiede di fornire le motivazioni del ritardo e di attestare l'auto applicazione della sanzione del divieto di assumere, a qualsiasi titolo e tipologia di rapporto, in vigore dell'illecito permanente, rispettivamente, dal primo maggio 2018 al 3 giugno 2018 e dal primo maggio 2019 al 7 agosto 2019, ai sensi del combinato disposto art. 9, comma 1-quinquies e octies, del decreto-legge n. 113/2016, convertito, con modificazioni, in legge n. 160/2016. Con riferimento al corretto adempimento degli obblighi di trasparenza, ex decreto legislativo n. 33/2013, e s.m.i., si evidenzia che nella sezione Amministrazione trasparente del sito internet comunale sono editi gli atti giuntali relativi ad entrambi i rendiconti anziché gli atti consiliari con tutti i pertinenti allegati. Si chiede di adempiere nelle forme sopra delineate”.*

In risposta l'Ente territoriale deduceva quanto segue: *“Come già in passato messo in evidenza da questo Comune, per l'approvazione del Rendiconto le scansioni temporali previste dalla normativa sono concretamente ristrette (- il Tesoriere presenta il Conto entro il 31 gennaio, - il Collegio dei Revisori rilascia la relazione sulla proposta di deliberazione entro 20 giorni, decorrenti dalla trasmissione della proposta di deliberazione consiliare, - l'Organo consiliare ha un termine minimo di 20 giorni per l'esame della documentazione relativa al Conto). Inoltre, le incombenze che gli uffici sono ordinariamente già tenuti ad onorare sono molte ed in continuo aumento, mentre il personale, per una serie di motivazioni, anche di natura giuridica, numericamente è in diminuzione, spesso in seguito al collocamento a riposo dei dipendenti stessi senza una correlata sostituzione. A ciò si aggiunga, nel caso specifico, la necessità, nelle prime settimane di entrambi gli esercizi 2018 e 2019, di provvedere contestualmente con la predisposizione dei bilanci di previsione, per i quali si era ritenuto preferibile attendere l'approvazione delle Leggi di bilancio, onde evitare, viste le ridotte risorse umane a disposizione, di duplicare il lavoro da svolgere (predisposizione con precedente normativa e successivo aggiornamento a quella sopravvenuta).*

Si fa presente comunque che l'Ente aveva quanto meno provveduto con l'approvazione dello schema di Rendiconto 2017 nella seduta della Giunta comunale del 27/04/2018 con deliberazione n. 73.

Nel caso del Rendiconto 2018, si sono verificate due ulteriori criticità: - il Dirigente dei servizi finanziari è stato assente a far data dal mese di aprile 2019 per problemi personali

e, in seguito, si è dimesso volontariamente per collocamento a riposo; - il Comune è stato interessato dalle elezioni amministrative del maggio/giugno 2019, con la conseguente impossibilità per il Consiglio uscente di adottare atti che non fossero urgenti e improrogabili, ai sensi dell'art. 38 comma 5 del D.Lgs. 267/2000, mentre il Consiglio comunale eletto il 9 giugno 2019 ha potuto approvare il Rendiconto 2018 solo nella seduta dell'8 agosto 2019. Per entrambi gli anni 2018 e 2019, si attesta che non vi è stata alcuna assunzione di personale a qualsiasi titolo e tipologia, nei periodi dal 01/05/2018 al 03/06/2018 e dal 01/05/2019 al 08/08/2019, ai sensi del combinato disposto art. 9, comma 1-quinquies e octies, del decreto-legge n. 113/2016 convertito, con modificazioni, in legge n. 160/2016.

Infine, per quanto attiene gli obblighi di trasparenza, ex decreto legislativo n. 33/2013 e s.m.i., si conferma che si è provveduto alla pubblicazione degli atti consiliari e degli allegati pertinenti”.

Pur prendendo atto di quanto dedotto dal Comune a tale riguardo, la Sezione osserva che la tardiva approvazione dei rendiconti comporta un rallentamento dei cicli di bilancio per gli esercizi considerati, reiterando la violazione già segnalata con la deliberazione n. 351/2018/PRSE sul rendiconto 2015. Una corretta tempistica di approvazione del rendiconto, occorre ribadire, è espressione di una attività amministrativa efficiente e ben programmata, corollario del principio generale contabile n. 11 della continuità e della costanza, ai sensi dell'allegato 1, previsto dall'art. 3, comma 1, del D. Lgs. n. 118/2011 e s.m.i..

L'importanza non meramente formale di tale aspetto gestionale, inoltre, è rinvenibile nelle disposizioni contenute negli artt. 186 e 187 TUEL che individuano nell'approvazione del rendiconto l'atto formale di definizione della consistenza quantitativa e qualitativa dell'avanzo, legittimante l'utilizzo di tale margine alle sole casistiche specificamente indicate e con i limiti ivi descritti.

2. Nel corso dell'istruttoria emergeva la tardiva trasmissione, relativamente al consuntivo 2018, degli schemi di bilancio alla BDAP effettuata oltre il termine finale perentorio di 30 giorni decorrenti dal termine *ex lege* di approvazione del rendiconto (30 aprile) trasmissione effettuata il 09/08/2019.

A tal proposito, la Sezione aveva formulato la seguente richiesta: “*Premesso che la trasmissione degli SDB (e dei dati contabili analitici, nonché degli indicatori e dei risultati attesi di bilancio) alla BDAP assolve all'obbligo previsto dall'articolo 227, comma 6, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (TUEL) di trasmissione telematica alla Corte dei conti e verificato che tale circostanza si è avverata, relativamente al rendiconto 2018, il 09/08/2019 (prot. n. 200222, invio con esito positivo, prima e unica versione) si chiede di attestare l'osservanza del divieto di assumere, come precisato al punto 1., fino al 08/08/2019, previsto dal combinato disposto art. 9, comma 1-quinquies e octies, del decreto legge n. 113/2016, convertito, con modificazioni, in legge n. 160/2016, come modificato, da ultimo, con decorrenza dal primo gennaio 2019, con la legge di bilancio 2019, n. 145/2018, art. 1, comma 904 (per effetto del quale il termine di 30 giorni entro cui trasmettere gli SDB alla BDAP decorre non più dalla data di approvazione del rendiconto, bensì dal termine previsto dal legislatore per*

l'approvazione del medesimo, con applicazione dal consuntivo 2018)".

Nella risposta al rilievo suddetto l'Ente locale rinvia a quanto già precisato al punto precedente.

Come noto, il legislatore all'inosservanza dell'obbligo di tempestivo invio degli schemi di bilancio alla BDAP 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) e nella fattispecie concreta il Comune dichiara di aver ottemperato al divieto.

La Sezione raccomanda per il futuro la puntuale osservanza dei termini perentori stabiliti dal legislatore in materia.

3. In sede istruttoria si rilevava che *“Il risultato della gestione di competenza potenziata, inclusi i FPV (Fondi Pluriennali Vincolati) sia in entrata che in spesa, nell'esercizio 2017 è negativo per euro 132.955,40”.*

L'Amministrazione comunale, in merito a tali osservazioni, riferiva quanto segue: *“Alla fine dell'esercizio 2017, il saldo di competenza di - €. 132.955,40, comprendeva F.P.V. di spesa per i seguenti importi: • €. 154.144,57 in parte corrente • €. 1.832.383,94 in parte capitale*

Tali impegni nel corso del 2018 hanno avuto evoluzioni diverse, che vengono di seguito messe in evidenza.

F.P.V. DI PARTE CORRENTE: euro 38.882,13 sono esigibili nel 2019 euro 4.046,71 sono stati mandati in economia euro 111.215,73 sono imputati al 2018 euro 154.144,57 TOTALE

F.P.V. DI PARTE CAPITALE: euro 154.690,06 sono esigibili nel 2019 euro 391.563,19 sono stati mandati in economia euro 1.286.130,69 sono imputati al 2018 euro 1.832.383,94 TOTALE

Le ulteriori quote di F.P.V. di spesa generate dalla gestione di competenza del 2018 (€ 1.405.732,78) hanno determinato, sommate a quanto sopra, i risultati da Voi esposti. Si tratta di ordinarie dinamiche legate alle tempistiche di spesa, che non presentano anomalie o altri elementi da segnalare”.

Pur prendendo atto di quanto precisato in parola dal Comune, la Sezione conferma l'oggettiva negatività del saldo che esprime l'apporto dell'effettiva gestione di competenza potenziata introdotta con il D.lgs. 118/2011, la quale risente anche degli effetti combinati dei fondi pluriennali vincolati in entrata e spesa, cioè di componenti già accertate o impegnate in altri esercizi.

I valori riportati potrebbero rappresentare un sintomo di difficoltà dell'Ente nello stabile mantenimento degli equilibri, soprattutto di parte capitale, poiché, nel caso di specie, per l'esercizio di riferimento, le imputazioni di entrata afferenti il FPV, a copertura di impegni originati in esercizi pregressi, risultano inferiori a quelle in uscita per la copertura degli impegni sorti nell'esercizio la cui scadenza avverrà in esercizi futuri, a favore dei quali si determina un “drenaggio” di risorse dalla gestione di competenza.

4. Si rileva, nell'esercizio 2017, un saldo negativo della gestione dei residui pari ad euro -21.382,01 per effetto dell'eliminazione, dal conto del bilancio, in sede di riaccertamento ordinario, di residui attivi per euro 112.888,89 e di residui passivi per euro 91.506,88.

Il Comune deduce sul saldo negativo in questione quanto segue: *“Si allega alla presente la tabella (allegato B) dove sono esposti i residui attivi 2017 eliminati, con indicazione del titolo, tipologia e categoria (codice bilancio), ricordando che, per alcuni, il programma opera la compensazione tra maggiori residui e minori. Per quanto riguarda le cause di eliminazione dei residui attivi, trattasi di insussistenze dovute a errate stime di proventi da parte degli uffici competenti o, nel caso del fondo sociale per il sostegno alla locazione, alla riduzione del contributo da parte della Regione, che negli anni successivi è stato sospeso. La tabella allegato C) espone invece i residui attivi mantenuti nel 2018 e la relativa anzianità”*.

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.

5. Si rileva, in entrambi gli esercizi, un tasso di smaltimento per riscossione dei residui attivi totali (residui riscossi nel 2017 e nel 2018 / residui iniziali al 01/01/2017 e al 01/01/2018) pari, rispettivamente, nel 2017 al 30,14% ($1.954.444,19/6.483.899,60 = 0,30143$) e nel 2018 al 33,93% ($2.798.174,68/8.246.117,82 = 0,33933$). Per l'effetto, si constata la prevalenza dei residui provenienti dai precedenti esercizi rispetto a quelli di nuova formazione, in apparente contrasto con quanto atteso dalla riforma recata dall'armonizzazione contabile basata sull'imputazione delle obbligazioni giuridicamente perfezionate attive e passive secondo la loro esigibilità, scadenza (principio della competenza finanziaria potenziata o rafforzata).

Il Comune, interrogato sul punto in discussione, afferma quanto segue: *“Il rapporto residui attivi provenienti da esercizi precedenti rispetto a quelli di nuova formazione da riportare al 31/12/2018 è più alto rispetto al 31/12/2017, in particolare per il Titolo I e III del bilancio; le motivazioni sono da ricercare in parte, come al precedente punto della presente risposta, nella lenta riscossione di poste del bilancio molto importanti, come gli accertamenti IMU/TASI e le sanzioni del codice della strada. Il Comune, come da Regolamento per la riscossione coattiva delle entrate comunali, approvato con deliberazione di C.C. n. 67 del 02/12/2016, art. 4.7 comma 2, ha tre anni di tempo dal 31/12 dell'anno in cui l'avviso di accertamento era divenuto definitivo per emettere il ruolo coattivo. La mancata emissione dei ruoli coattivi nell'anno di emissione degli accertamenti e l'emissione negli anni successivi contribuisce a rendere più lunghi i tempi di riscossione. Si segnala che con determinazione dirigenziale n. 216 del 13/04/2018 ad oggetto “Affidamento in concessione del servizio di riscossione coattiva delle entrate tributarie” la riscossione è stata affidata ad Areariscossioni s.r.l., a titolo sperimentale, per il periodo di un anno, nell'intento sia di contrastare l'evasione ed elusione dei tributi che di velocizzare il recupero del mancato e/o parziale incasso delle entrate comunali, anche di natura patrimoniale ed extratributaria. Al Titolo III, inoltre, è presente il credito*

di €. 832.642,33 (importo ridefinito poi in € 649.687,88 ai fini dell'adesione all'accordo di ristrutturazione del debito, si veda successivo punto 13) che il Comune vanta nei confronti della partecipata "Consorzio Padova Sud", oggetto di recente dell'adesione all'accordo ex art. 182 bis L.F., decisa con deliberazione di C.C. n. 2 del 31/01/2020.

Infine, al Titolo IV, sia nel 2017 che nel 2018, rimane da incassare il contributo Regionale di €. 510.000,00 per il "recupero degli immobili e alloggi di edilizia residenziale pubblica", che è stato incassato nel corso del 2019. Si ritiene di ribadire peraltro che i rischi sugli equilibri di bilancio derivanti dal basso tasso di smaltimento dei residui attivi trovano idonea copertura negli accantonamenti operati al F.C.D.E.. Resta inteso che l'amministrazione comunale adotterà tutte le misure per ridurre i tempi della riscossione coattiva emettendo il ruolo coattivo dopo 6 mesi – 1 anno dal mancato pagamento degli avvisi di accertamento".

Pur prendendo atto di quanto affermato dal Comune, in particolare dell'ammontare del fondo crediti di dubbia esigibilità, rimane l'oggettività dei dati sopra riportati che appaiono critici se visti in una prospettiva dinamica di mantenimento degli equilibri di bilancio.

6. Con riferimento alla rilevata, in entrambi gli esercizi, scarsa efficienza nella lotta all'evasione tributaria (come rilevato con la delibera sopra richiamata relativa all'esercizio 2015) considerato il basso tasso di riscossione, sia in conto competenza sia in conto residui, dei proventi derivanti da tali risorse pari, rispettivamente, per il 2017, al 22,36% ($145.253,45/649.755,26 = 0,22355$) e al 31,61% ($357.160,14/1.129.797,74 = 0,31612$) e per il 2018, al 28,14% ($302.360,68/1.074.587,96 = 0,28137$) e al 13,36% ($168.749,25/1.263.467,08 = 0,13356$) il Comune afferma, nella nota di risposta, che *"Per quanto riguarda le scarse percentuali di riscossione di tali proventi, le motivazioni sono in parte state riportate al precedente punto 7 al quale si rimanda; si fa presente, inoltre, che le percentuali di riscossione intorno al 10-12% sono comuni anche agli altri Enti che affidano la loro riscossione all'Agenzia delle Entrate. Per quanto riguarda la gestione 2019, la percentuale di incasso sui residui è stata del 12,29 %, di poco inferiore al 2018. Sui risultati ottenuti influisce ovviamente anche la difficile situazione economica generale, che provoca un ovvio aumento delle omissioni di versamento da parte dei contribuenti. Come evidenziato al punto precedente sono in corso di adozione nuove misure da attuare per velocizzare gli incassi, alla luce delle recenti novità normative in tema di riscossione dei tributi locali".*

La Sezione, in tale materia, non può che sottolineare la criticità della situazione e chiedere che vengano svolte azioni più incisive nonché un costante monitoraggio della situazione delle riscossioni; auspica l'adozione da parte dell'Amministrazione comunale degli avvisi di accertamenti esecutivi introdotti dal legislatore dal primo gennaio 2020.

7. Dall'esame del rendiconto 2017 sono emerse basse percentuali di riscossione, sia in conto competenza sia in conto residui, dei proventi derivanti dalle sanzioni amministrative pecuniarie per le violazioni del codice della strada (come rilevato con la delibera sopra richiamata relativa all'esercizio 2015) pari, rispettivamente, al 40,80% ($252.983,24/620.000,00 = 0,40803$) e al 19,41% ($99.933,87/514.911,82 = 0,19407$) a fronte di un accantonamento al FCDE nell'avanzo pari ad euro 49.446,97.

Il Comune, interrogato su tale aspetto, riferisce che *“Anche per questo punto vale quanto si è scritto ai precedenti punti. Si aggiunga che la difficoltà nel reperire il destinatario sanzionato è tangibile. Nel corso della gestione 2019 la percentuale di incasso sui residui rimane nell’ordine del 13%”*.

In merito alla criticità in esame la Sezione formula nei confronti dell’Ente locale le stesse raccomandazioni e lo stesso auspicio di cui al punto precedente dovendosi ritenere applicabile il nuovo regime degli accertamenti esecutivi anche alle entrate correnti extratributarie del titolo III°, tra le quali sono comprese le entrate di natura patrimoniale di cui trattasi.

8. Si rileva nell’esercizio 2017 (come già nell’esercizio 2015) il superamento del parametro di deficiarietà n. 7 del D.M. 18 ottobre 2013 (*“Consistenza dei debiti di finanziamento non assistiti da contribuzioni superiore al 150 per cento rispetto alle entrate correnti per gli enti che presentano un risultato contabile di gestione positivo”*) poiché l’Ente presenta uno *stock* di indebitamento pari ad euro 21.863.947,85 pari al 167,84% delle entrate correnti, pari a euro 13.026.981,21, oltre le soglie legali da rispettare sia del 120% che del 150%, con uno scostamento del 47,84% o del 17,84%.

In ordine alla criticità suddetta il Comune dichiara quanto segue: *“Si conferma il risultato da Voi indicato di 167,84%, quale consistenza dei debiti rispetto le entrate correnti. Il parametro risulta positivo come da Certificato Consuntivo, Quadro n. 50. Complessivamente l’Ente non è comunque in situazione di deficiarietà, in quanto trattasi dell’unico parametro positivo, come attestato dai Revisori. Si ricorda, inoltre, che nel 2018, con i nuovi parametri, l’Ente risulta non aver alcun parametro positivo. Per quanto riguarda le azioni messe in atto dal Comune per ridurre il costo del debito e l’incidenza di tale parametro, si fa presente che non vi sono state nuove contrazioni di mutuo a far data dall’anno 2015, ma solo devoluzioni di mutui esistenti precedentemente.*

Nel corso del 2019 si è aderito alla favorevole proposta di rinegoziazione di alcuni mutui proveniente da Cassa DD.PP”.

Si prende atto che nel corso degli esercizi l’Ente non ha contratto nuovi mutui e, nello stesso tempo, ha registrato una riduzione del debito da finanziamento in entrambi gli esercizi. Infine, la rinegoziazione dei mutui a cui il Comune ha aderito potrà avere effetti favorevoli sui bilanci riducendo gli oneri finanziari e liberando così risorse per altre esigenze.

9. In entrambi gli esercizi finanziari si constata il ritardo nei termini di pagamento ai fornitori (come rilevato con la delibera sopra richiamata relativa all’esercizio 2015) considerati i risultati positivi, anziché pari a 0 o negativi, registrati dall’indicatore annuale di tempestività dei pagamenti (ITP) come previsto obbligatoriamente dalla normativa in vigore. Infatti, nel 2017 l’indicatore annuale di tempestività dei pagamenti (ITP) è pari 1,81, mentre nel 2018 è pari a 2,41. Ciò significa che il Comune salda le fatture mediamente circa 2 giorni dopo la scadenza in entrambi gli esercizi. Si consideri, poi, che nel 2019 il risultato in parola peggiora, come dedotto dalla risposta del Comune di cui si riporta il testo: *“L’indicatore annuale per il 2018 è stato pari a 2,41, mentre nel 2019 è peggiorato fino ad arrivare a 21,40 annuale (indicatore del sistema contabile dell’Ente, l’allineamento della P.C.C. non è ancora stato ultimato a causa della lenta fruibilità della*

stessa). Purtroppo, come precedentemente indicato anche al punto 1 della presente nota, l'Ente ha avuto problemi organizzativi dovuti alle dimissioni di diversi dipendenti e, nel caso dell'ufficio tecnico, all'aspettativa prevista dalla L. 104/1992 dell'istruttore amministrativo dedicato alla liquidazione delle fatture. Negli ultimi mesi, si stanno predisponendo tutti i provvedimenti per la copertura dei posti vacanti della dotazione organica e quindi anche per la diminuzione dei tempi medi di pagamento. Si stanno pubblicando sul sito istituzionale tutti gli indicatori mancanti, come da Voi segnalato".

Si invita ad un attento monitoraggio dei tempi di pagamento anche alla luce della normativa sopravvenuta in materia in caso di mancato rispetto dell'ITP annuale considerata l'obbligatorietà dell'accantonamento e della costituzione di un nuovo e apposito fondo di garanzia dei debiti commerciali - F.G.D.C. - a partire dal bilancio di previsione 2021, direttamente proporzionale e in percentuale crescente correlata alla gravità della violazione dell'ITP registrata nel 2020, come disposto al comma 854 della legge di bilancio per il 2020 per effetto del quale l'introduzione del prefato fondo, originariamente prevista a partire dal bilancio di previsione 2020, ai sensi del comma 859 della legge di bilancio per il 2019, è stata rinviata al bilancio di previsione 2021.

10. Con riferimento al 2018 non appare raggiunta la conciliazione delle reciproche partite finanziarie tra l'Ente e due società partecipate direttamente (Acquevenete s.p.a. e Peem s.r.l.).

Su tale punto il Comune deduce in relazione ad una sola delle due partecipate sopra indicate (implicitamente riconoscendo la mancata conciliazione anche con la partecipata omessa) affermando quanto segue: *"Con riferimento ai rapporti con Acquevenete s.p.a., la mancata coincidenza riguarda unicamente i crediti vantati dal Comune verso la società, mentre non vi sono discrepanze per i debiti. La società partecipata, infatti, non riporta nel proprio saldo dei crediti di vecchia data quali il rimborso dovuto al Comune di spese sostenute nel 2010 per l'acquisto di un'area per l'ampliamento del depuratore, oppure relativi al canone per la locazione di un'area comunale ai fini dell'installazione da parte della società di un'antenna, ecc...; il tutto per complessivi €. 105.603,50=. Si precisa che nessun intervento è stato richiesto dalle partecipate, né operato o anche solo previsto da parte del Comune, a ripiano delle perdite".*

Occorre ricordare, in merito, che in caso di eventuali discordanze nell'ambito della verifica dei crediti e debiti reciproci con i propri enti strumentali e le società controllate e partecipate, sulla base delle risultanze dei controlli del proprio Organo di revisione, l'Ente è tenuto ad assumere *"senza indugio, e comunque non oltre il termine dell'esercizio finanziario in corso, i provvedimenti necessari ai fini della riconciliazione delle partite debitorie e creditorie"* (art. 11, comma 6, lett. j, D.lgs. 118/2011).

11. Per quanto attiene alla mancata costituzione, in entrambi i bilanci consuntivi, dell'accantonamento al fondo per le perdite degli organismi partecipati con riferimento particolare alla grave situazione finanziaria in cui versa l'organismo partecipato direttamente denominato Consorzio Padova Sud (nel prosieguo contraddistinto con l'acronimo CPS) posseduto al 6,6294%, l'Ente locale afferma quanto di seguito rappresentato: *"Il Comune, con deliberazione di C.C. n. 2 del 31/01/2020 ha aderito all'accordo di ristrutturazione dei debiti da proporsi dal Consorzio Padova Sud ai*

Comuni consorziati, complementare all'accordo ex 182 bis L.F. principale da stipulare tra il Consorzio e i propri maggiori creditori. In tal modo, con la successiva omologazione da parte del giudice e nonostante le condizioni alle quali il nuovo ARD è assoggettato, l'Ente auspica la positiva conclusione dell'operazione con il pagamento da parte del Consorzio Padova sud del credito in un'unica soluzione alla data del 30.06.2025. Il Comune accantona da anni nell'avanzo di amministrazione un fondo per il mancato incasso dei crediti vantati verso il Consorzio Padova Sud (in precedenza Bacino Padova Tre) per complessivi € 832.642,33= (importo ridefinito e riconciliato poi in € 649.687,88 ai fini dell'adesione all'accordo di ristrutturazione del debito).

Nei precedenti bilanci il Comune non ha ritenuto di stanziare un fondo perdite su partecipate pubbliche, ritenendo insussistente qualsiasi ipotesi di ripiano di tali perdite con fondi comunali.

Tuttavia, alla luce dell'evoluzione della situazione del Consorzio Padova Sud, si procederà ad accantonare apposito fondo di €. 1.679.440,35=, nell'avanzo di amministrazione del Rendiconto di gestione 2019, in fase di stesura proprio in questo periodo”.

Sul punto, si sottolinea, in particolare, l'esposizione debitoria, ammontante, alla data della situazione contabile infrannuale del CPS del 30 giugno 2019, ad euro 32.457.815, del CPS partecipato direttamente con la quota del 6,6294%. Come noto, i bilanci di esercizio 2016 e 2017 del Consorzio (entrambi approvati dall'assemblea consortile del 10/08/2018, con il voto favorevole del Comune, in persona del Sindaco *p.t.*; cfr. verbali n. 6 e 7 delle deliberazioni assembleari del CPS) hanno registrato perdite pari, rispettivamente, ad euro -23.530.775,00 e -1.268.822,00, con un patrimonio netto negativo di € -23.995.638,00 (al 31/12/2017). In data 13/11/2019 l'assemblea ordinaria del CPS (cfr. verbale n. 7, con l'astensione del Comune) ha approvato il bilancio d'esercizio al 31/12/2018 da cui risultano le seguenti informazioni: • dallo stato patrimoniale, passivo, il patrimonio netto (lettera A) è negativo per euro -25.333.218,00 (peggiora rispetto al 31/12/2017 in cui era di euro -23.995.638,00); • dallo stato patrimoniale, passivo, i debiti (lettera D) a fine periodo ammontano ad euro 32.762.658,00; • il conto economico evidenzia una perdita d'esercizio, *ante* e *post* imposte, di euro 1.337.581,00 (le perdite al 31/12/2016 e 31/12/2017 erano rispettivamente, *ante* e *post* imposte, di euro -23.506.851,00 e -1.260.704,00 e di euro -23.530.775,00 e 1.268.822,00); • le perdite portate a nuovo, quindi, ammontano ad euro -24.747.520,00 (peggiorano rispetto al 31/12/2017 in cui erano di euro -23.478.698,00). Ciò esattamente premesso, rileva, però, la circostanza che tutte le passività del CPS, diventate effettive, con l'approvazione dei bilanci in data successiva all'approvazione del rendiconto comunale 2017, ma in data antecedente all'approvazione del rendiconto comunale 2018, 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 pari ad € 1.556.426,37 ($23.478.698,00 \times 6,6294/100 = 1.556.426,379$) calcolato al 31/12/2017 non compensato totalmente dal fondo “*spese e rischi futuri*”, alla

voce “*altri accantonamenti*”, appostato nel bilancio 2018 del Comune, connessi al credito vantato formalmente, peraltro, erroneamente, verso altro organismo, il Consorzio di Bacino Padova 3, in liquidazione, pari ad euro 832.642,33. Anche computando in riduzione tale ultima somma l’esposizione del Comune sarebbe pari ad euro 723.784,04 a fronte di un avanzo libero 2017 di euro 1.186.302,28 (tutto utilizzato, però, nel 2018) e di un avanzo libero 2018 di euro 372.517,17. L’onere finanziario così come sopra calcolato, naturalmente, assumerebbe dimensione ancora maggiore con riferimento al bilancio del CPS al 31/12/2018, considerata l’ulteriore perdita d’esercizio registrata nel bilancio d’esercizio 2018 del CPS, non immediatamente ripianata e, quindi, portata a nuovo. L’ipotesi di ripianare le perdite del CPS ha assunto i caratteri della probabilità considerato il recente decreto collegiale, del Tribunale di Rovigo, del 24-27/06/2019, di rigetto del ricorso depositato dal CPS per l’omologazione dell’accordo di ristrutturazione dei debiti (ARD) *ex art. 182 bis* della L.F., per la somma di 31 milioni di euro circa, così da permettere la continuità aziendale.

Verificato che il nuovo accordo di ristrutturazione dei debiti del CPS, ai fini della successiva omologazione da parte del Tribunale competente, non è ancora stato pubblicato nel registro delle imprese, la Sezione monitorerà in sede di controllo finanziario sull’esercizio 2019 l’effettivo accantonamento, a consuntivo, al fondo per le perdite del CPS della somma indicata dal Comune, a tutela del mantenimento degli equilibri di bilancio.

PQM

la Sezione Regionale di Controllo per il Veneto nel concludere l’esame sulla documentazione inerente ai rendiconti per gli esercizi 2017 e 2018 e ai bilanci di previsione 2017/2019 e 2018/2020 del Comune di Monselice (PD) rileva:

1. la tardiva approvazione di entrambi i rendiconti (avvenuta, rispettivamente, con dcc n. 24 del 04/06/2018 e con dcc n. 54 del 08/08/2019);
2. la tardiva trasmissione degli schemi di bilancio (SDB) del rendiconto dell’esercizio 2018 alla Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche (BDAP);
3. il risultato negativo della gestione di competenza potenziata (inclusi i FPV - Fondi Pluriennali Vincolati - sia in entrata che in spesa) nell’esercizio 2017 pari ad euro - 132.955,40;
4. il saldo negativo della gestione dei residui nel 2017, pari ad euro -21.382,01;
5. in entrambi gli esercizi, il basso tasso di smaltimento per riscossione dei residui attivi mantenuti nel conto del bilancio, pari, rispettivamente, al 30,14% e al 33,93%;
6. in entrambi gli esercizi, il modesto rapporto di riscossione, sia in conto competenza che in conto residui, dei proventi derivanti dalla lotta all’evasione, pari, rispettivamente, per il 2017, al 22,36% e al 31,61% e per il 2018, al 28,14% e al 13,36%;
7. nell’esercizio 2017, l’insoddisfacente rapporto di riscossione, sia in conto competenza che in conto residui, dei proventi derivanti dalle sanzioni amministrative pecuniarie per la violazione del codice della strada, pari, rispettivamente, al 40,80% e al

19,41%;

8. nell'esercizio 2017, la violazione del parametro di deficitarietà n. 7 (relativo ai debiti da finanziamento) con un risultato del 167,84%, oltre le soglie legali da rispettare sia del 120% che del 150%, con uno scostamento del 47,84% o del 17,84%;

9. in entrambi gli esercizi, un indicatore annuale di tempestività dei pagamenti con risultati positivi anziché pari a zero o negativi (nel 2017 pari a 1,81 giorni mentre nel 2018 è pari a 2,41 giorni);

10. nell'esercizio 2018, la mancata conciliazione e asseverazione tra i crediti e i debiti con due società partecipate;

11. i mancati accantonamenti, in entrambi gli esercizi, di una quota del risultato di amministrazione al fondo per le perdite degli organismi partecipati, con riferimento alle perdite d'esercizio registrate dalla partecipata diretta Consorzio Padova Sud.

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

Così deliberato in Venezia, nella Camera di Consiglio del 31/03/2020.

Il Magistrato Relatore

Il Presidente

F.to digitalmente Maria Laura Prislei

F.to digitalmente Salvatore Pilato

Depositata in Segreteria il 27 aprile 2020

IL DIRETTORE DI SEGRETERIA

F.to digitalmente Dott.ssa Letizia Rossini