



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

BATTAGLIA TERME (PD)

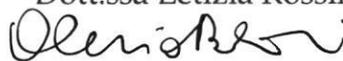
All'Organo di revisione economico-
finanziaria
del Comune di

BATTAGLIA TERME (PD)

Oggetto: trasmissione delibera n. 81/2019/PRSP del 13 marzo 2019

Secondo quanto stabilito nel dispositivo, si trasmette ai soggetti in indirizzo la delibera n. 81/2019/PRSP, adottata dalla Sezione regionale di controllo per il Veneto in data 13 marzo 2019.

Distinti saluti.

 Il Direttore della Segreteria
Dott.ssa Letizia Rossini




CORTE DEI CONTI



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

Nell'adunanza del 13/03/2019

composta dai Magistrati:

Diana CALACIURA TRAINA	Presidente
Maria Laura PRISLEI	Consigliere relatore
Giampiero PIZZICONI	Consigliere
Tiziano TESSARO	Consigliere
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. 20/2018/INPR con la quale la Sezione ha approvato il programma di lavoro per l'anno 2018;

ESAMINATA la relazione sul rendiconto di gestione per l'esercizio finanziario 2016, redatta dall'Organo di revisione del Comune di BATTAGLIA TERME (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 BDAP trasmessi dall'ente 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;

VISTI i rilievi istruttori formulati con posta elettronica ordinaria del 31 gennaio 2019;

VISTE le deduzioni pervenute, con le medesime modalità suindicate, il 15 febbraio 2019;

VISTA l'ordinanza del Presidente n. 15/2019 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il relatore, Consigliere Maria Laura Prislei;

FATTO E DIRITTO

1. 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”).

Occorre considerare che l’esercizio 2015 segna il definitivo passaggio alla contabilità armonizzata, come evidenziato dalle Linee guida elaborate dalla Sezione delle Autonomie con la deliberazione n. 22/2016/INPR, che completa le indicazioni offerte con le precedenti deliberazioni n. 4/2015/INPR, n. 31/2015/INPR e n. 32/2015/INPR relative a istituti centrali per la nuova contabilità quali il riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi, il Fondo pluriennale vincolato e il Fondo crediti di dubbia esigibilità.

In particolare, gli Enti Locali non sperimentatori, ai sensi dell’art. 11, commi 12 e 13, del D.lgs. 118/2011, hanno adottato gli schemi di bilancio e di rendiconto vigenti nel 2014, aventi valore a tutti gli effetti giuridici, ai quali hanno affiancato i nuovi schemi di bilancio armonizzato, con funzione conoscitiva e, dal 1° gennaio 2015, hanno adottato il principio della competenza finanziaria potenziata, mentre gli enti che hanno partecipato nel 2014 alla sperimentazione, ai sensi del citato art. 11, comma 15, del suddetto decreto, hanno adottato gli schemi di bilancio armonizzati, ai quali hanno affiancato, con finalità conoscitiva, gli schemi previgenti.

Si rammenta, inoltre, che il 2015 è stato l’ultimo esercizio di applicazione del Patto di stabilità interno, superato dalla nuova disciplina sul pareggio di bilancio introdotta dalla Legge Cost. 1/2012, di modifica dell’art. 81, comma 6, Cost., a cui è stata data attuazione con la Legge 243/2012.

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 (di seguito, “Questionario”) 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

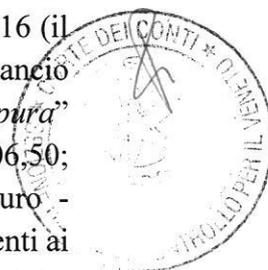
dell'Ente, una visione prospettica degli atti del ciclo di bilancio nei vari esercizi, e in funzione dell'adozione “*di effettive misure correttive funzionali a garantire il rispetto complessivo degli equilibri di bilancio*” (Corte Cost. 60/2013), la Sezione regionale di controllo accerta anche criticità suscettibili di arrecare pregiudizio allo stabile mantenimento degli equilibri dell'Ente benché non integranti fattispecie di irregolarità sanzionabili nei termini sopra accennati.

Infatti, anche dopo l'entrata in vigore della citata normativa, risulta tuttora in vigore l'art. 7, c. 7, della legge n. 131/2003, qualora tutte o parte delle irregolarità esaminate non siano così gravi da rendere necessaria l'adozione della deliberazione prevista dall'art. 148-*bis* del D.Lgs. n. 267/2000 e/o l'avvio del procedimento di c.d. “*dissesto guidato*” disciplinato dall'art. 6, c. 2, del D.Lgs. n. 149/2011, la natura attualmente anche collaborativa del controllo svolto dalle Sezioni regionali della Corte dei conti non esclude la possibilità di segnalare agli enti interessati irregolarità contabili non gravi o meri sintomi di precarietà. Ciò appare utile per prevenire l'insorgenza di più gravi situazioni di *deficitarietà* o di squilibrio.

Ciò doverosamente precisato e passando ora all'esame delle criticità riscontrate a seguito dell'esame della relazione redatta ai sensi dell'art. 1, commi 166 e ss., della richiamata legge n. 266/2005, dall'Organo di revisione, in relazione al conto consuntivo 2016 del Comune di BATTAGLIA TERME (PD) sono emerse una serie di criticità nell'esercizio finanziario di riferimento oggetto di rilievo. Lo scrutinio della situazione finanziaria del Comune ha richiesto, in particolare, uno specifico approfondimento istruttorio, sfociato in apposita nota di richiesta del 31 gennaio 2019. I rilievi formulati s'incentravano prevalentemente sulle criticità riguardanti: tardiva approvazione del consuntivo 2016 (il 31/05/2017 con delibera consiliare n. 26) e tardiva acquisizione degli schemi di bilancio alla Bdap per problemi tecnici; risultato negativo della gestione cosiddetta “*pura*” (accertamenti – impegni, senza i fondi pluriennali vincolati – fpv) pari ad euro -20.906,50; disequilibrio economico considerata la perdita d'esercizio registrata pari ad euro -547.531,49; assenza di fondi vincolati di cassa a fine esercizio; omessi accantonamenti ai fondi per i contenziosi e per le perdite degli organismi partecipati (per le note passività potenziali del Consorzio Padova Sud partecipato diretto con la quota del 1,4814%); assenza di accertamenti e riscossioni in conto competenza dei proventi derivanti dalla lotta all'evasione nonché bassa percentuale del rapporto tra riscossione in conto residui, sempre della posta in esame, e residui iniziali, pari al 66,18% (81.785,02/123.575,71); basse percentuali della riscossione sia in conto competenza sia in conto residui delle entrate da violazioni del codice della strada, pari rispettivamente al 33,53% (18.025,26/53.751,11) e al 16,32% (4.253,16/26.068,83); omessi controlli interni di gestione, *ex art. 198 – bis* del Tuel.

Successivamente il Comune ha fatto pervenire, con nota del 15 febbraio 2019, i chiarimenti richiesti che comunque non hanno consentito di superare i rilievi formulati nella richiesta istruttoria.

Va preliminarmente sottolineato che il Comune di BATTAGLIA TERME era stato destinatario di apposita pronuncia per l'esercizio 2015 (n. 165/2018/PRSE), in cui la Sezione aveva proceduto ad accertare la potenziale compromissione degli equilibri, derivante da: tardiva approvazione del rendiconto; non costituzione del fondo crediti di



dubbia esigibilità (FCDE) al 01/01/2014 a copertura del rischio di non riscuotere i residui attivi mantenuti in bilancio; omessi accantonamenti ai fondi per i contenziosi e per le perdite degli organismi partecipati anche tenuto conto che l'Ente partecipa al Consorzio Padova Sud il cui bilancio 2015 non risulta essere mai stato approvato e che presenta passività potenziali; assenza di fondi vincolati di cassa; carente capacità di accertamento e riscossione coattiva delle entrate proprie.

Tenuto conto della precedente delibera della Sezione n. 165/2018/PRSE avente a oggetto il rendiconto del Comune per l'esercizio 2015, sulla base dell'esame sia della documentazione inerente al Rendiconto per l'esercizio 2016 che degli schemi di bilancio acquisiti nella Banca Dati Amministrazioni Pubbliche (BDAP), nonché dell'istruttoria effettuata, si evidenziano le seguenti criticità.

2. Nel corso dell'istruttoria emergeva la tardiva approvazione del rendiconto di gestione dell'esercizio 2016, avvenuta il 31 maggio 2017 (con deliberazione consiliare n. 26) e prima trasmissione degli schemi di bilancio alla Bdap il 08/06/2017 (con esito negativo per errata codifica) e successiva prima acquisizione, sempre alla banca dati di cui trattasi, il 10/01/2019 e seconda acquisizione il 26/01/2019 (con esito positivo).

Il Comune ha dedotto, sul punto in questione, quanto segue: *“in merito alla Vs. giusta evidenza, si fa presente che, il ritardo nell'approvazione del rendiconto è stato causato in parte dalla deficienza di organico di personale in forza all'ufficio che presentava e presenta un numero inferiore alla dotazione organica prevista. In particolare, nell'anno 2017 era in forza presso l'area servizi finanziari — programmazione — bilancio - personale un addetto alla contabilità e uno al personale, rispetto ai 4 posti previsti.*

Per quanto riguarda l'invio degli schemi di bilancio alla BDAP oltre il termine di 30 giorni successivi alla data di approvazione del consuntivo, vogliamo sottolineare comunque che il primo invio dei dati di bilancio in particolare i dati contabili analitici è avvenuto in data 08.06.2017 quindi nei termini previsti e che solo un problema tecnico relativo ad un dato irrilevante ne ha impedito l'invio completo e l'acquisizione.

In effetti la problematica evidenziata ha impedito l'acquisizione del documento "schemi di bilancio" ben oltre l'anno 2017; ci siamo costantemente relazionati con richieste di intervento alla società di software house, per trovare soluzioni al fine di sanare la problematica che ogni volta si riproponeva. Problematica che è stata possibile superare solo a inizio 2019. Nel frattempo, tutti i bilanci successivi sia di previsione che rendiconti sono stati regolarmente inviati.

In merito al divieto di assunzioni dal 01/07/2017 al 10.01.2019, si comunica che non sono avvenute nuove assunzioni in detto periodo, ma sostituzione mediante l'istituto della mobilità di cui all'art. 30 del D. Lgs. n. 165/2001, di n. 2 dipendenti, a luglio 2017 e gennaio 2018, cessati dal servizio per pensionamento”.

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 del penultimo esercizio antecedente quello cui si riferisce il bilancio, 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* (introdotta 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.

3. In sede istruttoria si è rilevata una gestione di competenza cosiddetta “*pura*” (accertamenti meno impegni in conto competenza, ex D.P.R. 194/1996) negativa per euro -20.906,60, che diventa positiva (+58.017,47) ove si considerino i fondi pluriennali vincolati (FPV) sia con riferimento all’entrata che alla spesa (risultato della gestione cosiddetta “*potenziata*”, ex D.Lgs. n. 118/2011). La gestione complessiva, incluso l’utilizzo dell’avanzo (per l’ammontare di euro 50.000,00, tutto da fondi destinati e impiegato per finanziare spese d’investimento) è di conseguenza anch’essa positiva ed è pari ad euro +108.017,47. L’amministrazione, nelle controdeduzioni istruttorie, dopo aver confermato l’esattezza dei risultati sopra riportati, rappresentava che “*per quanto attiene ai lavori finanziati dall’avanzo di amministrazione, riguardano lavori di sistemazione marciapiedi in via Mohringen per un importo complessivo di 120.000,00 euro, di cui 50.000,00 finanziati con avanzo di amministrazione. I lavori portati in FPV nel 2017 con variazione di esigibilità in seguito al riaccertamento ordinario dei residui, sono stati pagati nel corso del 2017*”.

Sul punto, la Sezione, evidenzia che l’art. 162, commi 1, 2° per., e 6, del D.Lgs. 267/2000 (TUEL) prevedono che il bilancio di previsione deve essere deliberato in pareggio finanziario complessivo. A garanzia di detto obbligo si prevede a carico delle amministrazioni locali il compito di un monitoraggio continuo della permanenza degli equilibri e, sul punto, sono ancora attuali le considerazioni sostenute da questa Sezione in ordine all’esigenza di garantire il costante controllo degli equilibri finanziari mediante l’attività di coordinamento e di vigilanza da parte del responsabile del servizio finanziario, nonché l’attività di controllo da parte dei responsabili dei servizi. In tale contesto, l’analisi gestionale “*permetterà, anche, di valutare se l’attività di controllo dei responsabili dei servizi si sia effettivamente svolta e in quali termini e come la stessa si sia integrata con l’attività di coordinamento e di vigilanza da parte del responsabile del servizio finanziario. Al riguardo emerge anche l’esigenza di un effettivo e continuo audit amministrativo, che gli organi di amministrazione e di revisione devono realizzare in corso di gestione*”. A tale fine la sezione delle Autonomie, a suo tempo, ha richiamato l’attenzione che tutti i dirigenti e responsabili di servizio degli enti territoriali devono prestare soprattutto nelle fasi di costruzione e formalizzazione dei cronoprogrammi progettuali. Il principio in oggetto, non solo deve essere rispettato in sede previsionale,

ma deve essere confermato anche nel corso della gestione annuale e a conclusione di essa. Peraltro, in tale ambito, va considerato che gli esiti gestionali vengono compendati nel risultato di amministrazione quale dato di sintesi dell'intera gestione finanziaria dell'Ente, la quale – per effetto della somma algebrica tra residui attivi, passivi e fondo di cassa – può avere quale esito l'avanzo, il disavanzo o il pareggio. In relazione all'esigenza di un monitoraggio continuo della permanenza degli equilibri si richiama quanto sostenuto dalla Sezione delle Autonomie nella propria deliberazione di indirizzo 23 /SEZAUT/2013/INPR recante *“Indicazioni per la sana gestione delle risorse nel caso del protrarsi dell'esercizio provvisorio e primi indirizzi, ex art. 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, relativi al Bilancio di Previsione 2013”*, al punto C) ove si afferma che *“l'art. 147, secondo comma, lettera c) TUEL, come novellato dall'art. 3 d.l. n. 174/2012, impone la necessità di “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 determinati dal patto di stabilità interno, mediante l'attività di coordinamento e di vigilanza da parte del responsabile del servizio finanziario, nonché l'attività di controllo da parte dei responsabili dei servizi”*. Il principio in oggetto non solo deve essere rispettato in sede previsionale, ma deve essere confermato anche nella gestione annuale.

L'irregolarità appare potenzialmente un fattore di rischio foriera di futuri pregiudizi, per il mantenimento degli equilibri di bilancio futuri del Comune e più in generale per una sana gestione anche in relazione ai nuovi obblighi sanciti dall'art. 6 del D.Lgs. 149/2011 che prevede che: *“qualora dalle pronunce delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti emergano, anche a seguito delle verifiche svolte ai sensi dell'articolo 5 del presente decreto e dell'articolo 14, comma 1, lettera d), secondo periodo, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria, violazioni degli obiettivi della finanza pubblica allargata e irregolarità contabili o squilibri strutturali del bilancio dell'ente locale in grado di provocarne il dissesto finanziario e lo stesso ente non abbia adottato, entro il termine assegnato dalla Corte dei conti, le necessarie misure correttive previste dall'articolo 1, comma 168, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, la competente sezione regionale, accertato l'inadempimento, trasmette gli atti al Prefetto e alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica”*. Al riguardo per prevenire simili rischi potenziali, appare necessario improntare la programmazione finanziaria al rigoroso rispetto dei principi di cui agli artt. 162 e ss. del TUEL e la gestione del bilancio all'osservanza dei principi di cui al Titolo III del TUEL (gestione del bilancio), con particolare riferimento al Capo IV. Deve soprattutto aggiungersi che, ai sensi dell'art. 193 del TUEL, gli Enti locali devono rispettare durante la gestione e nelle variazioni di bilancio il pareggio finanziario e tutti gli equilibri stabiliti in bilancio per la copertura delle spese correnti e per il finanziamento degli investimenti, secondo le norme contabili recate dal testo unico con particolare riferimento agli equilibri di competenza e di cassa di cui all'art. 162, comma 6. Sul punto, si richiama l'attenzione degli organi tecnici (Ragioniere, organo di revisione, Segretario comunale, ognuno per la parte di competenza) e degli organi politici sulla necessità di una verifica puntuale di tali equilibri che non si riduca a una burocratica approvazione della delibera che concerna tali verifiche, suggerendo nel contempo la modifica del regolamento di contabilità in modo da porre in essere un attento monitoraggio della



situazione finanziaria dell'ente, prevedendo ove lo si ritenga opportuno, cadenze infrannuali di verifica del mantenimento degli equilibri generali di bilancio di cui al richiamato art. 193, comma 2, del TUEL.

4. Premesso che il Comune non si è avvalso della facoltà di rinviare all'esercizio 2017 l'adozione della contabilità economico patrimoniale, è stato verificato positivamente che nel bilancio consolidato 2016, nello stato patrimoniale passivo, il fondo di dotazione è inferiore al totale del patrimonio netto. Nell'esercizio in esame, però, si registra uno squilibrio del risultato del conto economico posto che si chiude con un saldo negativo di euro -547.351,49. La criticità in argomento è stata rilevata anche dall'Organo di revisione laddove scrive: *“tale risultato negativo rispetto al risultato positivo per € 58.017 della contabilità finanziaria è determinato sostanzialmente dagli ammortamenti pari ad € 478.790,74 e dall'accantonamento per svalutazione dei crediti pari ad € 120.000.*

L'organo di revisione ritiene che l'equilibrio economico sia un obiettivo essenziale ai fini della funzionalità dell'ente. La tendenza al pareggio economico della gestione ordinaria deve essere pertanto considerata un obiettivo” (cfr. relazione, 3).

In conformità a quanto rilevato dal Revisore, anche il Comune, nella sua risposta, motiva la perdita d'esercizio con le stesse motivazioni suesposte: *“il risultato di esercizio negativo, pari ad euro -547.531,49, nonostante il risultato positivo della gestione finanziaria, è determinato sostanzialmente dagli ammortamenti (478.790,74), non oggetto di rilevazione in contabilità finanziaria, e dalla voce "altri accantonamenti" in particolare al FCDE (120.000,00)”*.

A tal proposito la Sezione condivide quanto affermato sopra considerato che anche l'equilibrio economico, e non solo l'equilibrio finanziario, dev'essere un obiettivo da perseguire dal Comune, come stabilito dal principio generale, o postulato, n. 17 all'allegato 1 al D.Lgs. n. 118/2011, relativo alla competenza economica.

5. Premesso che l'esercizio si chiude con una cassa finale pari ad euro 1.986.008,59, ulteriore criticità evidenziata dall'istruttoria è quella concernente la mancanza, nell'esercizio 2016, di giacenze di cassa vincolate, in difformità da quanto previsto dal principio applicato della contabilità finanziaria (punto 10.6), approvato con D.Lgs. n. 118/2011 modificato e integrato dal D.Lgs. n. 126/2014.

In merito, l'Amministrazione comunale così replica: *“non risultavano giacenze di cassa vincolata presso il Tesoriere al 31.12.2016 e nel corso dell'esercizio 2016 non si sono riscontrate entrate aventi un vincolo di destinazione di cassa. Pur in presenza di un consistente fondo di cassa che potrebbe indurre a non considerare un eventuale vincolo, rassicuriamo una maggior attenzione sulla necessità di valutare per il futuro le entrate che possano dar luogo ad una cassa vincolata”*.

Al riguardo, la Sezione sottolinea l'importanza in termini generali, ai fini dell'attenuazione del rischio di emersione di futuri squilibri di bilancio, della corretta apposizione di vincoli alle entrate riscosse, nonché della relativa osservanza nella successiva gestione (che, fisiologicamente, può investire vari esercizi finanziari). L'esigenza che le risorse vincolate giacenti in cassa non siano distolte dalla loro originaria destinazione (impressa dalla legge o dalla volontà di terzi finanziatori) traspare

chiaramente nell'art. 195 del TUEL che, nell'ammettere deroghe al vincolo di destinazione di tali risorse, pone, tuttavia, vari limiti, quantitativi e procedurali, nonché, dopo la novella apportata dal Decreto Legislativo 10 agosto 2014, n. 126, la necessità che i movimenti di utilizzo e di reintegro delle somme vincolate siano oggetto di registrazione contabile secondo le modalità indicate nel Principio applicato della contabilità finanziaria (si rinvia, per approfondimenti, alla deliberazione della Sezione delle autonomie della Corte dei conti, n. 31/2015/INPR). A tal fine, l'art. 180 del D.Lgs. n. 267 del 2000 prescrive, alla lett. d), che l'ordinativo di incasso riporti, fra le altre annotazioni, *“gli eventuali vincoli di destinazione delle entrate derivanti da legge, da trasferimenti o da prestiti”*. Allo stesso modo, il successivo art. 185, impone, alla lett. i), che anche i mandati di pagamento attestino *“il rispetto degli eventuali vincoli di destinazione stabiliti per legge o relativi a trasferimenti o ai prestiti”*.

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

6. 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 ha dedotto quanto segue: *“con riferimento al fondo per contenziosi l'Amministrazione ha ritenuto che non ricorressero i presupposti per l'applicazione dell'accantonamento non risultando ufficialmente segnalazioni e richieste in merito ad eventuali controversie in corso alla data del 31.12.2016”*.

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”.

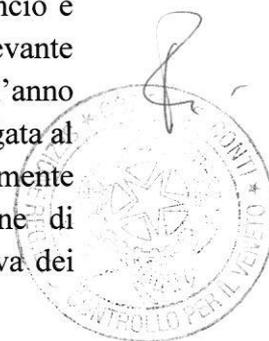
La Sezione delle Autonomie con la deliberazione n. 9/2016/Inpr ha sottolineato a tale proposito che il principio contabile applicato della contabilità finanziaria introduce come fondo rischi nel caso in cui l'ente, a seguito di contenzioso in cui ha significative probabilità di soccombere, o di sentenza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

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

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

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

Più recentemente la Sezione delle Autonomie, con deliberazione n. 14/2017/Inpr contenente “*linee di indirizzo per la relazione dei revisori dei conti dei comuni, delle città*



metropolitane e delle province sui bilanci di previsione 2017-2019 per l'attuazione dell'art. 1 comma 166 e seguenti della legge 23 dicembre 2005 n. 266", volte a fornire agli enti utili indicazioni di principio e operative su alcuni profili di particolare rilevanza per la corretta programmazione e gestione del bilancio di previsione 2017-2019, ha peraltro sottolineato: *"particolare attenzione deve essere riservata alla quantificazione degli altri accantonamenti a fondi, ad iniziare dal Fondo contenzioso, legato a rischi di soccombenza su procedure giudiziarie in corso. Risulta essenziale procedere ad una costante ricognizione e all'aggiornamento del contenzioso formatosi per attestare la congruità degli accantonamenti, che deve essere verificata dall'Organo di revisione. Anche in questo caso, la somma accantonata non darà luogo ad alcun impegno di spesa e confluirà nel risultato di amministrazione per la copertura delle eventuali spese derivanti da sentenza definitiva, a tutela degli equilibri di competenza nell'anno in cui si verificherà l'eventuale soccombenza"*.

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

Per quanto riguarda, invece, l'omesso accantonamento al fondo per le perdite degli organismi partecipati considerata la partecipazione diretta del Comune al Consorzio Padova Sud (CPS) con la quota dell'1,4814%, e ai fini della norma attributiva dei poteri di controllo, delineati in premessa ed intestati alla Corte dei conti, dalle risultanze istruttorie emerge la violazione di un parametro ulteriore rispetto a quelli fin qui già esaminati e contemplato dal citato art. 148 *bis* del TUEL.

La Sezione non può, infatti, esimersi dall'osservare che l'equilibrio di bilancio potrebbe risultare vulnerato dal comportamento del Comune che ha omesso un fondamentale adempimento quale l'istituzione del fondo rischi.

In sede istruttoria, il Comune ha rappresentato quanto segue: *"in merito al mancato accantonamento riferito alla partecipazione diretta al Consorzio Padova Sud i dati disponibili alla data di approvazione del Rendiconto 2016 non erano confermati da documenti di bilancio del Consorzio e i precedenti Bilanci non evidenziavano perdite come certificato dal Collegio dei Revisori.*

Infatti, come precisato nella nota inviata, le "passività potenziali" sono diventate attuali, effettive e tangibili solo con l'approvazione del bilancio 2016, avvenuta in diverso anno



solare e precisamente il 10/08/2018. Prima di tale data le passività non avevano una dimostrazione, né una quantificazione. Risulta inoltre che l'Assemblea dei Soci, convocata per il giorno 10.08.2018, oltre ad approvare i bilanci 2016 e 2017, che hanno evidenziato la perdita del Consorzio, ha approvato le linee guida del piano di ristrutturazione del debito del consorzio e dato mandato al Presidente a sottoscrivere l'accordo di ristrutturazione del debito ex art. 182 bis L.F. e relativi atti necessari e complementari alla stipula dell'accordo medesimo.

Il piano di ristrutturazione anticipato ai soci prevedeva la continuità dell'attività svolta dal Consorzio per una durata di sette anni fino al termine del 30.06.2025 e si componeva di diversi accordi di ristrutturazione dei debiti ancora in corso di definizione con i c.d. Creditori aderenti. Con riferimento all'accordo di rimodulazione del debito ed alla sua omologazione, questo Ente ha chiesto al Consorzio Padova Sud, con pec del 07/02/2019, di fornire notizie e informazioni dettagliate con i riferimenti relativi alla data di presentazione dell'istanza di concordato e all'eventuale data del decreto di omologa da parte del Tribunale di Rovigo.

In ogni caso sarà nostra cura valutare nel futuro un eventuale accantonamento qualora non venisse omologato il Piano di Ristrutturazione proposto". A tal proposito, si dà atto della sottoscrizione dell'accordo di ristrutturazione del debito in data 13/03/2019 (con scrittura privata autenticata, notaio Giorgio Gottardo, di Padova, repertorio n. 63912 e registro n. 8478) e sua successiva iscrizione nel registro delle imprese, il 20/03/2019, data da cui l'accordo acquista efficacia (si rimane in attesa del successivo decreto motivato di omologazione dell'accordo da parte del Tribunale competente).

Pur tenendo in debita considerazione le dichiarazioni dell'Ente, la Sezione evidenzia l'esigenza sottesa alla corretta e congrua determinazione dell'ammontare del predetto fondo cautelativo alla luce della situazione in cui versa il Consorzio già menzionato e qui sotto riportata.

Da esposti pervenuti a questa Sezione emerge un'operazione di acollo consistita nella cessione, da parte della Padova Tre s.r.l. (partecipata al 100% dal Consorzio e affidataria, al tempo, del servizio di raccolta rifiuti) al Consorzio (controllore, quindi, della sua controllata), di crediti insoluti della prima per euro 9.748.147,23 e nella contestuale assunzione, da parte del Consorzio, di debiti della società per lo stesso importo, relativi alla gestione fino al 31/12/2014, per i quali erano stati già concordati appositi piani di rientro con le ditte creditrici. Se alle passività potenziali succitate si aggiungono altri 21.912.227,00 di euro di costi sospesi (iscritti nel bilancio del 2014 del Consorzio) ne deriva una passività potenziale complessiva (non compensata da adeguati fondi svalutazione crediti e fondi spese e rischi futuri nel bilancio del Consorzio) pari a - 31.660.374,23 di euro con un impatto nel bilancio dell'Ente locale pari ad euro - 469.016,78 (da compensare, totalmente o parzialmente, con eventuali crediti vantati dal Comune verso il Consorzio). Di fronte alle cifre sopra riportate risulta di palmare evidenza la necessità di costituire un congruo accantonamento per fronteggiare le potenziali passività su esposte, divenute effettive con l'approvazione, in data 10/08/2018, del bilancio 2016 del CPS con una perdita di € 23.530.775,00 (riflessi sul bilancio del



Comune per € 348.490,77). Si evidenzia che l'esercizio in esame presenta fondi liberi per euro 1.664.195,30.

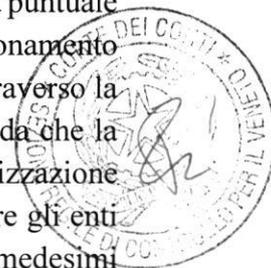
Nel corso dell'istruttoria, inoltre, è emerso che all'operazione in questione si era interessata la Guardia di finanza e che era in atto un'indagine della Procura della Repubblica di Rovigo. Vi è da dire che la controllata è nel frattempo fallita (con sentenza del Tribunale di Rovigo del 03/10/2017) e per una serie di fatti ritenuti penalmente rilevanti la Procura del Tribunale di Rovigo ha chiesto il rinvio a giudizio dei presunti responsabili (amministratori e revisori dei due organismi interessati).

In merito alle vicende del CPS, questa Sezione rileva, in linea generale, che l'utilizzo di risorse pubbliche anche mediante moduli privatistici (e, quindi, attraverso la costituzione e la partecipazione a società e consorzi) impone particolari cautele e obblighi in capo a coloro che - direttamente o indirettamente - concorrono alla gestione delle risorse medesime; obblighi e cautele inscindibilmente connessi alla natura pubblica delle risorse finanziarie impiegate, che non vengono meno neanche a fronte di scelte politiche volte a porre a carico di organismi a partecipazione pubblica, e, dunque, indirettamente a carico degli enti locali soci, i costi di attività e servizi che, sebbene non remunerativi per il soggetto che li svolge, sono funzionalmente collegati al perseguimento di obiettivi di promozione economica e sociale, a vantaggio dell'intera collettività.

Gli obblighi, in particolare, si sostanziano nel monitoraggio effettivo, da parte dell'ente socio, sui documenti di bilancio e sull'andamento della gestione, esercitando una puntuale azione preventiva di controllo e verifica sulle attività svolte, sul corretto funzionamento degli organi e sull'andamento dei rapporti contrattuali, nonché di indirizzo (attraverso la determinazione degli obiettivi e delle scelte strategiche). Questa Sezione ricorda che la legge di stabilità per il 2014 (L. n. 147/2013), già vigente al momento della realizzazione dell'operazione di accollo, prevede specifiche misure dirette a responsabilizzare gli enti territoriali, attraverso l'accantonamento di risorse destinate a garantire gli enti medesimi dalle perdite degli organismi da essi partecipati (art. 1, c. 551 e 552 e poi art. 21 del D.Lgs. n. 175/2016) e sottolinea l'importanza di preservare gli equilibri di bilancio anche con riferimento alle vicende economico-finanziarie di tali organismi. La *ratio* delle richiamate disposizioni, infatti, è quella di ridurre il rischio dell'ente partecipante rispetto a dette vicende, in ossequio ai canoni della sana gestione finanziaria ed al generale principio di prudenza (par. n. 9 dell'Allegato 1 al D.Lgs. n. 118/2011).

7. Dall'esame del rendiconto 2016, è emerso che in corso d'anno non c'è stato alcun accertamento, in presenza di un modesto grado di recupero dell'evasione tributaria svolta nel 2015, considerato il basso tasso di riscossione in conto residui, pari al 66,18% (81.785,02/123.575,71).

L'Ente, al riguardo, ha risposto che *"nell'esercizio 2016 erano stati previsti in sede di bilancio di previsione un importo di 45.000,00 euro di recupero dell'evasione tributaria. Nel corso dell'esercizio si sono verificate delle difficoltà, anche per carenze di organico, per avviare i controlli previsti, per cui tali somme hanno dato luogo ad economie (negative) di bilancio. L'importo previsto nel 2016 è stato iscritto e incrementato"*



nell'anno successivo con il bilancio 2017, considerato che i termini per il recupero non erano ancora scaduti.

Evidenziamo che relativamente all'importo inizialmente riportato a residui nel bilancio 2016 pari ad € 123.575 sono stati riscossi nel 2016 € 81.585. La rimanente somma pari ad € 41.760 è stata oggetto di avvio di riscossione coattiva con i previsti tempi di incasso. Si precisa comunque che il residuo è coperto da sufficiente accantonamento a FCDE".

Le motivazioni addotte dall'Amministrazione, a giustificazione della scarsa attività di accertamento, non hanno consentito di superare la criticità rilevata. Il Collegio vuole rammentare che il tardivo avvio del programma di recupero dell'evasione tributaria pone in evidenza un comportamento astrattamente foriero di gravi responsabilità dell'Amministrazione, tanto più che la relativa violazione può portare a situazioni di danno erariale dovute al mancato rispetto di termini posti da norme di legge.

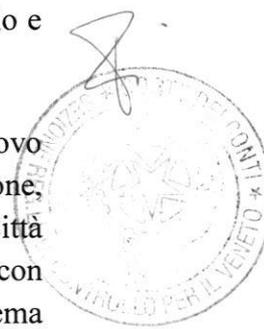
Nello specifico, il tardivo avvio del recupero dell'evasione tributaria diviene in quest'ottica un comportamento inaccettabile, antitetico rispetto ai parametri disegnati dalla carta costituzionale: osta a ciò, del resto, l'indefettibile principio generale della indisponibilità dell'obbligazione tributaria - riconducibile ai principi di capacità contributiva (art. 53, comma 1, della Costituzione) ed imparzialità nell'azione della pubblica amministrazione (art. 97 della Costituzione), espressione entrambi del più generale principio di eguaglianza nell'ambito dei rapporti tributari.

Dall'indisponibilità dell'obbligazione tributaria, vincolata ed *ex lege*, si ricava quindi la conclusione circa l'irrinunciabilità della potestà impositiva, con i corollari della non prorogabilità del recupero delle somme a tale titolo dovute, della necessità che l'azione del comune sia tempestivamente volta ad evitare la prescrizione del credito tributario e della competenza dell'organo gestionale all'attuazione del rapporto tributario.

Né tale principio è messo in discussione per le Regioni e le autonomie locali dal nuovo assetto costituzionale derivante dalla riforma del titolo V, parte II della Costituzione, posto che il vigente articolo 119 della Costituzione prevede che Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, fra i quali si annovera senz'altro il cennato principio di indisponibilità dell'obbligazione tributaria.

Del resto, il principio dell'indisponibilità dell'obbligazione tributaria risulta derogabile, nel nostro ordinamento, soltanto in forza di disposizioni di legge eccezionali (come tali da interpretarsi restrittivamente) che, nel rispetto del principio di legalità e operando un bilanciamento fra esigenze contrastanti, sacrificano gli interessi tutelati dagli articoli 53 e 97 della Costituzione, in favore di altri interessi, costituzionalmente garantiti, di rango pari o superiore (Corte dei conti, Sez. Reg. Controllo Piemonte, del. 7/par/2007 del 28.06.2007), che peraltro qui non vengono assolutamente in rilievo.

Al contrario, deve essere posta in evidenza la sostanziale illiceità di qualsiasi azione od



omissione volta a procrastinare l'adempimento degli obblighi tributari che, in quanto tali, vincolano a doveri ineludibili di solidarietà (art. 23 della Costituzione) e la cui inosservanza determina sperequazioni non accettabili rispetto a chi osserva tempestivamente e scrupolosamente gli obblighi medesimi.

8. Dall'esame del rendiconto 2016 sono emerse basse percentuali della riscossione sia in conto competenza sia in conto residui delle entrate da violazioni del codice della strada, pari rispettivamente al 33,53% (18.025,26/53.751,11) e al 16,32% (4.253,16/26.068,83) indice sintomatico di un'inefficiente attività di controllo e repressione degli illeciti in questione. Il Comune, interrogato su tale aspetto, riferisce che *“relativamente alla Vs. evidenza di un ridotto realizzo dei proventi per violazioni al codice della strada, è stato sollecitato al Comandante della P.M. una più attenta e incisiva gestione al fine di migliorare la percentuale di realizzo dei proventi”*.

In merito all'accertamento dei proventi derivanti dalle sanzioni per violazione al codice della strada, si specifica che per tali entrate, nel rispetto del principio contabile generale n. 9 della prudenza e del principio applicato della contabilità finanziaria n. 3.3 (secondo cui le entrate di dubbia e difficile esazione per le quali non è certa la riscossione integrale sono accertate per l'intero importo del credito), è escluso il c.d. accertamento per cassa ed è obbligatorio effettuare un accantonamento al fondo crediti di dubbia e difficile esigibilità, vincolando una quota dell'avanzo di amministrazione. Si precisa altresì che l'accertamento delle sanzioni avviene:

- alla data di notifica del verbale, in quanto la notifica del verbale, come la contestazione immediata, rende l'obbligazione esigibile. Nel caso in cui il verbale notificato non indichi l'importo della sanzione, oggetto di determinazione successiva, l'accertamento dell'entrata è effettuato sulla base della notifica dell'atto che quantifica la sanzione;

- qualora invece il trasgressore provveda al pagamento immediato (ossia in assenza di notifica), l'accertamento avviene per cassa;

- per le sanzioni non riscosse, che diventano titolo esecutivo dopo 60 giorni, si provvede ad integrare l'accertamento originario con le maggiori somme iscritte a ruolo (differenza tra somma iscritta a ruolo e somma originariamente accertata);

- per le sanzioni archiviate/annullate in sede di autotutela, si provvede alla riduzione dell'accertamento originario;

- per le entrate che negli esercizi precedenti a quello di entrata in vigore dei nuovi principi contabili sono state accertate *"per cassa"* fino al loro esaurimento dovranno continuare ad essere accertate per cassa. Pertanto, il principio della competenza finanziaria c.d. potenziato che prevede che le entrate debbano essere accertate e imputate contabilmente all'esercizio in cui è emesso il ruolo ed effettuato un accantonamento al fondo crediti di dubbia e difficile esigibilità, vincolando a tal fine una quota dell'avanzo di amministrazione è applicato per i ruoli emessi a decorrere dall'entrata in vigore del principio di competenza finanziaria applicato;



- per i ruoli coattivi relativi a ruoli emessi negli esercizi precedenti a quello di entrata in vigore del principio di competenza finanziaria potenziato, fino al loro esaurimento dovranno continuare ad essere accertate per cassa.

L'allegato 4.2 del D.Lgs. 118/2011, corretto e integrato dal D.Lgs. 126/2014, relativamente ai proventi dalle sanzioni per violazione del codice della strada, specifica altresì che la revisione dell'accertamento originario può avvenire con periodicità stabilita dall'ente e, in ogni caso, in sede di salvaguardia degli equilibri di bilancio, entro il 31 luglio e in sede di assestamento contestualmente alla revisione del fondo crediti di dubbia e difficile esigibilità.

9. 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, afferma che i controlli in questione *“non sono stati adottati in quanto il controllo di gestione nell'anno 2016 non era attivato”*. Si sottolinea come il sistema dei controlli interni di gestione non sia una facoltà per l'ente, ma un preciso obbligo normativo disatteso nel caso concreto, ai sensi della disposizione surriferita.

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 BATTAGLIA TERME (PD) rileva:

- la tardiva approvazione del consuntivo 2016 (il 31/05/2017 con delibera consiliare n. 26) e la tardiva acquisizione degli schemi di bilancio alla Bdap per problemi tecnici;
- il risultato negativo della gestione cosiddetta *“pura”* (accertamenti meno impegni, senza i fondi pluriennali vincolati – fpv) pari ad euro -20.906,50;
- il disequilibrio economico considerata la perdita d'esercizio registrata pari ad euro - 547.531,49;
- l'assenza di fondi vincolati di cassa a fine esercizio;
- l'omissione di accantonamenti sull'avanzo ai fondi per i contenziosi e per le perdite degli organismi partecipati (per le note passività potenziali del Consorzio Padova Sud partecipato diretto con la quota del 1,4814%);
- l'assenza di accertamenti e riscossioni in conto competenza dei proventi derivanti dalla lotta all'evasione nonché la bassa percentuale del rapporto tra riscossione in conto residui, sempre della posta in esame, e residui iniziali, pari al 66,18% (81.785,02/123.575,71);
- le basse percentuali della riscossione sia in conto competenza sia in conto residui delle entrate da violazioni del codice della strada, pari rispettivamente al 33,53% (18.025,26/53.751,11) e al 16,32% (4.253,16/26.068,83);



- l'omissione di controlli interni di gestione, *ex art. 198 – bis*, del Tuel.

Si rammenta l'obbligo di pubblicazione della presente pronuncia ai sensi dell'art. 31 del D.lgs. 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 BATTAGLIA TERME (PD), per gli adempimenti di cui all'art. 239 del TUEL.

Così deliberato in Venezia, nella Camera di Consiglio del 13/03/2019.

Il Magistrato Relatore

Maria Laura Prislei

Il Presidente

Diana Calaciura Traina

Depositata in Segreteria il **- 9 APR. 2019**

IL DIRETTORE DI SEGRETERIA

Dott.ssa Letizia Rossini

