



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

La Segreteria

Trasmissione tramite Con.Te.

Al Presidente del Consiglio
Comunale

Al Sindaco
del Comune di

SAN GIORGIO DELLE PERTICHE (PD)

All'Organo di revisione economico-
finanziaria
del Comune di

SAN GIORGIO DELLE PERTICHE (PD)

Oggetto: trasmissione delibera n. 306/2019/PRSP del 11 settembre 2019

Secondo quanto stabilito nel dispositivo, si trasmette ai soggetti in indirizzo la delibera n. 306/2019/PRSP, adottata dalla Sezione regionale di controllo per il Veneto in data 11 settembre 2019.

Distinti saluti.

Il Direttore della Segreteria


Dott.ssa Letizia Rossini



CORTE DEI CONTI



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

Nell'adunanza dell'11/09/2019

composta dai Magistrati:

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

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

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

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

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

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

VISTA la legge 5 giugno 2003 n. 131;

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

VISTA la legge 31 dicembre 2009, n. 196;

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

VISTO l'art. 148-bis, comma 3, del TUEL, così come introdotto dalla lettera e), del



comma 1 dell'art. 3, decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 213 del 7 dicembre 2012;

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

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

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

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

ESAMINATA la relazione sul rendiconto di gestione per l’esercizio finanziario 2016, redatta dall’Organo di revisione del Comune di San Giorgio delle Pertiche (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 trasmessi alla Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche (BDAP), in osservanza dell’art. 227, comma 6, D.Lgs. 18/08/2000, n. 267 secondo le tassonomie XBRL definite con decreto del Presidente della Corte dei conti del 21 dicembre 2015, n. 112, adottato ai sensi dell’art. 20-*bis* del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito in legge 17 dicembre 2012, n. 221;

VISTA la nota, in data 6 agosto 2019, prot. n. 8306, con la quale il magistrato istruttore chiedeva notizie e chiarimenti al suindicato Comune;

VISTE le deduzioni fatte pervenire dall’Amministrazione comunale con nota del 3 settembre 2019, acquisita al prot. n. 8562, in pari data;

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

UDITO il relatore, Consigliere Maria Laura Prislei;

FATTO E DIRITTO

L’art. 1, commi 166 e 167, L. 266/2005 (Legge Finanziaria 2006) stabilisce che *“gli Organi degli Enti Locali di Revisione Economico-Finanziaria trasmettono, alle competenti Sezioni Regionali di Controllo della Corte dei Conti, una relazione sul bilancio di previsione dell’esercizio di competenza e sul rendiconto dell’esercizio medesimo”* (di seguito, *“Questionario”*) sulla base dei criteri e delle linee guida predisposte dalla Corte (Sezione delle Autonomie n. 6 /SEZAUT/2017/INPR del 30 marzo 2017) per il rendiconto 2016.

L’art. 148-*bis* del D.Lgs. 267/2000, inserito nel Testo Unico degli Enti Locali dall’art. 3 del D.L. 174/2012, esplicita le finalità del controllo *de quo* (*“verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell’osservanza del vincolo previsto*



in materia di indebitamento dall'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, della sostenibilità dell'indebitamento, dell'assenza di irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli Enti.”), ne definisce l'ambito (“Ai fini di tale verifica, le Sezioni Regionali di Controllo della Corte dei Conti accertano altresì che i rendiconti degli Enti Locali tengano conto anche delle partecipazioni in società controllate e alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici per la collettività locale e di servizi strumentali all'ente”) e stabilisce gli effetti delle relative risultanze (“Nell'ambito della verifica di cui ai commi 1 e 2, l'accertamento, da parte delle competenti Sezioni Regionali di Controllo della Corte dei Conti, di squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spese, della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria, o del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno comporta per gli enti interessati l'obbligo di adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio. Tali provvedimenti sono trasmessi alle sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti che li verificano nel termine di trenta giorni dal ricevimento. Qualora l'Ente non provveda alla trasmissione dei suddetti provvedimenti o la verifica delle Sezioni Regionali di Controllo dia esito negativo, è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria”).

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

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

Occorre precisare, che, in ossequio alla natura dinamica del controllo espletato in tal sede, che impone, al fine di far emergere la concreta situazione economico-finanziaria dell'Ente, una visione prospettica degli atti del ciclo di bilancio nei vari esercizi, e in funzione dell'adozione “*di effettive misure correttive funzionali a garantire il rispetto complessivo degli equilibri di bilancio*” (Corte Cost. 60/2013), la Sezione regionale di controllo accerta anche criticità suscettibili di arrecare pregiudizio allo stabile mantenimento degli equilibri dell'Ente benché non integranti fattispecie di irregolarità sanzionabili nei termini sopra accennati.

Ciò doverosamente precisato 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 San Giorgio delle Pertiche (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 6 agosto 2019. I rilievi formulati s'incentravano prevalentemente sulle criticità riguardanti: la tardiva approvazione del rendiconto 2016; i saldi negativi della gestione di competenza sia senza computare i fondi pluriennali vincolati (FPV) sia includendo i prefati fondi; la sottostima dei fondi vincolati e destinati a spese d'investimento nel risultato di amministrazione 2016; la mancanza di fondi vincolati di cassa a fine periodo; l'adeguatezza degli accantonamenti a consuntivo al fondo per contenziosi e per fideiussioni; il saldo negativo della gestione dei residui; la verifica del rispetto del saldo di finanza pubblica; la tardività nel pagamento ai fornitori; la perdita d'esercizio registrata nel conto economico, pari ad € -281.718,87.

Successivamente il Comune ha fatto pervenire, con nota del 3 settembre 2019 (acquisita al prot. n. 8562, in pari data) i chiarimenti richiesti che, comunque, non hanno consentito di superare tutti i rilievi formulati nella richiesta istruttoria.

Va preliminarmente sottolineato che il Comune di San Giorgio delle Pertiche (PD) era stato destinatario di apposita pronuncia per l'esercizio 2015 (n. 487/2018/PRSE, del 14/11 – 28/11), in cui la Sezione aveva proceduto a rilevare: la criticità della gestione dei residui sia attivi che passivi, raccomandava il monitoraggio delle garanzie prestate per le fideiussioni, accertava la tardiva approvazione del piano esecutivo di gestione (PEG) e raccomandava il monitoraggio degli equilibri di bilancio al fine della loro salvaguardia e mantenimento.

Nell'esercizio qui considerato, il fondo di cassa ammonta, al 31/12/2016, ad € 362.246,55 (in diminuzione, rispetto a quello iniziale, in cui era di € 1.070.078,47, con una variazione, quindi, in termini assoluti, pari ad € -707.831,92 e, in percentuale, pari a -66,15%).

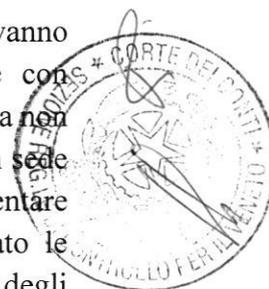
Il grado di rigidità della spesa (o del bilancio) dato dal rapporto tra, al numeratore, le spese del personale e la quota capitale per rimborso prestiti e, al denominatore, le entrate correnti, è del 32,95% ($1.028.441,69 + 172.422,83 / 3.644.085,72 = 0,32953$).

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

1. Nel corso dell'istruttoria emergeva la tardiva approvazione del rendiconto di gestione dell'esercizio 2016, avvenuta il 15 maggio 2017 (con delibera consiliare n. 26).

Il Comune ha dedotto, sul punto in questione, quanto segue: *“il rendiconto del 2016 è stato approvato oltre il termine del 30 aprile 2017 a causa di contrattempi dovuti alla predisposizione degli elaborati relativi alla nuova contabilità economico patrimoniale prevista dal D.Lgs. 118/2011, essendo il 2016 primo anno di applicazione per il Comune di San Giorgio delle Pertiche”*.

Il Collegio ricorda, in materia, che il rendiconto è atto ritenuto obbligatorio dalla legge (cfr., in termini, T.A.R. Campania Napoli, Sez. I, 7/10/2004, n. 13591) e che dal ritardo



nell'approvazione o dalla sua omissione, nei casi più gravi, può conseguire l'attivazione della procedura disciplinata dall'art. 137 del D.lgs. n. 267/2000 e dall'art. 120, c. 2 e 3, della Costituzione circa l'eventuale esercizio di poteri sostitutivi degli organi, poteri attribuiti al Governo, con possibilità di intimare una diffida ad adempiere ed eventualmente nominare un commissario ad acta.

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

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

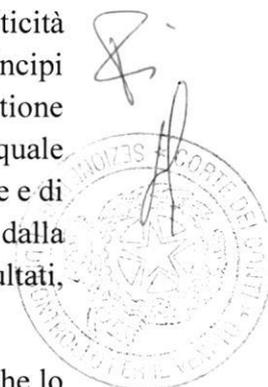
Inoltre, in via provvisoria e sino all'adempimento, la ritardata approvazione del rendiconto comporta la sospensione della seconda rata del contributo ordinario (art. 21 del Principio contabile n. 3 - rendiconto degli enti locali).

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

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

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

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



determinati documenti contabili (quali il bilancio di previsione e il rendiconto).

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

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

2. In sede istruttoria si è rilevato un saldo negativo della gestione di competenza potenziata, includendo i fondi pluriennali vincolati (FPV) sia con riferimento all’entrata che alla spesa, con un risultato pari ad € -281.863,87.

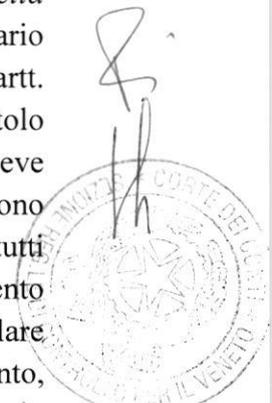
L’Amministrazione, nelle controdeduzioni istruttorie, dopo aver confermato l’esattezza del saldo suddetto, rappresentava che *“in merito al risultato della gestione potenziata pari ad euro -281.863,87 si precisa che tale importo è negativo per effetto dell’utilizzo di avanzo di amministrazione disponibile pari ad euro 304.000,00 impiegato per spese di investimento”*.

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”*. In tale contesto la Sezione delle Autonomie ha sottolineato come tutti i dirigenti e responsabili di servizio degli enti territoriali debbano prestare attenzione a questi aspetti 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 compendiate 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.



3. Quanto alla rilevata criticità, afferente all'insufficiente quantificazione dell'accantonamento al fondo per contenziosi, il Comune ha dedotto quanto segue: *“in riferimento al fondo per i contenziosi ammontante ad € 150.000,00 a consuntivo 2018, si comunica che sono ancora in essere n. 3 contenziosi per i quali il Comune si è regolarmente costituito o ha presentato appello. A tal proposito, si comunica inoltre che con deliberazione di Consiglio Comunale n. 21 del 08.07.2019 è stato regolarmente riconosciuto e finanziato debito fuori bilancio per sentenza esecutiva di primo grado, già trasmessa alla competente Procura Regionale della Corte dei Conti nel mese di luglio 2019.*

In riferimento al contenzioso con le Assicurazioni Generali S.p.A., si comunica che l'ente ha presentato ricorso depositando atti e documenti alla cancelleria civile della Corte di Cassazione in data 05.03.2019”.

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

A tale proposito si rinvia all'Allegato n. 4/2 del D.lgs. n. 118/2011 *“principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria”* che al punto 9.2 stabilisce che *“il risultato di amministrazione è distinto in fondi liberi, vincolati, accantonati e destinati. La quota accantonata del risultato di amministrazione è costituita da: gli accantonamenti per le passività potenziali (fondi spese e rischi)”*. In particolare circa il Fondo spese legali va richiamato quanto stabilito nei medesimi Principi Contabili al punto 5.2 lettera h: *“in occasione della prima applicazione dei principi applicati della contabilità finanziaria, si provvede alla determinazione dell'accantonamento del fondo rischi spese legali sulla base di una ricognizione del contenzioso esistente a carico dell'ente formatosi negli esercizi precedenti, il cui onere può essere ripartito, in quote uguali, tra gli esercizi considerati nel bilancio di previsione o a prudente valutazione dell'ente, fermo restando l'obbligo di accantonare nel primo esercizio considerato nel bilancio di previsione, il fondo riguardante il nuovo contenzioso formatosi nel corso dell'esercizio precedente (compreso l'esercizio in corso, in caso di esercizio provvisorio). In presenza di contenzioso di importo particolarmente rilevante, l'accantonamento annuale può essere ripartito, in quote uguali, tra gli esercizi considerati nel bilancio di previsione o a prudente valutazione dell'ente. Gli stanziamenti riguardanti il fondo rischi spese legali accantonato nella spesa degli esercizi successivi al primo, sono destinati ad essere incrementati in occasione dell'approvazione del bilancio di previsione successivo, per tenere conto del nuovo contenzioso formatosi alla data dell'approvazione del bilancio. In occasione dell'approvazione del rendiconto è possibile vincolare una quota del risultato di amministrazione pari alla quota degli accantonamenti riguardanti il fondo rischi spese legali rinviati agli esercizi successivi, liberando in tal modo gli stanziamenti di bilancio riguardanti il fondo rischi spese legali (in quote costanti tra gli accantonamenti stanziati nel bilancio di previsione). L'organo di revisione dell'ente*

provvede a verificare la congruità degli accantonamenti”.

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

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

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

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

Più recentemente la Sezione delle Autonomie, con deliberazione n. 14/2017/INPR contenente “*linee di indirizzo per la relazione dei revisori dei conti dei comuni, delle città metropolitane e delle province sui bilanci di previsione 2017-2019 per l'attuazione dell'art. 1 comma 166 e seguenti della legge 23 dicembre 2005 n. 266*”, volte a fornire agli enti utili indicazioni di principio e operative su alcuni profili di particolare rilevanza per la corretta programmazione e gestione del bilancio di previsione 2017-2019, ha peraltro sottolineato: “*particolare attenzione deve essere riservata alla quantificazione degli altri accantonamenti a fondi, ad iniziare dal Fondo contenzioso, legato a rischi di soccombenza su procedure giudiziarie in corso. Risulta essenziale procedere ad una costante ricognizione e all'aggiornamento del contenzioso formatosi per attestare la congruità degli accantonamenti, che deve essere verificata dall'Organo di revisione. Anche in questo caso, la somma accantonata non darà luogo ad alcun impegno di spesa e confluirà nel risultato di amministrazione per la copertura delle eventuali spese derivanti da sentenza definitiva, a tutela degli equilibri di competenza nell'anno in cui si verificherà l'eventuale soccombenza*”.

A tal fine diviene assolutamente necessario accantonare le somme relative ai fini della costituzione del fondo rischi, sia per la significativa probabilità di soccombere, che, a maggior ragione, per l'esistenza di sentenze non definitive e non esecutive in cui l'ente sia condannato al pagamento di spese. Ciò in quanto, la finalità è quella di non fare trovare l'Ente sguarnito nel momento in cui l'evento negativo che si è ritenuto probabile dovesse realizzarsi con conseguenti spese, sia legali che risarcitorie, per preservare gli equilibri di

bilancio. Si rende necessario, quindi, uno sforzo supplementare sul versante gestionale da parte dell'ente volto a declinare in modo appropriato le esigenze sottese alla corretta applicazione dei principi contabili; l'entità del contenzioso dovrà essere nel contempo specificamente monitorata dall'Organo di Revisione e contenuta nella relazione allegata ai documenti programmatori, secondo quanto indicato dalla citata delibera di Sezione Autonomie n. 14/2017/INPR.

4. Ulteriore criticità evidenziata dall'istruttoria è quella concernente la mancanza, nell'esercizio 2016, di giacenze di cassa vincolate, in difformità da quanto previsto dal principio applicato della contabilità finanziaria (punto 10.6) approvato con D.lgs. n. 118/2011 modificato e integrato dal D.lgs. n. 126/2014. Il Comune ha provveduto a determinare la cassa finale, ma non vi ha apposto vincoli, per i motivi esposti nella risposta ricevuta: *“in riferimento alla diminuzione del 66,15% della cassa al 31.12.2016, si specifica che tale variazione è conseguente a pagamenti riferiti a spese di investimento su impegni assunti e lavori eseguiti.*

Non si sono posti vincoli di cassa, in quanto non ne è stata rilevata la necessità. La cassa al 31.12.2017 è pari ad € 2.253.010,27 e al 31.12.2018 è pari a € 1.964.812,94”.

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

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

Si evidenzia, altresì, che la cassa finale 2016 è inferiore a 100 euro per abitante ed è pari ad euro 35,47 pro capite ($362.246,55/10.214=35,465$).



5. In sede istruttoria è stata rilevato il saldo negativo della gestione dei residui, pari ad € -99.312,22 (calcolato quale differenziale tra i residui attivi eliminati, in sede di riaccertamento dei medesimi al 31/12/2016, pari ad € -114.457,83 e i residui passivi eliminati, pari ad € +15.145,61).

Inoltre, è stato rilevato un rapporto tra i residui attivi, al netto del fondo crediti di dubbia esigibilità, e i residui passivi superiore a 2, con un risultato di 3,8 (2.829.197,47-611.214,88/580.539,69=3,820).

Il Comune ha prodotto in argomento la seguente risposta: *“in riferimento al saldo negativo della gestione dei residui pari ad € 99.312,22 riferito all'anno 2016, si specifica che tale importo è conseguente all'operazione di riaccertamento ordinario dei residui effettuata preliminarmente al rendiconto della gestione. Nella maggior parte dei casi trattasi di somme riferite ad accertamenti rettificati o non più sussistenti a seguito della riverifica dell'effettivo incasso a saldo.*

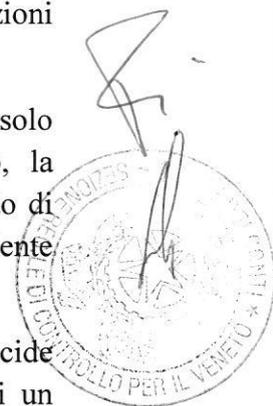
Relativamente ai saldi relativi agli anni successivi: -per l'anno 2017 il saldo è pari a € +64.769,00 -per l'anno 2018 il saldo è pari a e -11.878,34”.

La Sezione, pur prendendo atto favorevolmente del saldo positivo della gestione dei residui nell'esercizio successivo (ma, all'opposto, nel 2018 il saldo in esame torna con segno meno), non può che riaffermare le criticità formulate poiché aventi natura oggettiva.

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

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

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



certezza.

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

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

6. Il Comune ha certificato, nei termini, il rispetto del saldo di finanza pubblica 2016 (pareggio di bilancio 2016) con un valore di 49 mila euro dichiarato e certificato (dato errato) anziché di 40 mila euro (valore corretto) come verificato d'ufficio, con un peggioramento, quindi, di 9 mila euro.

L'Ente territoriale, nella risposta, riconosce e ammette l'errore *de quo* precisando che *“in riferimento al rispetto degli obiettivi sopra indicati per l'anno 2016, si conferma l'importo verificato d'ufficio attestando il rispetto del saldo di finanza pubblica. Si provvederà all'aggiornamento della certificazione alla Ragioneria Generale dello Stato”*.

La Sezione sottolinea l'importanza della qualità e attendibilità dei dati certificati anche in relazione agli obblighi assunti dallo Stato verso l'Unione europea ai fini del rispetto dei saldi di finanza pubblica. Come previsto dalla normativa di settore, il Comune dovrà trasmettere alla Ragioneria Generale dello Stato un nuovo certificato sul rispetto del saldo di finanza pubblica 2016 rettificativo di quello originariamente trasmesso considerato che dai controlli è emerso un saldo peggiore di quello già certificato.

7. Nell'esercizio qui considerato si constata il ritardo nei termini di pagamento ai fornitori con un indicatore annuale di tempestività dei pagamenti (ITP) di giorni 13,88. Ciò significa che il Comune salda le fatture mediamente 14 giorni (trattandosi di una media ponderata) dopo la scadenza del termine previsto per il loro pagamento. In tale ambito un Comune è considerato virtuoso se consegue un ITP annuale pari o inferiore a 0 giorni.

Si invita ad un attento monitoraggio dei tempi di pagamento anche alla luce degli obblighi sopravvenuti in materia in caso di mancato rispetto dell'ITP annuale (costituzione, nel



bilancio di previsione 2020, di un apposito fondo direttamente proporzionale in percentuale crescente correlata alla gravità della violazione registrata nel 2019).

8. Nell'esercizio in esame si registra uno squilibrio del risultato del conto economico che si chiude con un saldo negativo di € -281.718,87.

Su tale profilo è stata dedotta che *“il risultato d'esercizio negativo deriva dal nuovo principio contabile che impone l'iscrizione dei permessi a costruire che finanziano gli investimenti tra le voci delle riserve del patrimonio netto e non consente più l'imputazione di una quota tra i proventi della gestione a parziale rettifica degli ammortamenti che gli investimenti finanziati dai permessi di costruzione originano, come invece era consentito dal DPR n. 194/1996”*.

La Sezione ricorda come anche l'equilibrio economico e patrimoniale (oltre a quello finanziario) sia un obiettivo essenziale ai fini della funzionalità dell'ente. La tendenza al pareggio economico della gestione ordinaria deve essere, pertanto, considerata un fine da raggiungere, come stabilito dal principio generale, o postulato, n. 17 all'allegato 1 al D.lgs. n. 118/2011, relativo alla competenza economica (cfr. l'all. 4/3 al D.lgs. n. 118/2011 e s.m.i., relativo al *“principio contabile applicato concernente la contabilità economico-patrimoniale degli enti in contabilità finanziaria”*).

PQM

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

1. la tardiva approvazione del rendiconto (15/05/2017);
2. il saldo negativo della gestione di competenza potenziata (computando i fondi pluriennali vincolati) pari ad € -281.863,87;
3. l'insufficiente quantificazione a consuntivo del fondo contenziosi;
4. l'assenza di fondi vincolati di cassa a fine esercizio, nonché una cassa finale inferiore ad € 100 per abitante, con un risultato di € 35,46 pro capite ($362.246,55/10.214=35,465$);
5. il saldo negativo della gestione dei residui, pari ad € -99.312,22, con un rapporto tra i residui attivi, al netto del fondo crediti di dubbia esigibilità - FCDE, e i residui passivi superiore a 2, con un risultato di 3,8 ($2.829.197,47-611.214,88/580.539,69=3,820$);
6. accerta l'errore di calcolo nel rispetto, comunque conseguito, dei saldi di finanza pubblica (pareggio di bilancio 2016) con un saldo, pari a 40, verificato d'ufficio e riconosciuto dal Comune, inferiore a quello già certificato, pari a 49, e rammenta l'obbligo gravante sul Comune di inviare, attraverso l'apposito portale dedicato, alla Ragioneria Generale dello Stato un nuovo certificato rettificativo di quello



originariamente già trasmesso del rispetto del saldo di finanza pubblica 2016 con le risultanze suddette (inviandone successivamente copia alla Sezione, con la prova della sua avvenuta trasmissione nello stato di acquisito e protocollato);

7. la tardività nel pagamento ai fornitori considerato l'alto valore dell'ITP annuale pari a 13,88 giorni;

8. il risultato economico negativo, con una perdita d'esercizio di € -281.718,87.

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

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

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

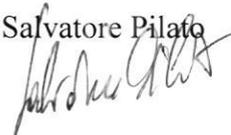
Il Magistrato Relatore

Maria Laura Prislei



Il Presidente

Salvatore Pilato



Depositata in Segreteria il **23 OTT. 2019**

IL DIRETTORE DI SEGRETARIA

Dott.ssa Letizia Rossini

