



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

*Nell'adunanza del 25 febbraio 2021*

*composta dai magistrati:*

Salvatore PILATO	Presidente
Elena BRANDOLINI	Consigliere
Giovanni DALLA PRIA	Referendario
Fedor MELATTI	Referendario
Daniela D'AMARO	Referendario, relatore
Chiara BASSOLINO	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 decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il Testo Unico delle Leggi sull'Ordinamento degli Enti Locali (TUEL) ed in particolare l'art. 148-bis, comma 3, così come introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera e), del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 213 del 7 dicembre 2012;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131;

VISTA la legge 23 dicembre 2005, n. 266 ed in particolare l'art. 1, commi 166 e seguenti;

VISTA la legge 31 dicembre 2009, n.196;

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

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, nonché con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229, del 19 giugno 2008;

VISTE le Linee-guida per la redazione delle relazioni inerenti al bilancio di previsione 2017/19, approvate dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 14/SEZAUT/2017/INPR;

VISTE le Linee-guida per la redazione delle relazioni inerenti al rendiconto dell'esercizio 2017, approvate dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 16/SEZAUT/2018/INPR;

VISTE le Linee-guida per la redazione delle relazioni inerenti al bilancio di previsione 2018/20, approvate dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 8/SEZAUT/2018/INPR;

VISTE le Linee-guida per la redazione delle relazioni inerenti al rendiconto dell'esercizio 2018, approvate dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 12/SEZAUT/2019/INPR;

VISTA la deliberazione 21/2020/INPR, con la quale la Sezione ha approvato il programma di lavoro per l'anno 2020;

VISTA l'ordinanza presidenziale 50/2019/INPR, con la quale sono stati approvati i criteri di selezione degli enti da assoggettare al controllo;

VISTA l'ordinanza del Presidente 16/2021, di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il Magistrato relatore, Referendario Daniela D'Amaro;

### **FATTO E DIRITTO**

L'art. 1, commi 166 e 167, della legge n. 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”, sulla base dei criteri e delle linee guida predisposte dalla Sezione delle autonomie della medesima Corte.

L'art. 148-bis del decreto legislativo n. 267/2000 (inserito nel Testo unico degli enti locali dall'art. 3 del decreto legge 174/2012, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213) 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.”), definendone l'ambito (“Ai fini della 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”); stabilisce, inoltre, 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”).

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 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.

La Sezione, nell'ambito delle attività di controllo per l'anno 2020, ha esaminato la documentazione relativa al Comune di Arzergrande (Pd) ed in particolare:

- i questionari sul rendiconto relativo all'esercizio 2017, sul bilancio di previsione 2018/2020 e sul rendiconto relativo all'esercizio 2018;
- le relazioni dell'Organo di revisione (relative al predetto bilancio di previsione ed ai citati rendiconti), di cui all'art. 1, comma 166, della legge n. 266/2005;
- le certificazioni del saldo di finanza pubblica per gli esercizi 2017 e 2018;
- gli schemi di bilancio presenti nella Banca dati delle Amministrazioni Pubbliche (BDAP).

Dalla disamina della documentazione emerge la situazione di seguito indicata.

### **1. Mancata approvazione dei rendiconti nei termini di legge, adempimenti BDAP e compilazione questionari**

Il Comune di Arzergrande ha approvato il rendiconto per l'esercizio 2017 in data 31 maggio 2018 ed il rendiconto per l'esercizio 2018 in data 29 maggio 2019, oltre il 30 aprile dell'anno successivo a quello finanziario di riferimento (termine perentoriamente stabilito dall'art. 227, c. 2, del D.lgs. n. 267/2000). Inoltre, lo stesso Comune ha inviato i relativi dati alla BDAP, rispettivamente in data 2 ottobre 2018 ed in data 5 giugno 2019, violando i termini di legge previsti.

L'Ente, pertanto, è stato invitato a chiarire se siano state poste in essere assunzioni, in violazione dell'art. 9, commi 1 quinquies e ss., del D. L. n. 113/2016 e s.m.i., nonché se siano stati rispettati le prescrizioni ed i divieti previsti nell'ipotesi di mancato rispetto dei termini di cui sopra. A tale proposito, il Comune ha dichiarato che *“Nei periodi dal 30/04/2018 al 02/10/2018 e dal 30/04/2019 al 05/06/2019 non risultano poste in essere assunzioni di personale a qualsiasi titolo con qualsivoglia tipologia contrattuale”*.

Il Collegio, pur tenendo conto di quanto sopra rappresentato con riferimento al rispetto del divieto di assunzione, raccomanda per il futuro la puntuale osservanza dei termini perentori stabiliti in materia dal legislatore, oltre che la completa e corretta compilazione dei questionari trasmessi.

## **2. Domande preliminari questionario 2017 e 2018**

Deve poi rilevarsi che, negli esercizi in esame, le somme iscritte ai titoli IV, V e VI delle entrate (escluse quelle del titolo IV, considerate ai fini degli equilibri di parte corrente) non sono state destinate esclusivamente al finanziamento delle spese di investimento.

I chiarimenti forniti dall'Ente a seguito di nota istruttoria sono i seguenti: *“Le entrate iscritte nei titoli IV, V e VI hanno finanziato nel corso del 2017 e del 2018 spese di investimento ad eccezione delle quote, indicate nel prospetto degli equilibri di bilancio, destinate a finanziare spese di natura corrente”*.

Al riguardo, è stato chiesto di specificare la tipologia di entrate iscritte nei titoli IV, V e VI (indicate nel prospetto degli equilibri di bilancio) destinate a finanziare spese di natura corrente nel corso degli esercizi predetti ed il Comune ha precisato che: *“Per l'esercizio 2017 sono state destinate entrate c/capitale derivanti da Permessi di costruire per € 47.887,31 a finanziamento di spese di natura corrente. L'importo iscritto nel Bilancio di previsione era pari a € 60.000,00. Per l'esercizio 2018 sono state destinate entrate c/capitale derivanti da Permessi di costruire per € 100.800,00 a finanziamento di spese di natura corrente. L'importo iscritto nel Bilancio di previsione era pari a € 56.000,00, incrementato di € 44.800,00 in sede di assestamento generale”*.

Va ricordato al riguardo che, nel quadro del vigente ordinamento finanziario e contabile degli enti locali, si rinviene, quale principio generale, il di divieto di finanziare spese correnti con entrate in conto capitale, fondato anche sull'esigenza di assicurare il mantenimento degli equilibri di bilancio ex art. 162, comma 6, D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267; l'utilizzazione di entrate in conto capitale per il finanziamento di spese correnti, in deroga al principio sopra richiamato, può essere autorizzata solo da specifiche disposizioni di legge (come quelle che hanno riguardato i proventi derivanti dai c.d. “oneri di urbanizzazione”). Si ritiene utile esaminare, al riguardo, la disciplina vincolistica delle entrate attinenti ai citati oneri.

Le disposizioni in materia, in vigore dal 2016, si rinvengono nell'art. 1, comma 737 della L. 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità per il 2016) e nell'art. 1, comma 460 della L. 11 dicembre 2016, n. 232 (legge di bilancio per il 2017), come successivamente modificata dall'art. 1-bis, comma 1 del D.L. 16 ottobre 2017, n. 148, convertito dalla L. 4 dicembre 2017, n. 172.

La prima disposizione stabilisce testualmente che *“per gli anni 2016 e 2017, i proventi delle concessioni edilizie e delle sanzioni previste dal testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, di cui al D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, fatta eccezione per le sanzioni di cui all'art. 31, comma 4-bis, del medesimo testo unico, possono essere utilizzati per una quota pari al 100 per cento per spese di manutenzione ordinaria del verde, delle strade e del patrimonio comunale, nonché per spese di progettazione delle opere pubbliche”*.

La seconda disposizione, dispone che *“A decorrere dal 1° gennaio 2018, i proventi dei titoli abilitativi edilizi e delle sanzioni previste dal testo unico di cui al D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, sono destinati esclusivamente e senza vincoli temporali alla realizzazione e alla manutenzione ordinaria e straordinaria delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria, al risanamento di complessi edilizi compresi nei centri storici e nelle periferie degradate, a interventi di riuso e di rigenerazione, a interventi di demolizione di costruzioni abusive, all’acquisizione e alla realizzazione di aree verdi destinate a uso pubblico, a interventi di tutela e riqualificazione dell’ambiente e del paesaggio, anche ai fini della prevenzione e della mitigazione del rischio idrogeologico e sismico e della tutela e riqualificazione del patrimonio rurale pubblico, nonché a interventi volti a favorire l’insediamento di attività di agricoltura nell’ambito urbano e a spese di progettazione per opere pubbliche”*.

Da quanto sopra esposto, deriva che i proventi in questione, nel 2016 e nel 2017, potevano essere destinati totalmente al finanziamento delle spese correnti elencate dalla legge di stabilità per il 2016, in deroga al principio di generica destinazione a spese d’investimento. Dal 1° gennaio 2018, le entrate derivanti dal rilascio dei titoli abilitativi edilizi e dalle relative sanzioni devono essere destinate solo agli specifici utilizzi, attinenti prevalentemente a spese in conto capitale, stabiliti dalla legge di bilancio per il 2017 (e successive modifiche), ovvero:

- alla realizzazione e alla manutenzione ordinaria e straordinaria delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria;
- al risanamento di complessi edilizi compresi nei centri storici e nelle periferie degradate;
- a interventi di riuso e di rigenerazione;
- a interventi di demolizione di costruzioni abusive;
- all’acquisizione e alla realizzazione di aree verdi destinate a uso pubblico;
- a interventi di tutela e riqualificazione dell’ambiente e del paesaggio, anche ai fini della prevenzione e della mitigazione del rischio idrogeologico e sismico e della tutela e riqualificazione del patrimonio rurale pubblico;
- a interventi volti a favorire l’insediamento di attività di agricoltura nell’ambito urbano;
- a spese di progettazione per opere pubbliche.

Il legislatore, differentemente da quanto avvenuto nel 2016 e nel 2017, ha ritenuto dunque di privilegiare, nel 2018, un utilizzo prevalente per spese in conto capitale delle entrate da oneri di urbanizzazione e, nel disciplinare tale principio, ha specificato che questa destinazione debba avvenire *“senza vincoli temporali”*: in altri termini, i proventi da *“oneri di urbanizzazione”* divengono entrate vincolate alle determinate categorie di spese, ivi comprese le spese correnti, limitatamente agli interventi di manutenzione ordinaria sulle opere di urbanizzazione primaria e secondaria.

Alla luce delle predette considerazioni, è possibile affermare che i proventi dei titoli abilitativi edilizi e delle sanzioni previste dal Testo Unico di cui al Decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (c.d. *“oneri di urbanizzazione”*), a partire

dall'1.1.2018, possono essere utilizzati esclusivamente nei limiti stabiliti dall'art. 1, comma 460, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, all'osservanza dei quali l'Ente deve attenersi.

Per quanto riguarda gli ulteriori profili assoggettati a controllo finanziario, con riferimento all'esercizio 2017, nei documenti agli atti si legge che l'Ente non ha provveduto ad accantonare le somme per il finanziamento degli arretrati, da erogare a seguito della definitiva sottoscrizione del CCNL Funzioni Locali, né nel rendiconto 2016, né nel bilancio 2017 e neppure in sede di rendiconto 2017.

Al riguardo, l'Ente ha dichiarato che: *“Nei rendiconti citati non sono state accantonate le relative somme; il finanziamento è avvenuto con stanziamenti di competenza. Nel Risultato di amministrazione 2019 è stato attivato l'accantonamento”*.

Sebbene il principio contabile, di cui al paragrafo 5.2, lett. a), dell'allegato 4/2 al D. Lgs. 118/2011 inviti, e non obblighi, agli accantonamenti annuali, nelle more della firma del CCNL, la Sezione ritiene che l'accantonamento della somma in questione risponda, comunque, ad un criterio di sana gestione, che l'Ente deve seguire. Infatti, l'accantonamento costituisce una riserva contabile funzionalizzata (perché connotata da specifico vincolo di destinazione), la quale preserva dall'atingimento le restanti poste del bilancio, evitando che la relativa spesa possa astrattamente gravare anche sugli esercizi successivi. L'art. 48 del D. lgs. 165/2001 prevede, peraltro, che *“...gli oneri derivanti dalla contrattazione collettiva nazionale sono determinati a carico dei rispettivi bilanci nel rispetto dell'art. 40, comma 3-quinquies”* e che *“per le amministrazioni diverse dalle amministrazioni dello Stato e per gli altri enti cui si applica il presente decreto, l'autorizzazione di spesa relativa al rinnovo dei contratti collettivi è disposta nelle stesse forme con cui sono approvati i bilanci, con distinta indicazione dei mezzi di spesa”*.

Di conseguenza, la Sezione rileva il mancato accantonamento degli arretrati per la contrattazione collettiva riferita al triennio 2016-2018.

### 3. Equilibri di bilancio nei rendiconti 2017 e 2018

La costruzione degli equilibri per i rendiconti 2017 e 2018 è la seguente: per l'esercizio 2017, la gestione di competenza esprime una situazione di squilibrio; la parte corrente risulta negativa per € - 47.980,62, mentre la parte capitale risulta positiva per € 4.911,00, con un disequilibrio finale pari ad € - 43.069,62.

Quanto al rendiconto 2018, la gestione di competenza esprime complessivamente una situazione di equilibrio.

<b>Equilibri di bilancio</b>	<b>Rendiconto 2017</b>	<b>Rendiconto 2018</b>
Equilibrio di p/corrente	- 47.980,62	433.529,51
Equilibrio di p/capitale	4.911,00	34.620,25
Saldo delle partite finanziarie	-	-
<b>Equilibrio finale</b>	<b>- 43.069,62</b>	<b>468.149,76</b>

Il risultato della gestione di competenza, esplicitando le componenti dell'avanzo applicato e del FPV, è il seguente:

<b>Risultato della gestione di competenza</b>	<b>Rendiconto 2017</b>	<b>Rendiconto 2018</b>
---	------------------------	------------------------

Risultato della gestione (incluso avanzo e FPV)	- 43.069,62	468.149,76
Avanzo applicato in p/corrente	34.000,00	35.000,00
Avanzo applicato in p/capitale	378.000,00	40.000,00
<b>Totale avanzo applicato</b>	<b>412.000,00</b>	<b>75.000,00</b>
<b>Risultato della gestione al netto dell'avanzo</b>	<b>- 455.069,62</b>	<b>393.149,76</b>
FPV E	63.718,83	113.596,61
FPV S	113.596,61	91.788,91
<b>Saldo FPV E - FPV S</b>	<b>- 49.877,78</b>	<b>21.807,70</b>
<b>Risultato gestione al netto avanzo e FPV</b>	<b>- 405.191,84</b>	<b>371.342,06</b>

La tabella riportata evidenzia, nell'esercizio 2017, saldi di gestione negativi, pari ad € - 455.069,62 e ad € - 405.191,84, mentre nell'esercizio 2018 i medesimi saldi sono positivi e pari ad € 393.149,76 e ad € 371.342,06.

Va a tale proposito rammentato che una situazione di squilibrio di bilancio, ove divenga strutturale, tale per cui non sussista una complessiva, idonea e attendibile copertura e una sostenibilità finanziaria delle spese, preclude l'attuazione dei programmi di spesa, sino all'adozione delle necessarie manovre correttive, ai sensi e per gli effetti dell'art. 193 TUEL.

Preso atto del fatto che nel 2018 l'Ente è tornato in equilibrio, la Sezione rammenta la necessità di modulare la propria gestione finanziaria nel senso di garantire, in una visione prospettica, il mantenimento dell'equilibrio di bilancio e l'effettività del risultato di amministrazione.

#### **4. Disavanzo di amministrazione al 31.12.2018**

Sulla base dei dati indicati in BDAP, nell'"allegato A) Risultato di amministrazione" si registra, nell'esercizio 2018, un disavanzo per complessivi € - 190.879,96, derivato dall'applicazione degli accantonamenti, dei vincoli e delle destinazioni a spesa di investimento.

	<b>Rendiconto 2017</b>	<b>Rendiconto 2018</b>
Fondo cassa	1.066.087,23	1.408.564,69
Residui attivi	669.825,71	678.088,82
Residui passivi	1.357.015,93	1.071.027,77
FPV	113.596,61	91.788,91
<b>Risultato di amministrazione</b>	<b>265.300,40</b>	<b>923.836,83</b>
Totale Accantonamenti	53.771,19	977.771,25
<i>di cui FCDE</i>	<i>52.239,17</i>	<i>524.097,13</i>
Totale parte vincolata	-	89.030,24
Totale parte desinata agli investimenti	2.147,00	47.915,30
Totale parte disponibile	209.382,21	<b>- 190.879,96</b>

Come è noto, l'art. 188 del TUEL prevede che l'eventuale disavanzo di amministrazione debba essere immediatamente *"applicato all'esercizio in corso di gestione contestualmente alla delibera di approvazione del rendiconto. La mancata adozione della delibera che applica il disavanzo al bilancio in corso di gestione è equiparata a tutti gli effetti alla mancata approvazione del rendiconto di gestione. Il disavanzo di amministrazione può anche essere ripianato negli esercizi successivi considerati nel*

*bilancio di previsione, in ogni caso non oltre la durata della consiliatura, contestualmente all'adozione di una delibera consiliare avente ad oggetto il piano di rientro dal disavanzo nel quale siano individuati i provvedimenti necessari a ripristinare il pareggio. Il piano di rientro è sottoposto al parere del collegio dei revisori. Ai fini del rientro possono essere utilizzate le economie di spesa e tutte le entrate, ad eccezione di quelle provenienti dall'assunzione di prestiti e di quelle con specifico vincolo di destinazione, nonché i proventi derivanti da alienazione di beni patrimoniali disponibili e da altre entrate in c/capitale con riferimento a squilibri di parte capitale. Ai fini del rientro, in deroga all'art. 1, comma 169, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, contestualmente, l'ente può modificare le tariffe e le aliquote relative ai tributi di propria competenza. La deliberazione contiene l'analisi delle cause che hanno determinato il disavanzo, l'individuazione di misure strutturali dirette ad evitare ogni ulteriore potenziale disavanzo, ed è allegata al bilancio di previsione e al rendiconto, costituendone parte integrante. Con periodicità almeno semestrale il sindaco o il presidente trasmette al Consiglio una relazione riguardante lo stato di attuazione del piano di rientro, con il parere del collegio dei revisori. L'eventuale ulteriore disavanzo formatosi nel corso del periodo considerato nel piano di rientro deve essere coperto non oltre la scadenza del piano di rientro in corso”.*

Al riguardo, nella delibera n. 30 del 29 aprile 2019, avente ad oggetto “Approvazione del rendiconto contabile per l'anno 2018”, trasmessa unitamente alla documentazione relativa al Comune di Arzergrande, è stato previsto quanto segue:

*"CONSIDERATO CHE:*

*- con deliberazione consiliare n.25 del 25 marzo 2019 è stata disposta la “Approvazione del Bilancio di Previsione per il Triennio 2019-2021 e del Documento Unico di Programmazione del Comune di Arzergrande” con la quale al capitolo 1 era stata iscritta tra le spese di bilancio per l'anno 2019 come disavanzo da ripianare la somma di euro 118.807,00;*

*- dallo schema di Rendiconto della Gestione Contabile 2018 approvato con la deliberazione di giunta comunale n. 38/2019 era risultato un risultato di amministrazione al 31 dicembre 2018 con un totale negativo di euro 190.879,96;*

*- con precedente deliberazione consiliare in data odierna il Consiglio Comunale ha approvato la proposta riguardante “Approvazione Piano di Rientro da Disavanzo ai sensi dell'art.188 del D.Lgs. 267/2000”; il Piano di Rientro è costituito dalla variazione di bilancio necessaria ad individuare le risorse per applicare su più esercizi finanziari il maggior disavanzo riscontrato, per la somma di euro 72.072,92;*

*[...] DELIBERA [...] DI DARE ATTO CHE:*

*- in base al Prospetto Dimostrativo del Risultato di Amministrazione il risultato di amministrazione al 31 dicembre 2018 vede un totale negativo di euro 190.879,96 che costituisce il disavanzo da ripianare;*

*- con deliberazione consiliare n. 25 del 25 marzo 2019 al capitolo 1 era stata iscritta tra le spese di bilancio per l'anno 2019 come disavanzo da ripianare la somma di euro 118.807,04;*

- a seguito di una estesa e approfondita fase di riaccertamento ordinario dei residui il disavanzo è risultato superiore a quello ipotizzato in occasione del preconsuntivo redatto prima del bilancio di previsione 2019-2021;

- in relazione alla differenza tra disavanzo risultante (190.879,96) e spese già iscritte al bilancio di previsione come disavanzo da ripianare (118.807,04) è stato approvato il Piano di Rientro per ripianare il disavanzo negli esercizi 2019, 2020 e 2021, approvato ai sensi dell'art.188 del D.lgs. n. 267/2000 con precedente deliberazione consiliare in data odierna”.

Da un controllo effettuato sui dati presenti in BDAP (Bilancio di Previsione 2019 - Quadro generale riassuntivo), la quota di disavanzo di € 118.807,04 risulta iscritta tra le spese del bilancio di previsione.

La Sezione, nel prendere atto di quanto dichiarato nei documenti agli atti della stessa, si riserva di effettuare le verifiche sulla copertura del disavanzo, nel corso dell'analisi dei successivi cicli di bilancio.

#### **5. Cause pendenti e mancato accantonamento di quote relative al fondo contenziosi al 31.12**

Negli esercizi in esame, non si registrano accantonamenti al fondo contenziosi; tuttavia, nei documenti a disposizione della Sezione, si legge che: *“L’Ente ha fornito una relazione in data 30.04.19 prot. 3421 relativamente alle cause pendenti al 31.12.2018 nonché al rischio di soccombenza, il Revisore rileva la mancanza della costituzione del fondo contenzioso, invita l’Ente a monitorare la situazione del contenzioso in essere”*.

A seguito di nota istruttoria in merito alle cause pendenti e al mancato accantonamento sul risultato di amministrazione, di quote relative al fondo contenziosi al 31.12, è stato comunicato quanto segue: *“Alla data del 31/12/2018 i contenziosi in essere sono stati comunicati all’Organo di revisione, con prot. 3421/2019, e per nessuno di questi si poteva verificare, in caso di soccombenza, un obbligo al pagamento di somme, pertanto si è ritenuto di non inserire alcun importo nella voce “Fondo Contenzioso”. Analoghe valutazioni sono state poste in essere in sede di Rendiconto 2019 e di salvaguardia degli equilibri di bilancio 2020, relazionando all’Organo di revisione, e, ove necessario, operando gli opportuni accantonamenti”*.

La Sezione ritiene necessario richiamare il Comune di Arzergrande alla scrupolosa osservanza del principio contabile indicato al punto 5.2, lett. h), dell'allegato 4/2 al D.lgs. n. 118/2011, secondo cui, nel caso in cui per l’Ente sia pendente del contenzioso, in relazione al quale sia probabile la soccombenza, o nel caso di sentenza non definitiva e non esecutiva, in cui sia stato condannato al pagamento di una somma, in attesa degli esiti del giudizio, è necessario costituire l’apposito fondo rischi, in quanto si è in presenza di un’obbligazione passiva, condizionata al verificarsi di un evento (l’esito del giudizio o del ricorso).

La valutazione della passività potenziale deve essere sorretta dalle conoscenze delle specifiche situazioni, dall’esperienza del passato, nonché da ogni altro elemento utile e deve essere effettuata nel rispetto dei postulati del bilancio, in modo particolare quelli di imparzialità e verificabilità.

## **6. Rispetto dei vincoli di destinazione nel risultato di amministrazione 2017**

Con riferimento al rispetto dei vincoli di destinazione, è emerso che, nel rendiconto 2017, l'ammontare complessivo delle somme vincolate e destinate a spese di investimento è pari ad € 2.147,00.

Tuttavia, dalle risultanze dei rendiconti 2016 e 2017, emerge una potenziale perdita di vincoli/destinazioni per l'esercizio 2017.

I chiarimenti forniti dall'Ente al riguardo sono di seguito riportati: *“I fondi destinati ad investimenti sono stati rideterminati alla luce di un controllo che ha coinvolto anche le annualità precedenti e le quote accantonate. Nel Risultato di amministrazione 2019 sono state puntualmente ridotte, a seguito dell'utilizzo nell'esercizio, e incrementate, a fronte di nuove entrate non utilizzate nell'esercizio considerato”*. In proposito, è stato fornito un dettaglio in merito alla composizione del risultato di amministrazione al 31/12/2018, a seguito delle rideterminazioni intervenute.

Nel prendere atto di quanto rappresentato, la Sezione richiama l'attenzione dell'Ente sull'importanza di una corretta quantificazione dei vincoli, sia di parte capitale, che di parte corrente.

## **7. Gestione dei residui**

L'ammontare dei residui attivi al 31.12.2018 è pari ad € 678.088,82, in leggero aumento rispetto all'esercizio precedente (€ 669.825,71). La loro composizione è di seguito rappresentata:

- i residui attivi da gestione di competenza sono pari ad € 279.933,9 (41,28% del totale);
- i residui attivi da gestione dei residui ammontano ad € 398.154,92 (58,72% del totale).

Nell'esercizio 2018, il tasso di smaltimento per riscossione dei residui attivi totali risulta medio – basso e pari al 46,63%.

Inoltre, si rileva che l'Ente, al 31.12, presenta un carico elevato di residui passivi, pari ad € 1.357.015,93 nel 2017 e ad € 1.071.027,77 nel 2018, a fronte di residui attivi pari rispettivamente a € 669.825,71 e ad € 678.088,82. Nello specifico, si evidenzia che ben l'81,40% di essi nel 2017 (€ 1.104.642,46) e il 71,52% nel 2018 (€ 765.981,45) si riferisce a debiti da pagare di parte corrente. La cospicua massa di residui passivi correnti, in relazione agli impegni del titolo I, assume particolare rilevanza alla luce del mancato rispetto dei termini di pagamento dei debiti dell'Ente, dal momento che l'indicatore di tempestività ha assunto il valore di + 32,58 giorni nel 2018.

In merito alle tematiche sopra esposte, l'Ente ha relazionato come segue: *“Per riscontrare analiticamente il punto evidenziato si ritiene di analizzare la situazione dei residui, derivanti dalla gestione dei residui, al 31/12/2019, a seguito dell'accurata analisi svolta in sede di revisione ordinaria 2019. Nel dettaglio:*

- *Al 31/12/2019 i residui attivi, derivanti dalla gestione dei residui, sono pari ad € 510.836,11. Rispetto al valore al 31/12/2018, € 678.088,82, sono stati incassati € 151.430,80 e stralciati € 44.142,81 (e maggiori incassi per € 28.320,90). Nell'importo di € 510.836,11 sono inclusi, in ordine di grandezza:*

- € 212.689,09 di residui attivi iscritti nelle entrate in c/capitale, totalmente accantonati a FCDE, il cui andamento è periodicamente rendicontato all'Organo di revisione;
- € 276.443,99 di residui attivi iscritti nelle entrate tributarie, anch'esse accantonate, in parte, a FCDE;
- € 21.703,03 di residui attivi iscritti nelle entrate extratributarie, anch'esse accantonate, in parte, a FCDE.

- Al 31/12/2019 i residui passivi, derivanti dalla gestione dei residui, sono pari ad € 247.368,27. Rispetto al valore al 31/12/2018, € 1.071.027,77, sono stati pagati € 677.793,57 e stralciati € 145.865,93. Nell'importo di € 247.368,27 sono inclusi, in ordine di grandezza:

- € 158.937,79 di residui passivi iscritti alle partite di giro;
- € 88.430,48 di residui passivi iscritti alle spese correnti (a fronte di iniziali per € 765.981,45 e stralci per € 132.295,35)".

L'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti relativamente all'annualità 2019, pubblicato nel sito del Comune di Arzergrande, nella sezione "Amministrazione trasparente" (alla data 14 gennaio 2020) riporta il valore di 29,80 ed evidenzia un lieve trend migliorativo.

La Sezione, nel prendere atto delle informazioni rese e dell'accantonamento effettuato nel FCDE, raccomanda un attento e costante monitoraggio dei residui mantenuti in bilancio ed invita l'Ente a proseguire nel miglioramento delle attività di riscossione e di pagamento.

Si sottolinea, in proposito, la necessità di individuare ed attuare misure specifiche, finalizzate ad assicurare il tempestivo pagamento dei creditori.

Si richiama pertanto il Comune al puntuale rispetto delle norme, in tema di pagamenti, evidenziando che la sostanziale incapacità di valutare nel tempo i propri flussi finanziari espone l'Ente non solo alle conseguenze risarcitorie nei confronti dei creditori, ma anche alle specifiche sanzioni stabilite dall'ordinamento, palesando altresì un inammissibile condizionamento della capacità di onorare tempestivamente le proprie obbligazioni, in contrasto con l'esigenza di garantire sia l'agere licere, che il rispetto del "buon andamento" dell'azione amministrativa, ex art. 97 della Costituzione.

#### **8. Analisi di particolari entrate in termini di efficienza nella fase di accertamento - riscossione e relativo andamento in conto residui**

Nell'esercizio 2018, si rileva una certa difficoltà nella riscossione, alla voce "Recupero evasione IMU/TASI", che mostra accertamenti pari ad € 149.678,68 e riscossioni pari ad € 3.697,53 (con una percentuale di riscossione del 2,47%). Tale voce registra difficoltà anche nella riscossione in conto residui, con una percentuale pari allo 0,00% (con residui iniziali pari a € 29.172,00 e riscossioni pari a zero).

Analogamente, la voce "Sanzioni amministrative codice della strada" evidenzia una bassa percentuale di riscossione in conto residui, pari al 18,41% (con residui attivi all'1.1.2018 pari ad € 16.349,99 e riscossioni nel 2018 pari ad € 3.010,33).

Alla luce di quanto sopra, è stato chiesto all'Ente di illustrare le azioni intraprese al fine di rendere più efficiente l'attività di riscossione, nonché di comunicare gli importi riscossi. L'Ente ha così relazionato: *“Con riferimento all'esercizio 2018, per quanto concerne l'attività di recupero evasione IMU - TASI, è importante evidenziare alcuni aspetti.*

*Nell'anno 2018 sono stati emessi avvisi di accertamento relativi ai tributi IMU/TASI per un importo pari ad € 95.261,00; mentre sono stati emessi ruoli coattivi relativi agli anni precedenti per i rimanenti importi.*

*Evidenziamo come questo Ente effettua tale attività, in ottemperanza a quanto previsto dagli art. 8 e 10 del c.d. Statuto del Contribuente, attraverso una collaborazione con i contribuenti e cosiddetta deflazione del contenzioso) al fine di agevolare l'attività stessa, ottenendo atti corretti sia sul piano formale che sostanziale (in evidenza dal 2011 ad oggi n. 2 contenziosi per un valore complessivo inferiore ai € 5.800,00 di cui solo uno con esito negativo per € 521,00) ma che allo steso tempo può aumentare i tempi di emissione. Sempre con riferimento alle tempistiche di gestione degli atti, si evidenzia che la crisi economica ha portato negli ultimi anni un andamento esponenziale, anche in materia di tributi locali, del ricorso agli istituti di rateizzazione che il nostro Ente, sia a livello statutario che di regolamento generale delle entrate, ha portato a 36 mesi, anticipando fin dal 2014 le ultime norme portate a regime con la cosiddetta nuova IMU. Si evidenzia inoltre che la precedente attività accertativa e di sportello a favore dei cittadini ha limitato fortemente gli accertamenti dovuti a errori o omissioni "involontari" dei contribuenti, mentre si è stratificato un plafond di contribuenti che tendono sistematicamente ad evadere tali tributi.*

*A tal fine l'Ente ha messo in atto un'attività costante di monitoraggio di tali soggetti, mediante richieste informazioni, emissioni di accertamenti e successivi solleciti di pagamento. Al termine di tali attività, in caso di esito negativo, vengono emessi i ruoli coattivi e trasmessi all'Agenzia delle Entrate - Riscossione, soggetto delegato alla riscossione coattiva delle Entrate dello scrivente Ente.*

*Per i suddetti soggetti purtroppo, come rilevato anche da recenti analisi della C.d.c., la percentuale di riscossione si attesta a livelli relativamente bassi, per cui si verifica una gestione dei residui di difficile esigibilità. Per questo motivo l'attività dell'Ente, con uno sforzo gravoso per un ente piccolo, si concentra particolarmente sulle modalità che possano favorire un incasso diretto (attraverso l'utilizzo delle rateizzazioni) prima di procedere, in extrema ratio, alla riscossione coattiva.*

*Per quanto espresso, l'analisi dei dati odierni evidenzia come, relativamente agli avvisi emessi nel 2018, si sia arrivati ad un incasso di € 50.579,00 pari al 53,10% (52,47% IMU e 94,83% TASI). Per le somme corrispondenti agli importi messi a ruolo (di cui € 29.480,85 relativi al 2018) purtroppo il tasso di realizzazione risulta particolarmente basso. La rimanente quota risulta in via di perfezionamento mediante la riscossione rateizzata, che nel 2020 ha subito un ulteriore rallentamento, dovuto alla situazione pandemica e ai relativi provvedimenti normativi connessi in tema di riscossione dei tributi locali.*

*Relativamente alle entrate da “Sanzioni amministrative codice della strada” segnaliamo*

*che i residui provengono da annualità in cui il servizio era gestito in Convenzione con altri enti i cui rapporti crediti/debiti sono in fase di definizione.*

*Tali residui, oltre a concorrere a determinare apposito accantonamento di FCDE nei Risultati di amministrazione, sottendono a frequenti procedure di verifica di sussistenza della fondatezza del credito stesso e di messa a ruolo”.*

La Sezione prende atto delle informazioni rese in merito all'attività di recupero e richiama l'attenzione dell'Ente sulla necessità di effettuare una efficiente azione di riscossione, riservandosi di monitorare il relativo andamento, in occasione delle verifiche sui rendiconti dei prossimi esercizi.

### **9. Mancanza di cassa vincolata al termine degli esercizi 2017 e 2018**

Si rileva che la cassa vincolata al 31.12.2017 ed al 31.12.2018 è pari a zero. A tale riguardo, nei questionari relativi ai rendiconti 2017 e 2018, relativamente alle domande concernenti il corretto aggiornamento della giacenza di cassa al 31.12.2017 ed al 31.12.2018, si dichiara che “non ricorre la fattispecie”.

Alla richiesta della Sezione di chiarire i motivi della mancata determinazione della giacenza vincolata al 31.12.2017 ed al 31.12.2018, l'Ente ha comunicato che: “*La cassa vincolata non risulta valorizzata in quanto nella maggior parte dei casi il pagamento della spesa precede la regolarizzazione della relativa entrata, sebbene la stessa sia stata accertata a finanziamento della spesa stessa*”.

Il Collegio ritiene comunque opportuno raccomandare il rispetto delle previsioni normative attinenti ai vincoli di cassa (nonché alla loro contabilizzazione), in particolare, l'art 180, comma 3, lettera d), del TUEL (in base al quale l'ordinativo d'incasso deve riportare gli eventuali vincoli di destinazione delle entrate derivanti da legge, trasferimenti o prestiti) e le linee di indirizzo in tema di gestione di cassa delle entrate vincolate e destinate, di cui alla deliberazione della Sezione delle autonomie n. 31/2015/INPR.

### **10. Parametro di deficitarietà n. 7**

Questa Sezione, con deliberazione n. 22/2019/PRSP, accertava la violazione del parametro di deficitarietà n. 7, con riferimento allo stock complessivo del debito (stock debito/entrate correnti), il quale si attestava al 141,75%, oltre la soglia legale del 120%, applicabile nella fattispecie concreta.

Nell'esercizio 2017, lo stesso parametro risulta violato con un risultato del 131,47%, oltre la soglia legale stabilita per il caso in esame (*Consistenza dei debiti di finanziamento non assistiti da contribuzioni superiore al 150 per cento rispetto alle entrate correnti per gli enti che presentano un risultato contabile di gestione positivo e superiore al 120 per cento per gli enti che presentano un risultato contabile di gestione negativo, fermo restando il rispetto del limite di indebitamento di cui all'articolo 204 del TUEL con le modifiche di cui all'art.8, comma 1 della legge 12 novembre 2011, n.183, a decorrere dal 1° gennaio 2012*).

In sede istruttoria, l'Ente ha così riscontrato la richiesta di conoscere le misure correttive

adottate, al fine di garantire, per gli esercizi futuri, il rispetto del parametro sopra citato: *“L’Ente nel perseguire e mantenere gli equilibri di bilancio monitora attentamente l’andamento delle entrate e provvede al contempo a verificare la fattibilità tecnico-contabile di riduzione dello stock del debito in essere, tenendo conto della fisiologica riduzione a seguito del rimborso del pagamento dello stesso. Consci di tale situazione l’Ente non ha contratto alcun nuovo debito”*.

La Sezione, nel prendere atto delle informazioni rese in merito alle misure correttive adottate dall’Ente al fine del contenimento dello stock di debito, richiama quanto già evidenziato al riguardo, con deliberazione n. 22/2019/PRSP, raccomandando un attento e costante monitoraggio dell’indebitamento, al fine di garantire il perseguimento degli equilibri di bilancio negli esercizi successivi.

### **11. Spesa per il personale**

Nella relazione dell’Organo di revisione sul rendiconto 2017, si legge che: *“Nonostante sia stato richiesto non sono state comunicate all’Organo di revisione specifiche informazioni circa la spesa per il personale. In particolare, non è stata fornita informativa circa lo scostamento della spesa per il personale rispetto agli esercizi precedenti”*.

A seguito di nota istruttoria, l’Ente ha informato che la spesa per il personale, sostenuta nell’anno 2017, rientra nei limiti di cui all’art. 1, commi 557 e 557 quater della L. 296/2006. In particolare, il limite dato dalla media delle annualità 2011/2013 è pari ad € 690.088,83, mentre la spesa per il personale dell’esercizio 2017 è pari ad € 597.958,87.

### **12. Organismi Partecipati**

Sulla base dei dati inseriti nel Portale “Patrimonio PA” del MEF - Dipartimento del Tesoro, si evidenzia la perdita di esercizio della Società “Consorzio Padova Sud” (con partecipazione dell’1,776%) pari ad € - 1.268.822 nell’esercizio 2017 e ad € - 1.337.581 nell’esercizio 2018.

Al riguardo questa Sezione, con deliberazione n. 22/2019/PRSP, ha rilevato l’omesso accantonamento al fondo perdite degli organismi partecipati, in considerazione delle note passività potenziali del predetto Consorzio. In tale sede, l’Ente ha riferito che, sul bilancio dell’esercizio 2018, si sarebbero fatti i dovuti stanziamenti.

Nei documenti relativi all’esercizio 2018, si legge che: *“È stata accantonata la somma di euro 426.163,00 quale fondo per perdite risultanti dal bilancio d’esercizio delle aziende speciali, istituzioni ai sensi dell’art.1, comma 551 della legge 147/2013. Il fondo è stato calcolato in relazione alle perdite del bilancio d’esercizio 2016 dei seguenti enti, applicando la gradualità di cui al comma 552 del citato art. 1 della legge 147/2013 e al comma 2 dell’art.21 del d.lgs.175/2016:*

<i>Organismo</i>	<i>Perdita al 31/12/2017</i>	<i>Quota di partecipazione</i>	<i>Quota di perdita</i>	<i>Quota di fondo</i>
<i>Consorzio Padova Sud</i>	-23.995.638,00	1,78	-426.162,53	426.162,53

Dall'analisi dei dati indicati in BDAP si rileva infatti che, nel risultato di amministrazione al 31.12.2018, la quota accantonata sul fondo perdite società partecipate è pari ad € 426.163,00.

In sede istruttoria, si è ritenuto utile chiedere i necessari aggiornamenti in merito alla situazione economico-finanziaria della citata partecipata diretta e l'Ente ha fornito i seguenti chiarimenti, allegando la pertinente documentazione: *“Il 28/10/2020 è stato deliberato dal Consiglio di Amministrazione del Consorzio Padova Sud il progetto di bilancio chiuso al 31/12/2019 e l’informativa dell’intervenuta omologa di ristrutturazione ex art. 182 bis L.F. e approvazione della situazione intermedia al 31/07/2020 con il recepimento degli effetti contabili dell’intervenuta omologa. Al 31/12/2019 il Patrimonio netto presenta un valore di € -25.351.004. Al 31/07/2020 il Patrimonio netto presenta un valore di € 125.483 considerato il risultato positivo di periodo per € 25.476.488 derivante dalla sopravvenienza attiva generatasi a seguito dell’accordo di ristrutturazione dei debiti ex art. 182 bis L.F.. Si allega (al sub. “c”) la nota del Presidente del Consorzio Padova Sud con cui viene illustrata in dettaglio la situazione delle procedure in corso”.*

La Sezione prende positivamente atto dell'accantonamento effettuato sul fondo perdite degli organismi partecipati, nonché dei chiarimenti forniti in sede istruttoria. Tuttavia, in considerazione degli avvenimenti che hanno coinvolto la partecipata in argomento, è necessario effettuare un continuo ed attento monitoraggio, informando questa Sezione dei fatti rilevanti, inerenti la predetta partecipazione.

#### **P.Q.M.**

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto, in base alle risultanze delle relazioni rese dall'Organo di revisione, esaminati i questionari sul rendiconto per l'esercizio 2017, sui bilanci di previsione per gli anni 2018/20 e sul rendiconto per l'esercizio 2018 del Comune di Arzergrande:

- rileva la tardiva approvazione dei rendiconti 2017 e 2018 (in violazione del termine perentorio del 30 aprile, previsto all'art. 227, comma 2, del TUEL), nonché il superamento dei termini per l'invio dei relativi dati alla BDAP; raccomanda per il futuro la puntuale osservanza dei termini perentori stabiliti in materia dal legislatore; oltre che una completa e corretta compilazione dei questionari trasmessi;
- rileva il mancato accantonamento degli arretrati per la contrattazione collettiva riferita al triennio 2016-2018;
- rileva lo squilibrio di bilancio a rendiconto 2017 e raccomanda all'Ente di modulare la propria gestione finanziaria, nel senso di garantire, in una visione prospettica, il mantenimento dell'equilibrio di bilancio e l'effettività del risultato di amministrazione;
- rileva, per il 2018, un disavanzo di amministrazione pari ad € - 190.879,96 (derivato dall'applicazione degli accantonamenti, dei vincoli e delle destinazioni a spesa di investimento);
- rileva il mancato accantonamento di quote relative al fondo contenziosi, in presenza di contenziosi pendenti;

- richiama l'attenzione dell'Ente sull'importanza di una corretta quantificazione dei vincoli, sia di parte capitale, che di parte corrente;
- raccomanda un attento e costante monitoraggio dei residui mantenuti in bilancio ed invita l'Ente a proseguire nel miglioramento delle attività di riscossione e pagamento. Rileva, altresì, che l'indicatore di tempestività dei pagamenti ha assunto valori positivi pari a 32,58 giorni per l'anno 2018;
- rileva, con riferimento all'esercizio 2018, riscossioni particolarmente basse, specie in merito al recupero dell'evasione tributaria, richiamando l'attenzione dell'Ente sulla necessità di porre in essere una efficiente azione di riscossione;
- rileva che la cassa vincolata al 31.12.2017 ed al 31.12.2018 è pari a zero;
- rileva, nell'esercizio 2017, lo sfioramento del parametro di deficitarietà ministeriale n. 7, con riferimento allo stock del debito;
- raccomanda un attento e costante monitoraggio della partecipazione al Consorzio Padova Sud, provvedendo ad informare questa Sezione dei fatti rilevanti, concernenti la predetta partecipazione;
- rammenta l'obbligo di pubblicazione della presente pronuncia, ai sensi dell'art. 31 del D.lgs. 33/2013.

#### DISPONE

che la presente pronuncia venga trasmessa in via telematica, mediante l'applicativo Con.Te., al Consiglio comunale, al Sindaco e all'Organo di revisione del Comune di Arzergrande (Pd).

Così deliberato, nella Camera di consiglio del 25 febbraio 2021.

Il Magistrato relatore

f.to digitalmente Daniela D'Amato

Il Presidente

f.to digitalmente Salvatore Pilato

Depositata in Segreteria il 30 aprile 2021

IL DIRETTORE DI SEGRETERIA

f.to digitalmente Dott.ssa Letizia Rossini