



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

SANT'URBANO (PD)

All'Organo di revisione economico-
finanziaria

del Comune di

SANT'URBANO (PD)

Oggetto: trasmissione delibera n. 336/2019/PRSE del 22 ottobre 2019

Secondo quanto stabilito nel dispositivo, si trasmette ai soggetti in indirizzo la delibera n. 336/2019/PRSE, adottata dalla Sezione regionale di controllo per il Veneto in data 22 ottobre 2019.

Distinti saluti.

Il Direttore della Segreteria

/ Dott.ssa Letizia Rossini



CORTE DEI CONTI



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

Nell'adunanza del 22/10/2019

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;

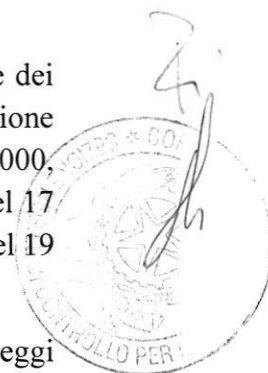
VISTA la legge 5 giugno 2003 n. 131;

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 Sant'Urbano (PD);

VISTO il Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato del 12 maggio 2016;

ESAMINATI gli schemi di bilancio (SDB) trasmessi alla Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche (BDAP), in osservanza dell'art. 227, comma 6, D.Lgs. 18/08/2000, n. 267 secondo le tassonomie XBRL definite con decreto del Presidente della Corte dei conti del 21 dicembre 2015, n. 112, adottato ai sensi dell'art. 20-bis del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito in legge 17 dicembre 2012, n. 221;

VISTA la nota, in data 16 agosto 2019, prot. n. 8452, con la quale il magistrato istruttore chiedeva notizie e chiarimenti al suindicato Comune;

VISTE le deduzioni fatte pervenire dall'Amministrazione comunale con nota del 12 settembre 2019 (acquisita al prot. C.d.c. n. 8675, in pari data);

VISTA l'ordinanza del Presidente n. 48/2019 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il relatore, Consigliere Maria Laura Prislei;

FATTO E DIRITTO

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

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



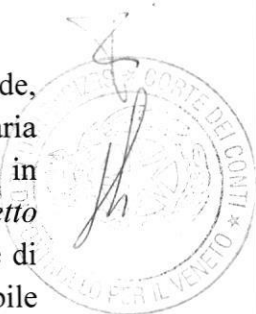
in materia di indebitamento dall'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, della sostenibilità dell'indebitamento, dell'assenza di irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli Enti.”), ne definisce l'ambito (“Ai fini di tale verifica,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

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

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

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

Ciò doverosamente precisato, dall'esame della relazione redatta dall'Organo di revisione sul conto consuntivo 2016 del Comune di Sant'Urbano (PD) sono emerse una serie di criticità nell'esercizio finanziario di riferimento. Lo scrutinio della situazione finanziaria del Comune ha richiesto, in particolare, uno specifico approfondimento istruttorio, sfociato in apposita nota di richiesta del 16 agosto 2019. I rilievi formulati s'incentravano prevalentemente sulle criticità riguardanti: alimentazione dei Fondi Pluriennali Vincolati



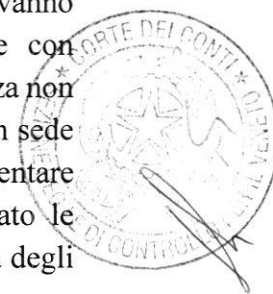
(FPV) ed errori consequenziali in tutti i saldi di gestione, il pareggio finanziario, l'avanzo applicato e utilizzato nel corso della gestione, i risultati della gestione di competenza e gli equilibri economico-finanziari, la verifica degli equilibri, il risultato di amministrazione al 31/12/2016 e la sua composizione, la gestione dei residui, le entrate derivanti dai permessi di costruire, dalla lotta all'evasione tributaria e dalle sanzioni amministrative pecuniarie per le violazioni del codice della strada, la spesa del personale, la verifica del rispetto degli obiettivi nell'anno 2016 del saldo di finanza pubblica e il referto annuale sui controlli interni di gestione.

Successivamente il Comune ha fatto pervenire, con nota del 12 settembre 2019 (acquisita al prot. C.d.c. n. 8675, in pari data) i chiarimenti richiesti che, comunque, non hanno consentito di superare i rilievi formulati nella richiesta istruttoria.

Va preliminarmente sottolineato che il Comune di Sant'Urbano (PD) era stato destinatario di apposita pronuncia per l'esercizio 2015 (n. 410/2018/PRSP, del 04/09 – 13/11) in cui la Sezione aveva proceduto a rilevare: i saldi negativi della gestione di competenza sia senza computare il saldo dei fondi pluriennali vincolati sia computando il saldo suddetto, l'assenza di accantonamenti, a rendiconto, al fondo per i contenziosi e al fondo rischi per le perdite delle società partecipate, l'omissione dei controlli interni di gestione, l'errata contabilizzazione delle spese elettorali, la gestione dei residui e l'errata quantificazione del fondo pluriennale in entrata nel bilancio di previsione 2016.

Nell'esercizio qui considerato, il fondo di cassa ammonta, al 31/12/2016, ad € 3.340.560,89 (con un aumento, rispetto alla cassa finale 2015 e iniziale 2016, in cui ammontava ad € 2.762.771,51, di € +577.789,38, pari al +20,91%) e il grado di rigidità della spesa, dato dal rapporto tra, al numeratore, le spese del personale e la quota capitale per il rimborso dei prestiti e, al denominatore, le entrate correnti, è del 28,61% ($533.290,10 + 140.887,51 / 2.356.520,12 = 0,28609$) inferiore alla soglia del nuovo parametro di *deficitarietà* n. 1, applicabile dal rendiconto 2018, in cui il limite da non superare è del 48%.

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



1. Le risultanze istruttorie hanno confermato l'errata quantificazione del fondo pluriennale vincolato di parte corrente, iscritto in entrata nel conto del bilancio, posto ad € 46.251,59 (valore errato) anziché ad € 43.267,44 (valore esatto). A causa dell'errore suindicato sono state iscritte in bilancio delle entrate inesistenti nella misura pari al differenziale tra i due importi surriferiti, ammontante ad € 2.984,15, finanziando così spese di pari importo prive di una reale e preventiva copertura finanziaria, con ripercussioni sull'esatta misura di tutti i saldi finanziari approvati e certificati.

La risposta ricevuta sul punto consente di fugare ogni dubbio a tal proposito considerato

quanto affermato in essa e nel prosieguo riportato.

“Si dà atto che i dati da voi esposti sono esatti in riferimento al FPV d'entrata - parte corrente - € 43.267,44.

Lo scostamento pari a € 2.984,15 (entrata inesistente) deve essere portato in diminuzione ai saldi di gestione che, comunque, rimangono positivi. L'importo è andato a finanziare spese che, però, non sono state inserite in spesa e quindi non sono impegnate e conseguentemente, gli equilibri di bilancio non sono stati alterati e non hanno determinato alcuna variazione né sul pareggio finanziario né sull'avanzo di amministrazione che è rimasto invariato. Come precedentemente chiarito, a causa dell'errata iscrizione di un'entrata in misura maggiore rispetto a quella esatta nello stanziamento ed a fronte di assenza di poste in spesa riferite a tale entrata, il pareggio finanziario nella gestione della competenza (dove i FPV sono confluiti) risulta invariato”.

2. Dall'istruttoria è emerso un disavanzo della parte capitale della competenza potenziata (inclusi i saldi dei fondi pluriennali vincolati) pari ad euro -2.313,94, in violazione dell'art. 162, c. 6, del TUEL, in cui è previsto l'obbligo del conseguimento del pareggio finanziario a cui deve concorrere favorevolmente anche la parte capitale del bilancio (e non solo quello di parte corrente).

Su tale punto il Comune così risponde: *“si conferma un saldo negativo della parte capitale per € 2.313,94 finanziato dalle entrate correnti.*

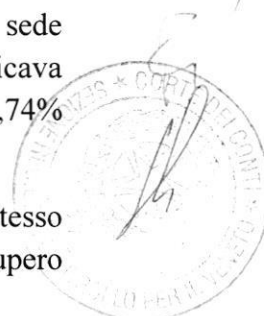
Si conferma il saldo non negativo in termini di competenza e di cassa tra le entrate finali e le spese finali (legge n. 164/2016, art. 1)”.

3. L'anzidetta situazione di criticità degli equilibri del bilancio del Comune di Sant'Urbano appare viepiù confermata dalle inefficienze relative alla riscossione coattiva delle entrate tributarie. Con riferimento alla scarsa efficienza nella lotta all'evasione tributaria, considerata la bassa percentuale tra gli accertamenti e le relative riscossioni in conto competenza, pari al 38,91% ($20.467,22/52.604,62=0,38907$) il Comune, nella nota di risposta, si limita ad allegare tutti i dati originariamente omessi nella relazione dell'Organo di revisione. Si sottolinea come i dati prodotti in sede istruttoria siano diversi da quelli riportati nel Questionario al punto 1.6.1 laddove si ricava un'altra percentuale del rapporto suddetto, pari al 44,74% ($48.994,99/109.506,28=0,4474$).

La Sezione, in ragione degli ulteriori e diversi dati forniti dal Comune, relativi allo stesso periodo, non può che sottolineare i deludenti esiti del programma di recupero dell'evasione tributaria.

In tale materia, la Sezione non può che richiamare i parametri disegnati dalla Carta costituzionale: l'indefettibile principio generale della indisponibilità dell'obbligazione tributaria - riconducibile ai principi di capacità contributiva (art. 53, comma 1, Cost.) ed imparzialità nell'azione della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.), espressione entrambi del più generale principio di eguaglianza nell'ambito dei rapporti tributari (vedi, *ex multis*, Corte dei conti, Sezione Giurisd. Sardegna, 21 febbraio 1994, n. 79).

Dall'indisponibilità dell'obbligazione tributaria, vincolata ed *ex lege*, si ricava il principio



dell'irrinunciabilità della potestà impositiva, con i corollari della non prorogabilità del recupero delle somme a tale titolo dovute, della necessità che l'azione del comune sia tempestivamente volta ad evitare la prescrizione del credito tributario e della competenza dell'organo gestionale all'attuazione del rapporto tributario. Deve essere posta in evidenza la sostanziale illiceità di qualsiasi azione od omissione volta a procrastinare l'adempimento degli obblighi tributari che, in quanto tali, vincolano a doveri ineludibili di solidarietà (art. 23 della Costituzione) e la cui inosservanza determina sperequazioni non accettabili rispetto a chi osserva tempestivamente e scrupolosamente gli obblighi medesimi.

4. Il Comune ha certificato, nei termini, il rispetto del saldo di finanza pubblica 2016 (pareggio di bilancio 2016) con un valore di 213 mila euro dichiarato e certificato (dato errato) anziché di 210 mila euro (valore corretto) come verificato d'ufficio, con un peggioramento, quindi, di 3 mila euro.

L'Ente territoriale, nella risposta, riconosce e ammette l'errore *de quo* precisando che *“si conferma l'effettivo rispetto del saldo di finanza pubblica nel 2016 sui dati del consuntivo e si ravvisa la necessità di aggiornare la certificazione prodotta alla Ragioneria Generale dello Stato (RGS)”*.

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.

5. Il Comune non ha adottato i controlli interni di gestione e, perciò, non ha inviato alla Sezione il referto su tali controlli, come previsto obbligatoriamente dall'art. 198 – *bis*, del Tuel.

L'Ente territoriale, nella risposta, precisa quanto segue: *“in riferimento al referto ex art. 198/bis del TUEL questa amministrazione non ha effettuato l'adempimento in quanto non previsto nel vigente Regolamento di contabilità”*.

Si sottolinea come il sistema dei controlli interni di gestione è un adempimento obbligatorio per tutti i Comuni, indipendentemente dalla loro classe demografica e dalla previsione regolamentare locale in quanto obbligatoriamente previsto in una norma di rango gerarchico superiore qual è la normativa primaria statale succitata disattesa nella fattispecie concreta.

6. Dall'analisi del prospetto *“All. a) Risultato di amministrazione”* contenuto negli schemi di bilancio (SDB) del consuntivo 2016 inseriti in BDAP (Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche), si osserva che al risultato di amministrazione 2016 è stata vincolata e destinata a spese d'investimento la somma di € 559.800,00. Tuttavia, ricalcolando i potenziali vincoli e destinazioni a spesa di investimento, partendo dai dati



approvati dall'Ente con il rendiconto 2015 e considerando la gestione 2016, si determina un "valore atteso" superiore, pari a € 614.381,56, con un differenziale, quindi, pari ad € 54.581,56, così come rappresentato nella tabella sotto riportata.

VERIFICA TOTALE PARTE VINCOLATA/DESTINATA A SPESE D'INVESTIMENTO	
Totale parte vincolata/destinata derivante dal 2015	+637.669,70
Utilizzo avanzo vincolato/investimenti in corso d'anno (come da prospetto riportato nella relazione al consuntivo 2016 dell'Organo di revisione)	-23.288,14
Saldo di parte capitale 2016	+0,00
Saldo delle partite finanziarie (il saldo positivo è destinato al rimborso anticipato del debito o al finanziamento degli investimenti)	+0,00
Differenziale residui eliminati di parte capitale	+0,00
Totale parte vincolata/destinata da riportare a rendiconto 2016	=614.381,56
Vincoli/destinazioni a rendiconto 2016	-559.800,00
Differenza	=54.581,56

L'Ente, a seguito della verifica dei dati della parte vincolata e destinata del risultato di amministrazione nel rendiconto 2016, ha precisato quanto segue: *"si conferma l'avanzo di amministrazione in €. 917.509,27 (allegato 1) e ricalcolati i potenziali vincoli/destinazioni come sottoelencato:*

Parte accantonata €. 69.441,00;

Parte vincolata e destinata agli investimenti €. 614.381,56;

Parte disponibile €. 233.686,71".

Nella risposta l'Ente non confuta l'esattezza dei calcoli formulati d'ufficio e, anzi, riconosce e rettifica, in questa sede, l'ammontare dei fondi vincolati e destinati nel risultato di amministrazione 2016 a copertura delle spese in conto capitale, determinandone la loro misura proprio nell'importo corrispondente a quello calcolato all'esito della verifica su esposta. Tuttavia, tale *modus operandi* non rispetta le procedure formali da osservare nel caso concreto. Per ricostituire i vincoli e le destinazioni perduti l'Ente dovrà intervenire nel primo rendiconto utile in misura adeguata e proporzionata alla ricostituzione dei vincoli e destinazioni medesimi.

7. Il Comune partecipa direttamente al Consorzio Padova 3, in liquidazione, con una quota dello 0,7995%. La procedura di liquidazione è ancora in corso malgrado sia stata avviata fin dal 2011. Dalla partecipazione suddetta potrebbero derivare per il Comune oneri finanziari qualora il bilancio finale di liquidazione si chiudesse con una perdita. A fronte del rischio suddetto è stato costituito un fondo con accantonamenti sul risultato di amministrazione. Per il motivo su esposto la Sezione raccomanda all'Amministrazione locale un diligente e prudente monitoraggio dell'organismo consortile in oggetto.

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 Sant'Urbano (PD) rileva:

1. l'errata quantificazione del fondo pluriennale vincolato di parte corrente iscritto in entrata nel rendiconto, non congruente con quello accertato a rendiconto 2015, posto ad € 46.251,59 (valore errato) anziché ad € 43.267,44 (valore esatto);
2. il saldo negativo in conto capitale del conto del bilancio, pari ad € -2.313,94;
3. la bassa percentuale di riscossione in conto competenza dei proventi derivanti dalla lotta all'evasione, pari al 38,91% ($20.467,22/52.604,62=0,38907$);
4. l'errore di calcolo nei saldi di finanza pubblica (pareggio) che, se pur rispettato, dalle verifiche d'ufficio, risulta peggiorato rispetto a quello certificato alla Ragioneria Generale dello Stato (+210 migliaia di euro, verificato d'ufficio anziché +213 migliaia di euro, certificato) con l'obbligo di trasmettere all'Ente suddetto un nuovo certificato rettificativo conforme alle risultanze suddette e successivo invio alla Sezione del medesimo, nello stato di ricevuto e protocollato;
5. l'omissione dei controlli interni di gestione, *ex art. 198 - bis* del TUEL.

Raccomanda:

6. il monitoraggio dei fondi vincolati e destinati al finanziamento delle spese d'investimento in base alla loro fonte e destinazione adeguando il loro corretto ammontare nel primo rendiconto utile;
7. il monitoraggio del Consorzio Padova 3, organismo partecipato direttamente, con la quota dello 0,7995%, in liquidazione dal 2011, dal quale potrebbero derivare conseguenze negative per il bilancio del Comune.

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

Così deliberato in Venezia, nella Camera di Consiglio del 22/10/2019.

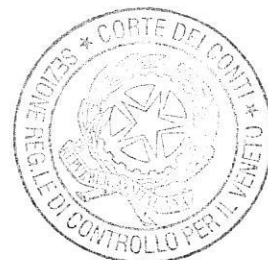
Il Magistrato Relatore

Maria Laura Prislei



Il Presidente

Salvatore Pilato



Depositata in Segreteria il 22 NOV. 2019

IL DIRETTORE DI SEGreteria

Dott.ssa Letizia Rossini