



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

Nell'adunanza del 07 aprile 2020

composta dai magistrati:

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

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

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

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

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

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (TUEL);

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 la legge 28 dicembre 2015 n. 208 (legge di stabilità 2016);

VISTA la legge 11 dicembre 2016 n. 232 (legge di bilancio 2017);

VISTA la legge 27 dicembre 2017 n. 205 (legge di bilancio 2018);

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

VISTA da ultimo, la legge 27 dicembre 2019 n. 160 (legge di bilancio 2020);

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti n. 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”*;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti n. 14/SEZAUT/2017/INPR del 23 giugno 2017, recante le *“Linee di indirizzo per la relazione dei revisori dei conti dei Comuni, delle Città metropolitane e delle Province sui bilanci di previsione 2017-2019 per l’attuazione dell’articolo 1 comma 166 e seguenti della legge 23 dicembre 2005, n. 266”*;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti n. 16/SEZAUT/2017/INPR del 30 luglio 2018, recante le *“Linee guida e relativo questionario per gli organi di revisione economico finanziaria degli enti locali per l’attuazione dell’articolo 1, commi 166 e seguenti della legge 23 dicembre 2005, n. 266. Rendiconto della gestione 2017”*;

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

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti n. 12/SEZAUT/2017/INPR del 11 giugno 2019, recante le *“Linee guida e relativo questionario per gli organi di revisione economico finanziaria degli enti locali per l’attuazione dell’articolo 1, commi 166 e seguenti della legge 23 dicembre 2005, n. 266. Rendiconto della gestione 2018”*;

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

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

ESAMINATE le relazioni sui rendiconti di gestione per gli esercizi finanziari 2016, 2017 e 2018, gli schemi di bilancio trasmessi alla Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche (BDAP) sul bilancio di previsione 2017-2019 e la relazione sul bilancio di previsione

2018-2020, redatta dall'Organo di revisione del Comune di SELVAZZANO DENTRO (PD);

VISTI i rilievi istruttori formulati con nota n.9389 del 10 ottobre 2019 trasmessa in via telematica, mediante l'applicativo Con.Te;

VISTE le deduzioni pervenute dall'Ente con nota del 13 novembre 2019 con le medesime modalità suindicate, acquisita al prot. Cdc n. 12758 del 14 novembre 2019; e la successiva integrazione trasmessa a mezzo mail in data 7 gennaio 2020, acquisita al prot. Cdc n. 35 pari data;

VISTA l'ordinanza del Presidente n. 14/2020 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il relatore, Consigliere Maria Laura Prislei;

FATTO E DIRITTO

L'art. 1, commi 166 e 167, L. 266/2005 (Legge finanziaria 2006) stabilisce che *“gli organi degli enti locali di revisione economico-finanziaria trasmettono, alle competenti Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, una relazione sul bilancio di previsione dell'esercizio di competenza e sul rendiconto dell'esercizio medesimo”* (di seguito, *“Questionario”*) sulla base dei criteri e delle linee guida predisposte dalla Corte per il rendiconto 2016, 2017, 2018 e per i bilanci di previsione 2017/2019 e 2018-2020.

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”*).

A partire dall'esercizio 2016 opera a pieno regime la normativa 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, aveva visto una 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 e il Fondo crediti di dubbia esigibilità.

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 (di seguito, "*Questionario*") e nelle verifiche istruttorie formulate dalla Sezione.

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, ed in funzione dell'adozione "*di effettive misure correttive funzionali a garantire il rispetto complessivo degli equilibri di bilancio*" (Corte costituzionale 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.

Ciò doverosamente precisato e passando all'esame effettuato sulla relazione redatta ai sensi dell'art. 1, commi 166 e ss., della richiamata legge n. 266/2005 dall'Organo di revisione, in riferimento ai conti consuntivo riferiti alle annualità 2016-2017-2018 e ai bilanci di previsione 2017/2019 e 2018/2020, del Comune di SELVAZZANO DENTRO (PD), la Sezione deve richiamare l'attenzione dell'Ente sulle criticità riscontrate e sulle conseguenziali osservazioni e raccomandazioni di seguito rappresentate.

1. Risultano approvati in ritardo, rispetto ai termini previsti dal Testo Unico degli Enti locali (D. Lgs. n. 267/2000), i rendiconti delle gestioni 2016 (deliberazione del Consiglio comunale n. 20 del 20.05.2017) e 2017 (deliberazione del Consiglio comunale n. 29 del 16.05.2018), nonché il bilancio di previsione 2017/2019 (deliberazione del Consiglio comunale n. 17 del 06.04.2017).

Secondo quanto rappresentato dall'Amministrazione comunale, tali ritardi sono dovuti a problematiche connesse alle difficoltà intercorse nel reperire un nuovo Responsabile dei servizi finanziari: "*Si ritiene necessario far presente che in data 01.03.2015 questa Amministrazione rimaneva priva del responsabile dei servizi Finanziari a seguito di mobilità presso altra P.A. L'Ente ha ripetutamente tentato di coprire il posto con bandi di mobilità ex art. 30, c. 1 D.Lgs. n. 165/2001 "esclusivamente riservati al personale di area vasta", secondo quanto previsto in quel periodo dalla L. 190/2014 (art. 1, c. 424) e i chiarimenti applicativi della circolare F.P. n. 1/2015, senza esito positivo.*

A fine 2015, l'Ente stipulava una convenzione ex art. 14 del CCNL Enti locali 22.01.2004 con altro Comune per potersi avvalere di un funzionario esperto del settore servizi finanziari, inizialmente per sole 10 ore settimanali, successivamente per 18 ore settimanali, comunque insufficienti per adempiere totalmente alle molteplici scadenze, monitoraggi e attività ordinaria dell'ufficio. La convenzione è stata prorogata per il 2016 e 2017."

La mancata approvazione del rendiconto e del bilancio di previsione nei termini 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 sia il rendiconto della gestione e ancor più il bilancio di previsione rappresentano 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 iniziale rispetto a quella definitiva, confrontandoli con quelli risultanti dalla concreta realizzazione dei programmi e degli indirizzi politici, vale a dire dei risultati, valutandone eventuali scostamenti ed analizzandone le ragioni.

A tale riguardo va ricordata la previsione di cui dall'art. 9, comma 1 quinquies, del decreto-legge 24 giugno 2016 n. 113, il quale vieta, in caso di ritardo del descritto adempimento, 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, fino a quando non abbiano adempiuto. È fatto altresì divieto di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi della disposizione del precedente periodo.”*

2. Gli schemi di bilancio relativi al rendiconto della gestione 2016 e al bilancio di previsione 2017/2019 risultano trasmessi alla Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche (BDAP) solamente in data 02.02.2018 (per il rendiconto) e 12.02.2018 (per il bilancio di previsione), pertanto oltre il termine di trenta giorni dalla loro approvazione.

Considerato che l'approvazione del bilancio di previsione 2017/2019 è avvenuta in data 06.04.2017, la trasmissione alla banca dati BDAP doveva avvenire entro 06.05.2017, mentre per il rendiconto 2016, approvato in data 20.05.2017, la trasmissione alla suddetta banca dati doveva avvenire entro il 19.06.2017.

Il mancato assolvimento di detto termine di trasmissione implica per l'ente l'applicazione delle sanzioni di cui all'art. 9, commi 1 quinquies e ss., del D.L.n.113/2016 (divieto di assunzione a qualsiasi titolo o contratti di servizio fino al momento dell'adempimento).

Le motivazioni fornite dal l'Amministrazione comunale in ordine a tale ritardo sembrerebbero sovrapponibili a quelle relative al ritardo nell'approvazione del rendiconto medesimo e sostanzialmente riconducibili all'assenza di un responsabile dei servizi finanziari (RSF) come emerge dai fatti brevemente riepilogati di seguito:

- dal 01.03.2015 cessazione del responsabile servizi finanziari per mobilità presso altro ente;
- il comune provvede a pubblicare diversi avvisi di mobilità volontaria (25.02.2015, 17.04.2015, 15.07.2015) che non hanno riscontri;
- con delibera di Giunta comunale (brev, Gc) n. 230 del 18.11.2015 viene approvata la convenzione con il comune di Saccolongo per *“l'utilizzo a tempo parziale”* del RSF, già in servizio presso quest'ultimo comune, con decorrenza 23.11.2015 fino al 31.12.2015, successivamente prorogato: con deliberazione Gc n. 281 del 30.12.2015) sino al 26.02.2016, con deliberazione Gc n. 27 del 29.02.2016 sino

al 31.12.2016 e con deliberazione Gc n. 201 del 21.12.2016 sino al 31.12.2017;

- con decorrenza 01.12.2017 il comune di Selvazzano provvedeva all'assunzione (atto n. 862/2017) del primo candidato nella graduatoria del *“concorso per titoli ed esami per la copertura di n. 1 posto di ruolo a tempo indeterminato di Istruttore Direttivo Contabile (categoria DI)”*.

Ciò posto appare evidente che non è stato rispettato quanto previsto dall'art. 9 *quinquies* del D.L.n.113/2016 in quanto l'assunzione del RSF risulta avvenuta nel periodo intercorrente tra l'approvazione del bilancio di previsione prima (06.04.2017) e del rendiconto poi (06.05.2017) e l'invio degli stessi alla BDAP (02.02.2018 e 12.02.2018), avvenuto oltre il termine dei trenta giorni previsti dalle citate approvazioni. L'Amministrazione comunale a riguardo precisa che *“Solo successivamente all'entrata in servizio del nuovo responsabile è emerso che il lavoro volto alla trasmissione dei dati del rendiconto 2016 alla BDAP (che rappresenta proprio uno degli adempimenti per la cui corretta evasione appare indispensabile la presenza di un Responsabile dei Servizi Finanziari) era stato effettivamente avviato ma non completato. Non appena riscontrata la mancanza, all'adempimento si è proceduto con la massima sollecitudine.*

Si precisa inoltre che il Responsabile assunto ha dato successivamente le dimissioni in data 15/01/2019.”

3. Sebbene il bilancio di previsione 2017/2019 appaia formalmente in equilibrio, con un equilibrio finale pari a zero, tuttavia si rilevano criticità relative alla congruità dell'accantonamento FCDE, pari ad € 200.000,00 e nell'applicazione in parte capitale di avanzo di amministrazione presunto pari ad € 570.000,00 (come desunto dalla banca dati BDAP), nonché alla consistente incidenza delle entrate correnti non ripetitive sulle entrate correnti (14% nel 2017, 12,55% sia per il 2018 che 2019).

In particolare, con riferimento all'applicazione dell'avanzo presunto il principio stabilisce che *“Non è conforme ai precetti dell'art. 81, quarto comma, della Costituzione realizzare il pareggio di bilancio in sede preventiva, attraverso l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione non accertato e verificato a seguito della procedura di approvazione del bilancio consuntivo dell'esercizio precedente (sentenza n. 70/2012 della Corte costituzionale). Tuttavia, in occasione dell'approvazione del bilancio di previsione, e con successive variazioni di bilancio, è consentito l'utilizzo della quota del risultato di amministrazione presunto costituita dai fondi vincolati, e dalle somme accantonate risultanti dall'ultimo consuntivo approvato, secondo le modalità di seguito riportate.”*. Nel caso del comune di Selvazzano Dentro la quota vincolata del risultato di amministrazione presunto dell'anno precedente (desunta dal prospetto) risultava essere pari a zero, mentre la parte accantonata per investimenti presunta risultava essere pari ad € 1.090.500. Tuttavia, l'utilizzo della quota destinata agli investimenti e della quota libera del risultato di amministrazione dell'anno precedente è consentito nel corso dell'esercizio solo se il bilancio di previsione (o la variazione di bilancio) è deliberato successivamente all'approvazione del rendiconto dell'anno precedente. Condizione evidentemente non verificatasi per il comune di Selvazzano in quanto il bilancio di previsione 2017/2019 è stato approvato in data 06.04.2017, pertanto, antecedentemente all'approvazione del rendiconto 2016 avvenuta in data 20.05.2017, da cui peraltro emerge una quota destinata

per investimenti pari ad € 452.495,94.

Con riferimento all'accantonamento al fondo crediti dubbia esigibilità, nella relazione dell'Organo di revisione sulla proposta di deliberazione approvazione bilancio di previsione 2017/2019 risulta che a fronte di un *accantonamento obbligatorio* di € 821.674,00 risulterebbe effettuato un *accantonamento effettivo* di € 200.000,00. *“Il collegio, pur rilevando l'incapienza del Fondo Crediti di dubbia esigibilità riscontra come risulti vincolato in avanzo presunto un fondo crediti di dubbi esigibilità al 31/12/2016 per euro 950.499”*. Riguardo a quanto affermato dall'Organo di revisione la Sezione sottolinea che l'accantonamento sull'avanzo di amministrazione al 31.12.2016 fa riferimento all'ammontare dei residui 2016 e precedenti, mentre l'accantonamento che l'Amministrazione comunale deve effettuare in sede di bilancio di previsione 2017 è riferito agli stanziamenti di tale esercizio sulla base delle riscossioni e degli accertamenti del quinquennio precedente; altresì per il 2017, il principio contabile allegato 4/2 al D.lgs. n. 118/2011 prevede che l'accantonamento in sede di bilancio di previsione sia pari almeno al 70% dell'accantonamento quantificato nel prospetto riguardante il fondo crediti di dubbia esigibilità allegato al bilancio stesso.

Nelle conclusioni della suddetta relazione lo stesso Organo di revisione raccomanda di *“valutare l'andamento delle riscossioni relative al recupero dell'evasione tributaria ed alla repressione delle violazioni del codice della strada al fine di adeguare tempestivamente l'accantonamento a fondo crediti di dubbia esigibilità che appare modesto rispetto a quanto previsto dalla norma pur tenendo conto delle possibili entrate derivanti dalla “rottamazione delle cartelle”*.

Altresì, dal parere sulla salvaguardia degli equilibri trasmesso dall'Organo di revisione emerge che *“Questo Collegio, ribadendo quanto già espresso con il proprio verbale n. 17 del 12 luglio 2017 circa l'incapienza del FCDE, premesso il permanere formale degli equilibri di bilancio, ritiene di non poter esprimere un parere in merito al permanere sostanziale degli equilibri di bilancio”*.

Per quanto riguarda il bilancio di previsione 2018/2020 l'equilibrio di parte corrente risulterebbe garantito nel triennio solamente attraverso l'utilizzo di entrate derivanti dagli oneri per permessi a costruire (pari ad € 620.000,00 per il 2018); a tale proposito lo stesso Organo di revisione, sottolinea che l'utilizzo di tali entrate *“potrebbe portare a squilibri di bilancio in caso di mancato introito”*, e *“richiama l'ente ad una estrema prudenza nel coprire spese correnti ordinarie con oneri di urbanizzazione che per loro natura sono entrate straordinarie e di carattere non ripetitivo”*, onde evitare squilibri futuri.

Nel questionario sul bilancio di previsione 2018/2020 emergerebbe che *“la percentuale minima (di accantonamento ad FCDE) non risulta rispettata per gli anni 2019/2020”*, la minore percentuale risulterebbe giustificata dall'installazione di un rilevatore elettronico della velocità che garantirebbe una maggiore percentuale d'incasso sull'accertato.

Nello specifico, per quanto riguarda l'accantonamento al FCDE relativo all'evasione tributaria, l'Organo di revisione dichiara che lo stesso è conforme a quanto previsto dalla normativa, tuttavia *“suggerisce di predisporre accantonamenti superiori ai limiti di legge”* considerate *“le difficoltà di incasso palesate negli anni precedenti”*. Per quanto invece riguarda l'accantonamento FCDE relativo alle sanzioni per violazione del codice

della strada, sempre l'Organo di revisione dichiara che l'accantonamento *“appare inferiore rispetto all'andamento storico delle riscossioni e degli accertamenti. Avuto riguardo alle difficoltà di incasso palesate negli anni precedenti, si suggerisce di predisporre degli accantonamenti superiori”*.

4. Il risultato della gestione di competenza (armonizzato) dell'esercizio 2016 risulta negativo per €- 271.691,37, la parte corrente presenta un saldo positivo di € 631.823,17 mentre quella in c/capitale presenta un saldo negativo di € -903.513,65, ripianato attraverso l'utilizzo di avanzo di amministrazione (€ 1.348.107,81, inizialmente applicato per € 1.612.741,47) ed in parte attraverso l'utilizzo di entrate di parte corrente destinate a spese d'investimento in base a specifiche disposizioni di legge (€ 102.316,76).

Il prospetto relativo alla verifica degli equilibri dà evidenza di un equilibrio finale positivo per € 1.341.050,09, tuttavia nel prospetto risulta indicato l'avanzo applicato e non l'avanzo effettivamente impegnato; in ogni caso, provvedendo al ricalcolo, l'equilibrio finale risulta sempre positivo e pari ad € 1.076.417,33, che al netto dell'utilizzo dell'avanzo (per € 1.348.107,81 per investimenti) diventa negativo (€ - 271.690,48) così come è negativo (€-1.751.317,12) al netto del Fondo pluriennale vincolato.

Per quanto riguarda la parte corrente si rileva:

- un aumento della spesa corrente rispetto all'esercizio precedente del 11,88% (che risultava già in aumento rispetto al 2014) non proporzionale rispetto all'aumento delle entrate correnti, così come già rilevato dall'Organo di revisione nella propria relazione allegata alla deliberazione rendiconto 2016: *“...pur rilevando che l'incremento è dovuto ad effettive esigenze legate principalmente all'assistenza sociale, sottolinea la necessità di ridimensionare le spese correnti in relazione alle entrate correnti”*;
- l'elevata incidenza del differenziale tra entrate non ripetitive – da recupero evasione tributaria e sanzioni codice della strada - e spese non ripetitive (€ 2.136.037,75) sia sulle entrate correnti (15,98%) sia sulle spese correnti (17,78%). Non risultano invece utilizzate in parte corrente le entrate derivanti da permessi a costruire.

Per quanto riguarda la gestione di competenza del biennio 2017-2018, tali esercizi presentano equilibri positivi anche al netto della componente di avanzo applicato, mentre al netto sia dell'avanzo applicato che del saldo del FPV di entrata e di spesa, sia di parte corrente che di parte capitale, nonché delle partite finanziarie, emerge un risultato negativo sia per il rendiconto 2017, pari ad € -311.861,01, che per il rendiconto 2018, pari ad €- 240.942,84.

Pur presentando un equilibrio finale positivo in entrambi gli esercizi la Sezione evidenzia quanto segue:

- per il rendiconto 2017, l'elevata incidenza del differenziale tra entrate non ripetitive – da recupero evasione tributaria e sanzioni codice della strada – e spese non ripetitive, sia sulle entrate correnti (17,54%) sia sulle spese correnti (20,39%). Si prende atto che l'Amministrazione non ha utilizzato le entrate derivanti da

permessi a costruire in parte corrente.

- per il rendiconto 2018 l'elevata incidenza delle sole entrate non ripetitive – da recupero evasione tributaria, sanzioni codice della strada e permessi a costruire – sia sulle entrate correnti (24,70%) sia sulle spese correnti (28,98%). Per il 2018 risultano utilizzate in parte corrente anche le entrate derivanti da permessi a costruire per € 620.000,00 (pari al 69,05% dell'accertato). La sezione sottolinea che l'art. 1, comma 460 della Legge 232/2016 non esclude l'utilizzo di tali entrate per finanziare spesa corrente, tuttavia ne circoscrive l'utilizzo agli interventi di manutenzione ordinaria sulle opere di urbanizzazione primaria e secondaria.

La Sezione riscontra, altresì, una contrazione della spesa corrente (-3,71%) nel 2017 ed un lieve aumento della stessa nell'esercizio successivo (1%), inoltre l'avanzo applicato nel 2017 risulta nei limiti dell'avanzo determinato nell'esercizio precedente e della sua composizione (non risultano applicate quote libere, solamente quote destinata per investimenti). Nel 2018 non risulta applicato avanzo di amministrazione.

Nelle *Considerazioni, proposte e raccomandazioni* della relazione dell'Organo di revisione (R2018), lo stesso *“raccomanda e propone di ricercare un saldo positivo dell'equilibrio di parte corrente che non richieda l'utilizzo di entrate in conto capitale, risorse di natura eccezionale, o l'impiego di avanzo di amministrazione.”*

5. Per quanto concerne le entrate che per loro natura sono da considerarsi *“non ripetitive”*, a seguito di apposita richiesta da parte del Magistrato istruttore e di opportune rielaborazioni, è stato esaminato l'andamento delle riscossioni di competenza e residui relativamente alle:

- entrate derivanti da recupero evasione tributaria (IMU-ICI-TASI): la percentuale di riscossione in competenza del biennio 2017-2018 (media del 32%) risulta aumentare rispetto al 2016 (19%). Alla data di presentazione della nota di risposta citata in premessa (novembre 2019) gli accertamenti di competenza 2017 e 2018 risultano riscossi complessivamente per il 56% ciascuno. Per quanto riguarda FCDE nel 2017 è pari ad € 479.500,00 ovvero al 25,97% dei residui complessivi di tale entrata (1.846.028,80), nel 2018 è pari ad € 841.717,33 ovvero al 47,32% dei residui complessivi di tali entrate (€ 1.895.879,05 in tale importo risultano ricompresi anche i residui afferenti all'ICI 2013-2016 pari ad € 696.145,15 di cui non si trova invece riscontro nella relazione dell'Organo di revisione né nel questionario *tabella 2.2 Andamento della riscossione in conto residui ultimo quinquennio* in quanto non prevista tra le entrate indicate);
- sanzioni pecuniarie per violazione del codice della strada: si registra una percentuale di riscossione (su accertamenti di competenza) del 27,59% (2017) e del 36,90 (2018). Alla data di presentazione della nota di risposta (novembre 2019) l'accertamento di competenza 2017 risulta riscosso complessivamente per il 47% mentre l'accertato 2018 per il 55,88%. Non risultano effettuate eliminazioni rispetto all'accertamento iniziale. La Sezione osserva che l'andamento risulta pressoché costante, ovvero in competenza per ciascun esercizio viene riscosso in media il 30% e nell'arco di un biennio raggiunge in

media il 50%. Per quanto riguarda il FCDE, lo stesso nel 2017 è pari ad € 520.500,00 ovvero al 24,32% dei residui complessivi di tale entrata (2.140.035,99), nel 2018 è pari ad € 1.241.744,00 ovvero al 40,85% dei residui complessivi di tali entrate (€ 3.039.688,35). Nel 2016 il FCDE rappresentava il 49,24% (€ 840.709,21) dei residui finali di tale entrata (€ 1.707.394,01).

6. Il saldo della gestione dei residui risulta negativo per tutto il triennio considerato (2016-2018), rispettivamente per €-251.478,72 (2016), € -917.796,68 (2017) ed €-282.551,46 (2018). Tale situazione è imputabile, per tutti gli esercizi, all'eliminazione di residui attivi del titolo I afferenti principalmente all'Imu ordinaria riferita alle annualità 2015 e 2016, così come di seguito dettagliato.

Nel 2016 risultano eliminazioni di residui attivi del titolo I per € 261.877,76 riferite ad accertamenti Imu ordinaria 2014 ed € 37.449,08 ad accertamenti Tasi ordinaria 2014; successivamente nel 2017 risultano ulteriori eliminazioni (titolo I dell'entrata), per complessivi € 1.260.621,61, che riguardano gli accertamenti Imu ordinaria per complessivi € 1.110.537,77 (€ 514.545,72 riferite ai residui formati nel 2016 ed € 593.993,00 riferita ai residui formati nel 2015) e alle sanzioni del codice della strada per € 264.389,55.

Secondo quanto dichiarato dall'Amministrazione comunale le eliminazioni 2016 *“sono riconducibili ad errate valutazioni in considerazione del mutato quadro normativo introdotto dalla L. N. 147/2013, cui si sono aggiunte a partire dal 2016 ulteriori agevolazioni in materia di IMU, e della progressiva bonifica della banca dati.”*. In particolare, con riferimento ai residui per Imu ordinaria l'Organo di revisione (relazione allegata proposta deliberazione rendiconto 2016) segnalava che, per l'ammontare di € 560.689,13, gli accertamenti sono stati eseguiti sulla base di stime ministeriali come previsto dal punto 3.7.5 del principio contabile, e non essendo le stesse ancora riscosse alla data di stesura della relazione medesima (12.05.2017) ne raccomandava il costante monitoraggio. Il principio prevede che *“3.7.5 Le entrate tributarie riscosse per autoliquidazione dei contribuenti sono accertate sulla base delle riscossioni effettuate entro la chiusura del rendiconto e, comunque, entro la scadenza prevista per l'approvazione del rendiconto o, per i gettiti derivanti dalle manovre fiscali delle regioni nell'esercizio di competenza, per un importo non superiore a quello stimato dal competente Dipartimento delle finanze, ai sensi dell'articolo 77-quater, comma 6, ultimo periodo del DL 112/2008, considerando anche l'eventuale aggiornamento infrannuale della stima effettuata ai sensi del citato articolo 77-quater del DL 112/2008, fornito dal Dipartimento delle Finanze.”*. Le consistenti eliminazioni avvenute nell'esercizio 2017 (a valere sugli accertamenti 2015-2016) appaiono collegabili ad una possibile sovrastima degli accertamenti Imu ordinaria annualità 2015/2016. A riguardo nella relazione dell'Organo di revisione veniva precisato che *“In sede di riaccertamento ordinario dei residui 2017 sono stati eliminati residui attivi per un importo pari a € 1.525.011,16 di cui € 1.260.621,61 per imposte tasse e proventi assimilati (codice di bilancio 1.01.01) ed € 264.389,55 per entrate da famiglie derivanti dall'attività di controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti (codice di bilancio 3.02.02). I residui attivi di natura tributaria e per sanzioni al codice della strada sono esposizioni verso soggetti che a causa della loro situazione economia e finanziaria, non sono in grado di adempiere in*

tutto o in parte alle proprie obbligazioni. L'eliminazione quindi decisa per questi residui attivi non è motivata che si tratta di crediti inesigibili ma si ritiene che essi verranno introitati nei bilanci prossimi futuri con una decisa azione di recupero dell'evasione tributaria andando a sistemare e ad aggiornare la banca dati dei contribuenti del Comune di Selvazzano, azione già avviata e che sta continuando anche nell'anno 2018.”.

Inoltre, si registra sia per il 2017 che per il 2018 un aumento dei residui del titolo 3 rispetto all'esercizio precedente di oltre il 20%, in particolare, con riferimento alle sanzioni amministrative pecuniarie per violazione del codice della strada (titolo 3), la cui riscossione è effettuata per il tramite del Consorzio Polizia Municipale Padova Ovest, ed in ordine alle quali l'Organo di revisione *“rileva che i tempi di riversamento previsti dall'accordo in essere comportano un rallentamento della effettiva riscossioni in capo al comune.*”, e propone la revisione delle stesse al fine di migliorare la situazione di cassa. L'amministrazione comunale conferma, nella nota di risposta di novembre 2019, di aver già attuato la modifica dei suddetti tempi di riversamento.

La Sezione prende atto delle azioni intraprese dall'Ente a decorrere dagli esercizi 2018 - 2019 *“Al fine di abbreviare i tempi di riscossione a decorrere dal 2018 si è provveduto all'invio dell'ingiunzione di pagamento con riferimento agli accertamenti per recupero evasione emessi dal 2017, in luogo dell'iscrizione a ruolo coattivo, nonché dal 2019 alle conseguenti azioni di fermo amministrativo, pignoramento dei crediti presso terzi e iscrizione d'ipoteca nei casi consentiti”*. Infatti, già dal 2018 la percentuale di riscossione dei residui complessivi del titolo I sembrerebbe aumentare al 63,92% (rispetto al 46% del 2015 e al 43% del 2017), tuttavia tale situazione risulta meritevole di costante monitoraggio da parte dell'Ente non solo con riferimento all'attività di riscossione ma anche per quanto concerne la congruità del relativo FCDE, come già più volte raccomandato dallo stesso Organo di revisione e come già emerso sia in sede di bilancio di previsione che a rendiconto.

La Sezione sottolinea infatti che l'ammontare dei residui concorre alla formazione del risultato di amministrazione e che lo stesso legislatore, al fine di conferire veridicità ed attendibilità al bilancio dell'Amministrazione locale 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.

Altresì, la Sezione ribadisce che la congruità dei *“fondi vincolati, fondi destinati agli investimenti e fondi accantonati”*, tra cui appunto il fondo crediti di dubbia esigibilità, è fondamentale ai fine della determinazione dell'avanzo o del disavanzo di amministrazione stesso, come rappresentato nel punto successivo.

7. Il risultato di amministrazione nei tre esercizi considerati risulta composto secondo quanto rappresentato nella tabella sottostante:

	2016	2017	2018
Risultato di amministrazione (+/-)	1.830.197,94	1.084.230,30	2.205.590,43
<i>di cui</i>			
a) Parte accantonata	1.347.702,00	1.029.495,14	2.116.956,47
<i>di cui</i>			
Fondo Crediti Dubbia Esigibilità	1.300.000,00	1.000.000,00	2.087.461,33
Fondo Contenziosi	29.500,00	15.000,00	15.000,00
Fondo accantonamento indennità fine mandato sindaco	18.202,00	14.495,14	14.495,14
b) Parte vincolata	0,00		7.390,00
c) Parte destinata a investimenti	452.495,94	9.500,00	980,29
e) Parte disponibile (+/-)	30.000,00	45.235,16	80.263,67

Dalla documentazione agli atti emerge che:

- i fondi liberi risultano piuttosto esigui per tutto il triennio;
- il fondo relativo all'accantonamento per indennità di fine mandato risulta pressoché invariato; le elezioni comunali si sono svolte nel 2019;
- non risulterebbe mantenuta interamente la quota destinata agli investimenti derivante dal risultato di amministrazione al 31.12.2016 e non applicata/utilizzata nell'esercizio 2017, pari a complessivi € 76.495,94. Ai fini del rispetto dei vincoli di destinazione, a tale quota è necessario sommare il saldo della gestione dei residui di parte capitale 2017 pari ad € 213.126,60 (differenza tre eliminazioni residui passivi c/capitale € 213.179,54 ed eliminazioni residui attivi c/capitale per € 52,94), nonché le economie di FPV di parte capitale 2017 che nel caso del comune di Selvazzano Dentro sono pari a zero. Nel 2018, non risulta applicato avanzo di amministrazione, pertanto avrebbero dovuto almeno essere mantenuti gli accantonamenti per investimenti presenti nel risultato di amministrazione 31.12.2017. Nel 2018 non sembrerebbero esserci ulteriori accantonamenti di parte capitale derivanti dalla gestione di competenza (risultato negativo di parte capitale), né dalla gestione dei residui (le eliminazioni dei residui attivi superano le eliminazioni dei passivi c/capitale) e dalle economie di FPV (che anche per il 2018 risulterebbero pari a zero).
- non risulterebbe effettuato nel 2017 l'accantonamento relativo agli arretrati CCNL (pur considerando che ad oggi tali arretrati dovrebbero essere già stati corrisposti). A riguardo la Sezione riscontra anche la mancata sottoscrizione dell'accordo integrativo entro fine 2018;
- il Fondo crediti dubbia esigibilità è stato determinato secondo il metodo semplificato, facoltà prevista dal D.M. 20 maggio 2015 per le annualità dal 2015 al 2018. L'Organo di revisione tuttavia segnala il forte scostamento di detto fondo rispetto alla simulazione di calcolo effettuata con il metodo ordinario. Altresì, rispetto al 2016 (FCDE pari ad € 1.300.00,00) il fondo nel 2017 risulta inferiore per effetto dell'utilizzo parziale del fondo medesimo a seguito delle consistenti eliminazioni dei residui attivi, di cui si è già trattato precedentemente, avvenute

nel corso dell'esercizio 2017 (ancorché relative all'Imu ordinaria e non all'Imu derivante dal recupero evasione tributaria). Per quanto riguarda invece il FCDE 2018, l'Organo di revisione, pur riscontrandone la congruità, rileva che *“se fosse stato calcolato col metodo ordinario, l'importo dello stesso sarebbe risultato pari a circa 3,42 milioni di euro, e non avrebbe trovato capienza nell'avanzo di amministrazione; come osservato dalla dottrina, occorre che gli enti pongano particolare attenzione all'utilizzo di tale facoltà di determinazione del Fcde a rendiconto, poiché la quantificazione del Fondo con il metodo ordinario a chiusura dell'esercizio 2019 potrebbe richiedere notevoli risorse aggiuntive, non accantonate gradualmente nel corso dei diversi esercizi, con il rischio di generare disavanzo di amministrazione da ripianare con le procedure ordinarie. La situazione dell'ente sul punto è di evidente criticità: la decisione di adottare il metodo semplificato, formalmente conforme alla normativa vigente, dovrà essere accompagnata con la massima urgenza da interventi gestionali che consentano di rendere disponibili nel rendiconto 2019 risorse sufficienti allo stanziamento del fcde secondo il metodo ordinario. A tal fine tutti i possibili canali di intervento devono essere esplorati; a titolo esemplificativo: incremento delle entrate di competenza; riduzione delle spese di competenza; forte impulso all'attività di riscossione dei residui attivi.”*

La Sezione osserva inoltre che l'adozione del metodo semplificato per il calcolo del FCDE, seppur formalmente corretto (sia nella sua applicazione che nei calcoli) implica che vi sia a monte la congruità del valore iniziale del FCDE al 1° gennaio di ciascun anno considerato, nonché l'adeguatezza dell'accantonamento di competenza effettuato in sede di bilancio di previsione. Richiamando i principi di veridicità, della prudenza, della significatività e rilevanza, l'adozione di tale facoltà di calcolo (metodo semplificato) andrebbe in ogni caso ponderata tenendo conto della situazione finanziaria complessiva dell'ente, e non adeguata alla capienza del relativo risultato di amministrazione, onde evitare il rinvio di oneri agli esercizi successivi, così come invece sembrerebbe avvenuto per il comune di Selvazzano Dentro, alla luce anche delle continue rilevazioni/indicazioni fornite dallo stesso Organo di revisione nei diversi cicli di bilancio e della consistenza di detto fondo se fosse stato applicato il metodo ordinario. Inoltre il principio contabile allegato 4.2 prevede che *“Fino a quando il fondo crediti dubbia esigibilità non risulta adeguato non è possibile utilizzare l'avanzo di amministrazione”*.

La Sezione, altresì, sottolinea come il risultato contabile di amministrazione costituisca il dato fondamentale di sintesi dell'intera gestione finanziaria dell'Ente, e nell'ordinamento contabile degli enti locali, è definito, in termini puramente finanziari, dall'art. 186 del TUEL quale somma del fondo di cassa aumentato dei residui attivi e diminuito dei residui passivi al termine dell'esercizio. La disciplina dell'istituto in parola trova una sua più compiuta definizione nell'attuale formulazione dell'art. 187 del TUEL, che al comma 1 dispone che *“Il risultato di amministrazione è distinto in fondi liberi, fondi vincolati, fondi destinati agli investimenti e fondi accantonati. I fondi destinati agli investimenti sono costituiti dalle entrate in c/capitale senza vincoli di specifica destinazione non spese, e sono utilizzabili con provvedimento di variazione di bilancio solo a seguito dell'approvazione del rendiconto. L'indicazione della destinazione nel risultato di amministrazione per le entrate in conto capitale che hanno dato luogo ad*

accantonamento al fondo crediti di dubbia e difficile esazione è sospeso, per l'importo dell'accantonamento, sino all'effettiva riscossione delle stesse. I trasferimenti in conto capitale non sono destinati al finanziamento degli investimenti e non possono essere finanziati dal debito e dalle entrate in conto capitale destinate al finanziamento degli investimenti. I fondi accantonati comprendono gli accantonamenti per passività potenziali e il fondo crediti di dubbia esigibilità. Nel caso in cui il risultato di amministrazione non sia sufficiente a comprendere le quote vincolate, destinate e accantonate, l'ente è in disavanzo di amministrazione. Tale disavanzo è iscritto come posta a sé stante nel primo esercizio del bilancio di previsione secondo le modalità previste dall'art. 188”.

Pur considerato che l'avanzo libero costituisce una risorsa a carattere residuale, di natura straordinaria con caratteristiche di non ripetitività, almeno nel suo ammontare, va evidenziato come l'assenza o l'esiguità di tali fondi non permetta alcun margine in caso di non congruità dei fondi accantonati.

8. Sulla base degli esiti del questionario rendiconto 2016 si osserva che lo stock del debito al 31.12.2016 ammonta a complessivi € 16.382.274,42 (comprensivo della quota capitale del leasing finanziario) e che il relativo parametro di deficitarietà ministeriale n. 7 - *“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'art. 204 del tuel con le modifiche di cui all'art. 8, com. 1 della L. 12 nov. 2011, n. 183, a decorrere dall'1 gen. 2012”* - non risulterebbe rispettato per poco, evidenziando una percentuale di incidenza del 122% a fronte del limite di 120%; risulta invece rispettato il limite previsto dall'art. 204 del TUEL.

9. Secondo i dati pubblicati nel sito istituzionale dell'Ente nell'apposita sezione *Amministrazione trasparente*, la Sezione riscontra che l'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti presenta valori superiori a zero per tutto il triennio considerato. Va precisato che, secondo le modalità di calcolo del suddetto indicatore, valori positivi corrispondono giorni di ritardo.

In particolare, l'indicatore in questione è pari a 19,63 giorni per il 2016, a 38,77 giorni per il 2017 e a 39,04 giorni per il 2018.

Si invita ad un attento monitoraggio dei tempi di pagamento anche alla luce della normativa sopravvenuta in materia che prevede l'obbligatorietà dell'accantonamento e la costituzione di un nuovo apposito fondo di garanzia dei debiti commerciali a partire dal bilancio di previsione 2021, direttamente proporzionale e in percentuale crescente in funzione della gravità della violazione rispetto al 2020 (comma 854 della legge di bilancio per il 2020 per effetto del quale l'introduzione del prefato fondo, originariamente prevista a partire dal bilancio di previsione 2020, ai sensi del comma 859 della legge di bilancio per il 2019, è stata rinviata al bilancio di previsione 2021).

10. Il fondo di cassa finale dell'esercizio ammontante a complessivi € 8.709.354,62, risulta costituito per il 93% - pari ad € 8.081.734,75 - da fondi di cassa vincolati, mentre la parte “libera” risulta pertanto ridursi ad € 627.619,87.

Nel periodo ottobre – dicembre 2016 (90 gg.) risulterebbero effettuati utilizzi di fondi di cassa vincolati, le cui quote risultano completamente reintegrate alla data del 31.12.2016. Tuttavia, si registra un peggioramento di tale situazione per il biennio successivo dove, a fronte di un fondo di cassa finale di € 7.684.928,06 nel 2017 e di € 6.381.320,19 nel 2018, risultano fondi di cassa vincolati da reintegrare al 31.12 di ciascun esercizio, rispettivamente per € 87.876,48 e per € 140.016,60.

Nelle relazione dell'Organo di revisione degli esercizi considerati si riscontra che nel 2017 *“La circostanza trova giustificazione nel fatto che i giorni 30 e 31 dicembre sono festivi pertanto con la riapertura del Tesoriere il giorno 2 gennaio 2018 sono stati accreditati gli ultimi riversamenti di IMU e TASI di competenza anno 2017 nei primi giorni del mese di gennaio 2018 per un importo pari ad € 730.723,26 ed addebitate le rate di mutuo Credito Sportivo di competenza 2017 per un importo pari a 232.812,16 per un accredito netto di € 497.911,10”*. Mentre nel 2018 *“la circostanza deve essere opportunamente segnalata e monitorata, denotando una difficoltà nel garantire un saldo di cassa positivo che deve essere affrontata intervenendo prontamente, ove necessario, anche limitando i pagamenti da effettuare.”*

La Sezione rileva che il permanere di una situazione di utilizzo di somme vincolate comporta per l'Ente l'impossibilità di rispettare il termine di pagamento dei 30 giorni, così come già accaduto per il comune di Selvazzano Dentro.

A riguardo L'Amministrazione comunale precisa che *“Al fine di superare tali problematiche, la Responsabile del Servizio Finanziario precisa che regolarmente (circa ogni 15 giorni) trasmette una situazione di cassa a tutti i Responsabili dei Servizi, evidenziando per ciascuno le entrate da riscuotere, e chiedendo i tempi di prevista riscossione al fine di garantire, dal lato della spesa, il rispetto del termine di 30 giorni per i pagamenti. Il Collegio visiona in tal senso la comunicazione del 9 ottobre 2019, nella quale viene espressamente precisato che "visto l'art. 183, comma 8, del D. Lgs. n. 267/2000 che impone ai responsabili di servizio di verificare in sede di assunzione di impegni il rispetto dei vincoli di finanza pubblica, si dovranno rinviare gli impegni non urgenti o strettamente necessari, soprattutto se relativi alla spesa corrente (tit. I), al verificarsi dell'effettivo incasso delle entrate previste a residui e a competenza.”*

L'Organo di revisione riscontra tuttavia che *“nonostante le direttive impartite dalla Responsabile del Servizio Finanziario, la situazione di cassa dell'Ente al 30/09/2019 risulta sostanzialmente analoga a quella al 30/09/2018; i miglioramenti ottenuti, pur presenti, non sono ancora sufficienti a far fronte al differenziale pregresso, accumulato nel tempo. (...) la situazione permane di criticità e va affrontata adottando ulteriori interventi urgenti. Tali interventi devono consentire non solo di recuperare il differenziale attuale, ma anche di risolvere in modo strutturale le problematiche che hanno condotto alla sua emersione, lavorando sia per incrementare la riscossione delle entrate che correlando le spese alle effettive disponibilità dell'Ente”*.

Inoltre, si è riscontrato sia per il 2017 che per il 2018 che il fondo di cassa (interamente vincolato) sommato ai residui attivi di parte capitale, sottratti i residui passivi di parte capitale ed il fondo pluriennale vincolato di spesa in c/capitale non garantirebbe la copertura di cassa delle opere da realizzare.

Altresì, limitatamente ai fondi di cassa vincolati non reintegrati nel biennio considerato non sembrerebbe trovarsi il riscontro nei residui di competenza afferenti ai titoli sopra citati secondo quanto stabilito al punto 10.8 del principio contabile “*Nel caso di utilizzo di cassa vincolata non completamente reintegrata alla data del 31 dicembre, per l'importo non ancora reintegrato, si accerta l'entrata da “Reintegro incassi vincolati ai sensi dell'art. 195 del TUEL” e si impegna la spesa per “Destinazione incassi liberi al reintegro incassi vincolati ai sensi dell'art. 195 del TUEL”. A seguito della comunicazione da parte del tesoriere dei sospesi riguardanti il reintegro di tali risorse, la regolazione contabile è effettuata in conto residui.*”

11. In data 20.04.2000 risultava costituito tra i comuni di Selvazzano Dentro, Rubano, Mestrino, Cervarese Santa Croce e Veggiano il Consorzio Polizia Municipale Padova Ovest per la gestione in forma associata del servizio di vigilanza urbana. Attualmente aderiscono al Consorzio solamente i comuni di Selvazzano Dentro, Rubano e Mestrino (Veggiano recesso dal 01.01.2014 e Cervarese Santa Croce dal 01.01.2015).

Tra le competenze attribuite al Consorzio rientra anche “*La gestione di tutta l'attività di accertamento e riscossione, anche coattiva, compreso il contenzioso conseguente.*”

Alla luce di quanto già emerso in riferimento alle entrate derivanti dalle sanzioni pecuniarie per violazione del codice della strada e del fondo di cassa, la Sezione raccomanda una *governance* da parte del comune di Selvazzano Dentro più attenta e puntuale soprattutto con riguardo ai tempi di riversamento delle suddette sanzioni, nonché al recupero delle relative somme, che si concretizzi in un monitoraggio effettivo, da parte dell'Amministrazione comunale, anche attraverso una puntuale azione preventiva di controllo e verifica sulle attività svolte dal consorzio.

12. Il conto economico dell'esercizio 2016 rileva una consistente perdita di €- 4.158.048,57, il risultato d'esercizio prima delle imposte ammonta ad €-3.937.754,89 di cui € -3.646.632,84 provenienti dalla differenza tra i componenti positivi e negativi della gestione (A-B).

A seguito di apposita nota da parte del Magistrato istruttore sulle voci di spesa più consistenti, si riscontra che:

- “*Prestazioni di servizi*” ammontanti ad € 7.039.564,44, le cui partite più significative sono rappresentate dai *contratti di servizio* (32,33% pari ad € 2.275.689,95), dalle *utenze* (19,43% pari ad € 1.367.876,79), dalle *manutenzioni ordinarie* (7,91% pari ad € 556.930,15) e dagli *altri servizi diversi n.a.c.* (28,85% pari ad € 2.031.258,52 dal cui dettaglio si riscontrano tutti importi singolarmente esigui);

- “*Trasferimenti contributi*” ammontanti ad € 2.885.017,02, in cui si distinguono *Trasferimenti correnti* per € 1.996.618,17 (tra cui presenta maggior rilevanza il trasferimento al Consorzio Polizia Municipale Padova Ovest con un'incidenza del 34,80% pari ad € 694.950,62); *Contributi agli investimenti ad Amministrazioni pubbliche* per € 867.324,52 e *Contributi agli investimenti ad altri soggetti* per € 21.074,33.

L'Amministrazione comunale precisa, altresì, che tra le componenti negative risulta gravare anche il consistente accantonamento al Fondo per la svalutazione dei crediti (voce *Altri accantonamenti*), nonché nettando la perdita delle componenti che hanno natura di

investimento ricomprese nelle voci sopra descritte (per circa 2,9 milioni) e lo stesso fondo svalutazione, si otterrebbe un pareggio sostanziale. Tali affermazioni non sono del tutto condivisibili in quanto lo stesso fondo svalutazione, ad esempio, se non accantonato darebbe origine ad un risultato della gestione inficiato da proventi non certi.

La Sezione rileva che la situazione emersa dal conto economico riflette la situazione finanziaria dell'ente, con particolare riferimento a quanto già rilevato in ordine all'aumento della spesa corrente, alle basse capacità di riscossione delle entrate e all'attenta programmazione delle risorse e dei loro impieghi.

Nell'esercizio 2017 si registra un utile di € 4.105.659,16 mentre nel 2018, nuovamente una perdita d'esercizio di €-1.325.107,25, nonché per entrambi gli esercizi l'Organo di revisione rileva un fondo dotazione negativo di € -1.864.827,94.

La Sezione ribadisce che *“il fondo di dotazione rappresenta la parte indisponibile del patrimonio netto, a garanzia della struttura patrimoniale dell'ente”*, pertanto il suo valore negativo rappresenta il sintomo di uno squilibrio patrimoniale e dell'incapacità dell'Ente di far fronte ai propri debiti, così come stabilito dal principio contabile applicato concernente la contabilità economico-patrimoniale allegato 4/3 al D.lgs. n. 118/2011 *“pertanto, se il patrimonio netto è positivo e il fondo di dotazione presenta un importo insignificante o negativo, l'ente si trova in una grave situazione di squilibrio patrimoniale, che il Consiglio, in occasione dell'approvazione del rendiconto, deve fronteggiare, in primo luogo attraverso l'utilizzo delle riserve disponibili. Se a seguito dell'utilizzo delle riserve il fondo di dotazione risulta ancora negativo, vuol dire che, il patrimonio netto è esclusivamente costituito da beni che non possono essere utilizzati per soddisfare i debiti dell'ente. È probabile che il fondo di dotazione negativo corrisponda ad un rilevante importo negativo del risultato di amministrazione.”*

13. Con le deliberazioni della Sezione n. 399/2017/PRSP del 02.02.2017 (trasmessa a mezzo Pec in data 04.07.2017) e n. 119/2019/PRSP del 25.07.2018 (trasmessa a mezzo Pec in data 28.05.2019) relative rispettivamente ai rendiconti delle annualità 2014 e 2015, la Sezione evidenziava che, in sede di riaccertamento straordinario dei residui (avvenuto con deliberazione di Giunta comunale n. 67 del 30.04.2015), per effetto dell'errata compilazione dell'allegato 5/2 al D. Lgs. n. 118/2011 *“Prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione alla data del riaccertamento straordinario”* la parte disponibile del risultato di amministrazione presentava un saldo negativo di € -425.628,80 (disavanzo) anziché il valore positivo di € 334.864,98.

L'Organo di revisione – con nota Pec del 13.07.2017 prot. n. 25012 – precisava che *“l'errore evidenziato in relazione al riaccertamento straordinario residui non ha portato conseguenze pregiudizievoli per il Comune in quanto le maggiori reimputazioni relative all'esercizio 2015 hanno coperto i maggiori residui passivi.”*. Atteso che le maggiori reimputazioni di entrata ammontavano ad € 760.493,78 e che il disavanzo suddetto non risulterebbe formalmente iscritto in bilancio, la Sezione richiama quanto previsto dall'art. 4 del Decreto MEF del 02.04.2015 in merito alle operazioni di verifica dell'avvenuto ripiano: *“In sede di approvazione del rendiconto 2015 tutti gli enti che a seguito del riaccertamento straordinario dei residui hanno registrato un maggiore disavanzo verificano se il risultato di amministrazione al 31 dicembre 2015 risulta migliorato*

rispetto al disavanzo al 1° gennaio 2015 derivante dal riaccertamento straordinario, per un importo pari o superiore rispetto all'ammontare del disavanzo applicato al bilancio di previsione 2015". Nel caso specifico del comune di Selvazzano Dentro il risultato d'esercizio al 31.12.2015, pari ad € 2.353.148,03, a seguito degli accantonamenti, vincoli e parte destinata agli investimenti, presenta una parte disponibile di € 997.024,00, che algebricamente coprirebbe per intero il disavanzo di € - 425.628,80. Tuttavia, occorre ribadire quanto già rilevato in sede di rendiconto 2015 (deliberazione n. 119 sopra citata) in ordine alla congruità dei fondi e degli accantonamenti, in particolare alla non completa presenza dei vincoli derivanti dal surplus di parte capitale e alla non corretta quantificazione del FCDE.

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.

P.Q.M.

la Sezione Regionale di Controllo per il Veneto nel concludere l'esame sulla documentazione inerente ai Rendiconti per gli esercizi 2016-2017-2018 e ai bilanci di previsioni 2017/2019 e 2018/2020 del Comune di SELVAZZANO DENTRO (PD), rileva:

- 1.** la tardiva approvazione dei rendiconti 2016 e 2017 e del bilancio di previsione 2017/2019, approvati rispettivamente con deliberazione del Consiglio comunale n. 20 del 20.05.2017, n. 29 del 16.05.2018 e n. 17 del 06.04.2017;
- 2.** la tardiva trasmissione alla Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche (BDAP) degli schemi di bilancio (SDB), del rendiconto dell'esercizio 2016 e del bilancio di previsione 2017/2019, e l'assunzione di un dipendente nel periodo di mancato adempimento;
- 3.** per entrambi i bilanci di previsione una sottovalutazione dell'accantonamento di competenza al Fondo crediti dubbia esigibilità relativamente alle entrate da recupero evasione tributaria e da sanzioni codice della strada, nonché l'elevata incidenza delle entrate non ripetitive sulle entrate correnti;
- 4.** un consistente aumento delle spese correnti (+11,88%) nell'esercizio 2016 ed un aumento più contenuto nell'esercizio 2018 (+1%);
- 5.** per tutto il triennio 2016-18 un'elevata incidenza del differenziale tra entrate e spese non ripetitive, con particolare riferimento alle entrate derivanti da recupero evasione tributaria, dalle sanzioni del codice della strada e da permessi a costruire (quest'ultime limitatamente all'esercizio 2018);
- 6.** per tutto il triennio 2016-18 una bassa capacità di riscossione delle entrate derivanti dal recupero evasione tributaria (2016 al 20%, in aumento per il 2017 e il 2018 media del 32%);
- 7.** per tutto il triennio 2016-18 una bassa capacità di riscossione, sia in conto competenza che in conto residui, dei proventi derivanti dalle sanzioni amministrative pecuniarie per la violazione del codice della strada, pari, rispettivamente, al 37,63%

(2016), al 27,59% (2017) e al 36,90% (2018);

8. l'esiguità dei fondi liberi nel risultato di amministrazione del triennio ed il mancato mantenimento delle quote destinate ad investimenti riferite all'esercizio 2016 e non utilizzate nel biennio successivo;

9. il mancato accantonamento nel 2017 degli arretrati CCNL e la mancata sottoscrizione dell'accordo integrativo entro fine 2018;

10. il forte scostamento del fondo crediti dubbia esigibilità, determinato a consuntivo secondo il metodo semplificato, rispetto alla sua consistenza determinata con il metodo ordinario, nonché la sottovalutazione dell'accantonamento di competenza al FCDE nei bilanci di previsione (in particolare per il 2017);

11. il saldo negativo della gestione dei residui per tutto il triennio e le consistenti eliminazioni di residui attivi del titolo I avvenute nel corso dell'esercizio 2017 afferenti all'Imu ordinaria accertata nel biennio 2015/2016;

12. nell'esercizio 2016, il lieve sfioramento del parametro di deficitarietà n. 7 (relativo ai debiti da finanziamento) con un risultato del 122% a fronte di un limite del 120%;

13. per tutto il triennio, un indicatore annuale di tempestività dei pagamenti con risultati positivi anziché pari a zero o negativi;

14. l'utilizzo di fondi di cassa vincolati in tutto il triennio, e di somme vincolate non reintegrate nel biennio 2017-2018;

15. una carenza di *governance* per quanto riguarda il Consorzio Polizia Municipale Padova Ovest soprattutto con riferimento ai tempi di riversamento delle sanzioni del codice della strada e al recupero delle relative somme;

16. perdite d'esercizio relative al conto economico dell'anno 2016 (€ -4.158.048,57) e dell'anno 2018, nonché un fondo di dotazione negativo (€ -1.864.827,94) per il biennio 2017/2018.

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

Dispone che copia della presente deliberazione sia trasmessa in via telematica, mediante l'applicativo Con. Te, al Consiglio comunale, al Sindaco ed all'Organo di revisione economico-finanziaria del Comune di Selvazzano Dentro (PD).

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 07 aprile 2020.

Il Magistrato relatore

Il Presidente

Maria Laura Prislei

Salvatore Pilato

Depositata in Segreteria il 27 maggio 2020

IL DIRETTORE DI SEGreteria

Dott.ssa Letizia Rossini