



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

*Nell'adunanza del 22 luglio 2021*

*composta dai magistrati:*

Maria Elisabetta LOCCI	Presidente
Elena BRANDOLINI	Consigliere
Amedeo BIANCHI	Consigliere
Giovanni DALLA PRIA	Referendario
Fedor MELATTI	Referendario, relatore
Daniela D'AMARO	Referendario
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 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;

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 n. 41/2021 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il Relatore, Referendario Fedor Melatti;

### **FATTO**

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

- questionari sul rendiconto relativo all'esercizio 2017, sul bilancio di previsione 2018/20 e sul rendiconto relativo all'esercizio 2018, di cui alle relative deliberazioni della Sezione delle autonomie riportate in premessa;
- relazioni dell'organo di revisione relative ai rendiconti, di cui all'art. 1, comma 166, della legge n. 266/2005;
- certificazioni del saldo di finanza pubblica per gli esercizi 2017 e 2018;
- schemi di bilancio presenti nella Banca dati delle Amministrazioni Pubbliche

Il controllo in merito alla situazione finanziaria del Comune di Tribano sul Rendiconto 2017, sul Bilancio di Previsione 2018-2020 e sul Rendiconto 2018 ha richiesto uno specifico approfondimento istruttorio (nota prot.n. 5493 del 25.2.2021), riscontrato dal Sindaco e dall'organo di revisione con nota a firma congiunta acquisita al prot. Cdc. n. 6490 del 9.4.2021. Successivamente si è reso necessario un ulteriore approfondimento istruttorio (prot. Cdc n. 8273 del 30.6.2021), riscontrato con documentazione acquisita al

prot. Cdc nn. 8373, 8374 e 8375 del 9.7.021.

Dall'esame della predetta documentazione, emerge la situazione contabile-finanziaria compendiate dalle seguenti tabelle:

### **EQUILIBRI DI BILANCIO**

La costruzione degli equilibri nei bilanci di previsione 2017/2019 e 2018/2020 rispetta quanto stabilito dal D. Lgs. 118/2011, sia a preventivo che a consuntivo:

	Rendiconto 2017	Rendiconto 2018
Equilibrio di parte corrente	22.394,23	150.437,05
Equilibrio di parte capitale	9.612,06	128.135,67
Saldo delle partite finanziarie	0	0
Equilibrio finale	32.006,29	278.572,72

L'Ente rispetta il saldo-obiettivo di finanza pubblica per entrambi gli esercizi, sia in sede previsionale che a rendiconto.

### **RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE**

	Rendiconto 2017	Rendiconto 2018
Fondo cassa	899.988,07	1.264.010,19
Residui attivi	621.308,38	610.751,17
Residui passivi	709.876,83	1.267.086,75
FPVs - parte corrente	28.886,16	10.718,55
FPVs - parte capitale	203.027,41	200.000,00
Risultato di amministrazione	579.506,05	396.956,06
Totale accantonamenti	105.000,00	262.408,67
Di cui: FCDE	43.450,00	50.000,00
Totale parte vincolata	2.119,00	2.119,00
Totale parte destinata agli investimenti	73.100,54	100.000,00
Totale parte libera	350.954,51	32.428,39

### **CAPACITA' DI RISCOSSIONE**

La capacità di riscossione dell'Ente si manifesta con particolare riferimento ai seguenti dati:

- i rendiconti sono stati approvati nei termini;
- c'è coerenza nell'ammontare del FPV iscritto nei bilanci degli esercizi 2016-2017-2018 e non si segnalano criticità in ordine alla sua contabilizzazione;
- non sono segnalate passività potenziali non coperte da apposito accantonamento di avanzo;
- non sono segnalati debiti fuori bilancio in attesa di riconoscimento;
- la contabilizzazione dei servizi per conto terzi rispetta il principio contabile;
- l'Ente ha provveduto alla tenuta dell'inventario e della contabilità economico-patrimoniale;
- l'organo di revisione non segnala, né nel questionario né nella sua relazione, situazioni di criticità in ordine alle partecipazioni societarie.

Con riferimento ai precedenti esercizi, la Sezione aveva così deliberato:

- **Rendiconto 2015 e BP 2016/2018:** deliberazione n. 508/2018/PRSE/Tribano con cui la Sezione aveva:
- rilevato l'omissione dei controlli interni di gestione, ex art. 198-bis del TUEL;
- rilevato l'insufficiente accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità - FCDE (solo euro 316,51) e omessi accantonamenti ai fondi per i contenziosi e per le perdite degli organismi partecipati (considerato che il Comune partecipa direttamente al Consorzio Padova Sud, con una quota del 1,6542%, il quale presenta passività potenziali);
- rilevato irrilevanti importi (solo euro 258,00) delle entrate, accertamenti e riscossioni equivalenti, per violazioni al codice della strada;
- rilevato la violazione del parametro di deficitarietà strutturale n. 7 (risultato 197,47% ben oltre la soglia legale del 150%);
- rilevato l'errata contabilizzazione delle anticipazioni di liquidità mantenute tra i residui passivi del titolo IV°, ex titolo III°, rimborso prestiti, anziché nel previsto e specifico fondo come quota accantonata del risultato di amministrazione;
- accertato la tardiva approvazione del preventivo 2016/2018.

Tale deliberazione non risulta pubblicata nella sezione Amministrazione trasparente (Controlli e rilievi sull'Amministrazione - Corte dei conti) del sito internet del Comune, in senso difforme rispetto a quanto previsto dall'art. 31 del d.lgs. n. 33/2013.

## **DIRITTO**

L'art. 1, comma 166, della legge 23 dicembre 2005 n. 266 prevede che *“ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, 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”*. Tale

relazione (nel prosieguo “questionario”) è redatta, ai sensi del successivo comma 167, sulla base dei criteri e delle linee-guida predisposte dalla Corte dei conti (cfr. Sezione delle autonomie n. 16/SEZAUT/2018/INPR per il rendiconto 2017 e n. 12/SEZAUT/2019/INPR per il rendiconto 2018).

L’art. 3, comma 1, lett. e), del decreto-legge n. 174 del 2012, convertito dalla legge n. 213 del 2012, ha introdotto nel d.lgs. n. 267 del 2000 l’art. 148-bis (intitolato “*Rafforzamento del controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria degli enti locali*”), il quale prevede che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti esaminino i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi degli enti locali per la 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. Ai fini della verifica in questione la magistratura contabile deve accertare che i rendiconti degli enti locali tengano conto anche delle partecipazioni in società alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici locali e di servizi strumentali.

Secondo quanto disposto dall’art. 148-bis, comma 3, del d.lgs. n. 267 del 2000, qualora le Sezioni regionali della Corte accertino la sussistenza *“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”*, gli enti locali interessati sono tenuti ad adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione della delibera di accertamento, *“i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio”*, nonché a trasmettere alla Corte i provvedimenti adottati, in modo che la magistratura contabile possa verificare, nei successivi trenta giorni, se gli stessi siano idonei a rimuovere le irregolarità ed a ripristinare gli equilibri di bilancio. In caso di mancata trasmissione dei provvedimenti correttivi, o di esito negativo della valutazione, *“è preclusa l’attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l’insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria”*.

Come precisato dalla Corte costituzionale (sentenza n. 60/2013), l’art. 1, commi da 166 a 172, della legge n. 266 del 2005 e l’art. 148-bis del d.lgs. n. 267 del 2000, introdotto dall’art. 3, comma 1, lettera e), del decreto-legge n. 174 del 2012, hanno istituito tipologie di controllo, estese alla generalità degli enti locali, finalizzate ad evitare danni irreparabili agli equilibri di bilancio. Tali controlli si collocano, pertanto, su un piano distinto rispetto al controllo sulla gestione amministrativa e sono compatibili con l’autonomia di regioni, province e comuni, in forza del supremo interesse alla legalità finanziaria ed alla tutela dell’unità economica della Repubblica (artt. 81, 119 e 120 Cost.). Tali prerogative assumono ancora maggior rilievo nel quadro delineato dall’art. 2, comma 1, della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, che, nel comma premesso all’art. 97 Cost., richiama il complesso delle pubbliche amministrazioni, in coerenza con l’ordinamento dell’Unione europea, ad assicurare l’equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico.

Occorre evidenziare che qualora le riscontrate irregolarità non integrino fattispecie di irregolarità sanzionabili, nei termini di cui al comma terzo dell’art. 148-bis T.U.E.L., il Collegio rinviene comunque la necessità di richiamare l’attenzione dell’Ente – in

particolare degli organi politici e degli organi tecnici di controllo (responsabile dei servizi finanziari, revisori dei conti, segretario comunale), ognuno per la parte di competenza – affinché possano essere adottate le opportune misure di autocorrezione, di esclusiva competenza dell'Ente destinatario, atte a promuoverne l'eliminazione.

In considerazione di tutto quanto sin qui osservato, vanno richiamate le citate linee guida della Sezione delle Autonomie (in particolare 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 e 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) ove si è sottolineata l'opportunità di proseguire nel monitoraggio degli istituti più rilevanti del sistema armonizzato, focalizzando l'attenzione su specifici profili gestionali indicativi della capacità di perseguire un'effettiva stabilità di medio-lungo termine. Pertanto, in continuità con il percorso già intrapreso per il passato, ed in conformità alla ormai consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale, anche per gli esercizi in esame il questionario ha privilegiato l'analisi degli aspetti principali della gestione, ossia: gestione finanziaria, risultato di amministrazione, indebitamento.

Per quanto sopra esposto, all'esito dell'istruttoria svolta sul Comune di Tribano si rilevano i seguenti profili.

#### **Tardiva trasmissione a BDAP rendiconto 2017**

In sede istruttoria si è rilevato che il rendiconto 2017 è stato trasmesso alla banca dati BDAP in data 08.06.2018, anziché entro 30 giorni dalla sua approvazione, avvenuta con deliberazione del Consiglio comunale n. 8 in data 26.04.2018.

Al riguardo, nella nota a firma congiunta acquisita al prot. Cdc n. 6490 del 9.4.2021., il Sindaco e l'organo di revisione hanno affermato che *“il ritardo nella trasmissione del Rendiconto 2017, trasmesso al BDAP l'8/6/2018 oltre il termine del 26/5/2018, secondo quanto affermato dai dipendenti dell'ufficio, è dovuto alla eccessiva mole di lavoro dell'ufficio Ragioneria del Comune che non ha permesso di agire tempestivamente.*

*In merito al rispetto del divieto assunzionale nel periodo di ritardo di trasmissione dal 26/5/18 al 8/6/18, previsto dall'art. 9, comma 1 quinquies del D.L. n. 113/2016, si precisa che è stato rispettato non avendo l'ente assunto alcun personale dipendente nel periodo in argomento”.*

Il Collegio, pur tenendo conto di quanto sopra rappresentato con riferimento al rispetto del divieto di assunzione disposto dall'art. 9, comma 1-quinquies, del D.L. n. 113 del 2016, nella formulazione vigente *ratione temporis*, raccomanda per il futuro la puntuale osservanza dei termini perentori stabiliti in materia dal legislatore.

#### **Tempestività dei pagamenti**

In sede istruttoria si è rilevato che l'indicatore di cui al DPCM del 22 settembre 2014 non è rinvenibile in BDAP.

Successivamente, nella citata nota a firma congiunta, il Sindaco e l'organo di revisione

hanno specificato i seguenti valori:

- Rendiconto 2017: 32,09 giorni di ritardo;
- Rendiconto 2018: 6,41 giorni di ritardo.

Nella medesima nota si è affermato che *“la motivazione del ritardo per l'anno 2017 secondo i responsabili dell'ufficio dell'ente è dovuta all'assenza per molti giorni di malattia del personale dell'Ufficio Ragioneria nonché alla sostituzione del Responsabile.*

*Nell'anno 2018 sono stati, invece, introdotti gli atti di liquidazione per il pagamento delle fatture ed il sistema è divenuto più automatizzato riducendo notevolmente il ritardo”.*

Il Collegio, nel prendere atto di quanto affermato nella citata nota, raccomanda all'Ente di provvedere alla corretta trasmissione dei dati alla BDAP, funzionale nel complesso al monitoraggio dei conti pubblici, nonché di prestare particolare attenzione al rispetto dei termini di pagamento, adottando le misure organizzative idonee a risolvere la problematica riscontrata.

### **Errata compilazione questionario rendiconto 2017 e 2018**

In sede istruttoria sono state rilevate alcune discrasie nella compilazione del questionario al rendiconto 2018, relativamente all'indicazione delle parti utilizzate del risultato di amministrazione 2017.

Al riguardo, nella citata nota a firma congiunta, il Sindaco e l'organo di revisione hanno affermato che i seguenti dati corretti sarebbero i seguenti:

- *Avanzo di amministrazione da Rendiconto 2017 euro 579.606,05 di cui utilizzato euro 12.500,97*
- *Avanzo libero euro 567.606,05*

*All'interno del questionario 2018, nella conciliazione tra risultato di gestione di competenza e risultato di amministrazione alla voce “Avanzo esercizi precedenti applicato” doveva essere inserito l'importo di euro 12.500,97 anziché quello erroneamente riportato di euro 465.521,06 come da rilievo, poiché tale utilizzo rappresenta l'unica somma relativa all'avanzo di amministrazione 2016, libero, applicato nel corso dell'esercizio finanziario 2017, e precisamente con la variazione di bilancio adottata con delibera consigliere n. 32 del 28.09.2017.*

*Infatti, a conferma della precisazione, si può osservare che a pagina 22 del questionario 2018, nella parte relativa all'esercizio 2017 – sezione 1 – risultati della gestione finanziaria – risultato di amministrazione dell'esercizio precedente – totale complessivo risultato di amministrazione – esercizio 2018, sono riportati i seguenti dati:*

- *Totale parti utilizzate euro 12.500,97*
- *Totale parti non utilizzate euro 567.606,05.*

Risulta tuttavia un evidente disallineamento tra i dati presenti nel questionario al rendiconto 2018 (pg. 22, totale delle parti utilizzate del risultato di amministrazione dell'esercizio precedente, ovvero il 2017, pari a € 12.500,97) e i dati presenti in BDAP e

nella relazione dell'organo di revisione al rendiconto, che risultano essere i seguenti: risultato di amministrazione 2016: € 531.458,02 (di cui utilizzati nell'esercizio 2017 € 12.500,97); risultato di amministrazione 2017: € 579.606,05 (di cui utilizzati nell'esercizio 2018 € 465.521,06). Tali dati risultano in BDAP (cfr. quadro generale riassuntivo, voce "utilizzo avanzo di amministrazione", pari a € 12.500,97 nel rendiconto 2017 e ad € 465.521,06 nel 2018) e nelle relative relazioni dell'organo di revisione (pg. 13 della relazione anno 2017, laddove si legge che *"l'avanzo di amministrazione al 31.12.2016 è stato utilizzato nel corso dell'esercizio 2017 per euro 12.500,97 (spese per debiti fuori bilancio riconosciuti)"* e pg. 9 della relazione al rendiconto 2018 - voce "avanzo esercizi precedenti applicato" pari a € 465.521,06- e pag. 11 della relazione anno 2018- prospetto equilibri, voci "utilizzo avanzo di amministrazione per spese correnti" e "utilizzo avanzo di amministrazione per spese di investimento" per un totale pari a € 465.521,06).

Il questionario 2018 riporta dunque alle pag. 21 e 22 i valori del risultato di amministrazione 2016 utilizzati nel 2017 per un importo pari a € 12.500,97 (già indicato nel questionario relativo al rendiconto 2017), laddove invece il valore presente in BDAP e nella relazione dell'organo di revisione è pari a € 465.521,06.

Risulta un ulteriore errore di compilazione nel questionario 2017, laddove si indica in € 441.098,82 il risultato di amministrazione al 31.12.2017 (in luogo di € 579.506,05).

Nei questionari 2017 e 2018 risultano parzialmente compilati i quadri a pag. 31-32 concernenti l'andamento della riscossione nell'ultimo quinquennio, nonché l'ammontare del FCDE (nel 2018 tali dati sono pari a zero). Nel questionario 2018 non risultano compilate le tabelle n. 3 e 4 (pg. 26); in risposta a specifica nota istruttoria tali dati sono stati successivamente integrati.

Considerati i numerosi disallineamenti tra i dati presenti in BDAP, nei questionari e nelle relazioni dell'organo di revisione, si richiamano dunque l'Ente e l'organo di revisione a prestare la massima attenzione e precisione nella risposta alle note istruttorie inviate da codesta Sezione, allineandosi agli standard di diligenza profusi dalle altre Amministrazioni locali presenti sul territorio regionale, nonché l'organo di revisione a compilare il questionario e la relazione al consuntivo con la massima scrupolosità, tenuto conto che si tratta di adempimenti previsti dalla legge. Il medesimo grado di diligenza dovrà essere profuso nella trasmissione dei dati di bilancio alla BDAP, adempimento che risulta funzionale, nel complesso, al monitoraggio dei conti pubblici.

### **Fondo Crediti Dubbia Esigibilità - riscossione**

In sede istruttoria si è rilevata l'esiguità del Fondo Crediti Dubbia Esigibilità (FCDE), che ammonta a € 43.450 e ad € 50.000, rispettivamente nelle annualità 2017 e 2018. Tali importi risultano pari a circa il 7% e l'8% del totale dei residui attivi.

Al riguardo, nella citata nota a firma congiunta, il Sindaco e l'organo di revisione hanno affermato che *"nel quadro 2.2 a pag. 31 del questionario al consuntivo 2017, il totale dei residui conservati al 31.12.2017 era pari ad euro 110.000,00, regolarmente incassati nei primi due mesi dell'esercizio successivo 2018. Per l'imposta I.M.U. era stato previsto un fondo rettificativo pari ad euro 42.450,00. Per quanto riguarda i fitti attivi e canoni"*

*patrimoniali, il totale dei residui conservati al 31.12.2017 era pari ad euro 3.004,14, con un FCDE pari ad euro 1.000,00. Nel bilancio di previsione 2017 era stata iscritta una somma pari ad euro 18.401,00. Nella composizione del risultato di amministrazione 2017 si è accantonata una somma pari ad euro 43.450,00, uguale a quella dell'esercizio precedente.*

*Nel questionario 2018 il totale dei residui per l'I.M.U. era di euro 40.000,00, regolarmente incassati nei primi due mesi dell'esercizio successivo 2019. Non vi erano altri residui. Nel bilancio di previsione 2018 erano iscritte le somme di euro 70.547,00 per la parte corrente, ed euro 62.190,00 per la parte capitale. Nella composizione del risultato di amministrazione 2018 si è accantonata una somma pari ad euro 50.000,00. Il metodo utilizzato per il calcolo del FCDE è stato quello semplificato”.*

Il Collegio, nel prendere atto dell'utilizzo del metodo di calcolo semplificato, rammenta tuttavia che se da un lato l'esempio n. 5 di cui al d.lgs. n. 118/2011 prevede che si debba procedere ad *“individuare le categorie di entrate stanziare che possono dare luogo a crediti di dubbia e difficile esazione”*, precisando che *“la scelta del livello di analisi, è lasciata al singolo ente, il quale può decidere di fare riferimento alle tipologie o di scendere ad un maggiore livello di analisi, costituito dalle categorie, o dai capitoli”*, dall'altro lato tale disciplina dispone che *“con riferimento alle entrate che l'ente non considera di dubbia e difficile esazione, per le quali non si provvede all'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità, è necessario dare adeguata illustrazione nella Nota integrativa al bilancio”*.

Da ciò risulta che la scelta di non provvedere all'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità, con riferimento ad alcune entrate, deve essere adeguatamente ponderata e motivata in nota integrativa, considerato che tale fondo, da intendersi quale un fondo rischi, diretto ad evitare che le entrate di dubbia esigibilità, previste ed accertate nel corso dell'esercizio, possano finanziare delle spese esigibili nel corso del medesimo esercizio, deve essere quantificato in misura congrua.

Per quanto concerne il Titolo III- entrate extratributarie, si rileva un modesto grado di riscossione dei residui attivi (47,94% nel 2017 e 29,91% nel 2018, come da tabella in premessa).

La Sezione raccomanda di adottare ogni misura utile a rendere più efficiente l'attività di riscossione.

### **Organismi partecipati**

In sede istruttoria si è rilevato un accantonamento al risultato di amministrazione 2017 pari a € 105.000 quale *“Fondo contenziosi e rischi futuri”* (cfr. relazione dell'organo di revisione, pag. 14). In risposta a nota istruttoria il Sindaco e l'organo di revisione hanno affermato che una quota di tale accantonamento, pari a € 26.028,52, è destinata *“a fronte del rischio di dover far fronte alla copertura di parte delle perdite della società per la gestione dei rifiuti Padova Territorio, Rifiuti Ed Ecologia Srl in liquidazione dichiarata fallita dal Tribunale di Rovigo in data 02/10/2017 e del Piano di Risanamento del Consorzio Padova Sud”*.

Si rileva altresì che nella relazione dell'organo di revisione al rendiconto 2018 sia il fondo

contenziosi sia il fondo perdite aziende e società partecipate sono “non presenti” (cfr. relazione dell’organo di revisione, pag. 16).

La Sezione rileva che con Deliberazione n. 508/2018/PRSE si è evidenziato quanto segue: *“da esposti pervenuti a questa Sezione emerge un’operazione di accollo consistita nella cessione, da parte della Padova Tre s.r.l. (partecipata al 100% dal Consorzio e affidataria del servizio di raccolta rifiuti) al Consorzio (controllore, quindi, della sua controllata), di crediti insoluti della prima per euro 9.748.147,23 e nella contestuale assunzione, da parte del Consorzio, di debiti della società per lo stesso importo, relativi alla gestione fino al 31/12/2014, per i quali erano stati già concordati appositi piani di rientro con le ditte creditrici. Se alle passività potenziali succitate si aggiungono altri 21.912.227,00 di euro di costi sospesi derivanti, tra le altre cause, dalle precedenti gestioni dei Consorzi Bacino Padova 3 e 4, ne deriva una passività potenziale complessiva pari a 31.660.374,23 di euro con un impatto nel bilancio dell’Ente locale pari ad euro 523.725,91. Di fronte alle cifre sopra riportate risulta di palmare evidenza la necessità di costituire un congruo accantonamento per fronteggiare le potenziali passività suesposte”*.

In continuità con quanto affermato nella Deliberazione n. 508/2018/PRSE, la Sezione evidenzia l’esigenza sottesa alla corretta e congrua determinazione dell’ammontare del fondo perdite società partecipate, che risulta fondamentale al fine di garantire il perseguimento dell’equilibrio di bilancio, rilevando l’insufficiente accantonamento allo scopo effettuato.

#### **Altri accantonamenti- transazione per prestazioni professionali**

Nella citata risposta a nota istruttoria il Sindaco e l’organo di revisione hanno affermato che la rimanente quota pari a euro 78.971,48, a valere sull’accantonamento di € 105.000, è stata costituita *“per un contenzioso legale con un professionista avvocato per onorari con il quale si è addivenuti ad una transazione per l’importo accantonato, come da delibera consiliare n. 30 del 22.11.2018, che prevedeva il versamento in tre rate annuali di pari importo”*.

Si è dunque ritenuto di dover effettuare un approfondimento istruttorio (nota prot. Cdc n. 8273 del 30.6.2021): dalla documentazione acquisita al prot. Cdc nn. 8373, 8374 e 8375 del 9.7.021 si è rilevato che la vicenda trae origine da un ricorso ex art. 702-bis c.p.c., notificato nel 2017, proposto da un avvocato nei confronti del Comune di Tribano per il pagamento dell’importo netto di € 119.257,74, aumentato di interessi di legge, a fronte dell’attività professionale dallo stesso prestata a favore dell’Ente.

Successivamente, a seguito della deliberazione del Consiglio comunale n. 30 del 22.11.2018, si è addivenuti alla sottoscrizione di un atto di transazione tra il Comune e il citato legale, nel quale si è previsto il pagamento a quest’ultimo da parte dell’Ente di una somma onnicomprensiva pari a € 64.128, oltre ad € 2.843,43 a titolo di spese esenti, per un totale di € 66.971,43, da liquidarsi in n. 3 rate (la prima di importo pari ad € 24.218,43 da pagarsi entro il 17.12.2018, la seconda e la terza pari ad € 21.376 da pagarsi rispettivamente entro il 15 settembre 2019 ed il 15 settembre 2020).

Complessivamente, dunque, la transazione ha comportato una decurtazione pari a circa il

44% (senza considerare la rinuncia agli interessi di legge, i quali non erano quantificati nel ricorso introduttivo del giudizio) della pretesa originariamente azionata in giudizio.

Dalla lettura dell'atto di transazione è tuttavia emerso che il Comune si era costituito nel citato giudizio chiedendo in via principale, tra l'altro, l'accertamento e la conseguente dichiarazione di nullità del rapporto professionale intercorso tra lo stesso Comune e il professionista legale, *“per mancanza di conferimento incarico per iscritto e di impegno di spesa corrispondente da parte del Comune”*.

Al riguardo non può non rilevarsi quanto previsto dall'art. 191, commi 1 e 4, del TUEL, secondo i quali *“Gli enti locali possono effettuare spese solo se sussiste l'impegno contabile registrato sul competente programma del bilancio di previsione e l'attestazione della copertura finanziaria di cui all'articolo 153, comma 5. Nel caso di spese riguardanti trasferimenti e contributi ad altre amministrazioni pubbliche, somministrazioni, forniture, appalti e prestazioni professionali, il responsabile del procedimento di spesa comunica al destinatario le informazioni relative all'impegno. La comunicazione dell'avvenuto impegno e della relativa copertura finanziaria, riguardanti le somministrazioni, le forniture e le prestazioni professionali, è effettuata contestualmente all'ordinazione della prestazione con l'avvertenza che la successiva fattura deve essere completata con gli estremi della suddetta comunicazione. Fermo restando quanto disposto al comma 4, il terzo interessato, in mancanza della comunicazione, ha facoltà di non eseguire la prestazione sino a quando i dati non gli vengano comunicati [...] Nel caso in cui vi è stata l'acquisizione di beni e servizi in violazione dell'obbligo indicato nei commi 1, 2 e 3, il rapporto obbligatorio intercorre, ai fini della controprestazione e per la parte non riconoscibile ai sensi dell'articolo 194, comma 1, lettera e), tra il privato fornitore e l'amministratore, funzionario o dipendente che hanno consentito la fornitura. Per le esecuzioni reiterate o continuative detto effetto si estende a coloro che hanno reso possibili le singole prestazioni”*.

Si richiama altresì la più recente giurisprudenza in materia, secondo cui *“la deliberazione comunale di conferimento di incarico ad un professionista deve indicare l'ammontare della spesa, mediante l'identificazione e la distinzione delle diverse voci che la compongono (spese generali, tecniche, per compensi professionali, ecc.), ed i mezzi per farvi fronte, ugualmente identificati e distinti analiticamente, così da creare un doppio e congiunto (non alternativo) indice di riferimento che vincola l'operato dell'ente locale in relazione alle spese stabilite anticipatamente, in ragione dell'interesse pubblico all'equilibrio economico e finanziario, e quindi al buon andamento della P.A.”* (cfr. da ultimo, Cass. civ., Sez. I, ord. n. 6919/2019).

La stessa normativa statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici prevede la necessità di procedere al preventivo impegno di spesa (cfr. D. lgs. n. 118/2011, All. n. 4/2, punto 5.2, lett. g), secondo cui *“gli impegni derivanti dal conferimento di incarico a legali esterni, la cui esigibilità non è determinabile, sono imputati all'esercizio in cui il contratto è firmato, in deroga al principio della competenza potenziata, al fine di garantire la copertura della spesa. In sede di predisposizione del rendiconto, in occasione della verifica dei residui prevista dall'articolo 3, comma 4 del presente decreto, se l'obbligazione non è esigibile, si provvede alla cancellazione dell'impegno ed alla sua immediata re-imputazione all'esercizio in cui si prevede che sarà esigibile, anche*

*sulla base delle indicazioni presenti nel contratto di incarico al legale. Al fine di evitare la formazione di debiti fuori bilancio, l'ente chiede ogni anno al legale di confermare o meno il preventivo di spesa sulla base della quale è stato assunto l'impegno e, di conseguenza, provvede ad assumere gli eventuali ulteriori impegni. Nell'esercizio in cui l'impegno è cancellato si iscrive, tra le spese, il fondo pluriennale vincolato al fine di consentire la copertura dell'impegno nell'esercizio in cui l'obbligazione è imputata. Al riguardo si ricorda che l'articolo 3, comma 4, del presente decreto prevede che le variazioni agli stanziamenti del fondo pluriennale vincolato e dell'esercizio in corso e dell'esercizio precedente necessarie alla reimputazione delle entrate e delle spese reimputate sono effettuate con provvedimento amministrativo della giunta entro i termini previsti per l'approvazione del rendiconto”).*

Al riguardo si richiama quanto affermato dalla magistratura contabile, secondo cui nel caso di mancanza dell'impegno contabile relativo al conferimento degli incarichi legali *“si verte in una fattispecie di acquisizione di servizi in violazione del citato art. 191 del d. lgs. n° 267 del 2000, con possibilità di riconduzione, a sanatoria, nel sistema di contabilità dell'Ente, solo mediante attivazione del procedimento per l'eventuale riconoscimento di debito fuori bilancio di cui all'art. 194 del d. lgs. n° 267 del 2000 cit., con tutte le condizioni e le limitazioni previste al riguardo, anche con riferimento [...] alla necessità della sussistenza dei requisiti oggettivi indicati al comma 1, lett. e) del menzionato art. 194 relativamente a beni e servizi acquisiti in violazione degli obblighi di cui ai commi 1, 2 e 3 dell'articolo 191 (“nei limiti degli accertati e dimostrati utilità ed arricchimento per l'ente, nell'ambito dell'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza”, ex art. 194 cit.)”* (cfr. Corte dei conti, Sez. contr. Campania, n. 261/2014).

Nel caso specifico si rileva che l'Ente ha proceduto a sottoscrivere uno specifico atto di transazione.

Al riguardo le Sezioni di controllo di questa Corte dei conti, che si sono già occupate di tale questione, hanno maturato l'orientamento, che può pertanto definirsi consolidato e dal quale questa Sezione non ha motivo di discostarsi, secondo la quale l'elencazione delle fattispecie di riconoscimento dei debiti fuori bilancio contenuta nell'art. 194 del TUEL *“è da considerarsi tassativa”* e non può estendersi alle transazioni, in considerazione della *“natura eccezionale di detta previsione normativa finalizzata a limitare il ricorso ad impegni non derivanti dalla normale procedura di bilancio”* (v. ex multis, Sez. Piemonte, del. n. 4/2007; Sez. Basilicata, del. n. 16/2007; Sez. Puglia, del. n. 106/2009). A sostegno di tale opzione ermeneutica è stata peraltro addotta (v. Sezione Piemonte, del. n. 4/2007, cit.) l'impossibilità di ricondurre la fattispecie degli accordi transattivi al concetto di sopravvenienza passiva e dunque alla nozione di debito fuori bilancio, precisando che, a differenza dei debiti derivanti da sentenze esecutive (chiaramente riconducibili al concetto di sopravvenienza passiva in quanto, in assenza di una specifica previsione nel bilancio di esercizio in cui i debiti si manifestano, esse prescindono necessariamente da un previo impegno di spesa), gli accordi transattivi presuppongono, invece, la decisione dell'Ente di pervenire ad un accordo con la controparte, per cui è possibile prevedere, da parte del Comune, tanto il sorgere dell'obbligazione quanto i tempi per l'adempimento. Ne discende che l'Amministrazione

in tali casi si trova nelle condizioni (ed ha l'obbligo) di attivare le normali procedure contabili di spesa (stanziamento, impegno, liquidazione e pagamento) previste dall'art. 191 del TUEL e di riportare ad esse l'assunzione delle obbligazioni derivanti dagli accordi transattivi (cfr. Corte conti Sez. contr. Umbria n. 123/2015 e Sez. contr. Lombardia n. 556/2013, in cui si specifica altresì che *“nel caso di specie, il debito a carico dell'amministrazione comunale - oggetto della procedura ex art. 194 t.u.e.l. - è sorto al momento della stipulazione del negozio transattivo e non in esercizi precedenti, pertanto solo con la stipulazione del contratto di transazione l'amministrazione comunale ha assunto una obbligazione giuridicamente vincolante. Ne consegue che l'impegno di spesa doveva essere assunto contestualmente all'approvazione della transazione in quanto l'impegno contabile, registrato in uno specifico intervento o capitolo di previsione, e l'attestazione della copertura finanziaria costituiscono condizioni essenziali per poter effettuare spese (art. 191 t.u.e.l.)*).

Pur essendosi dunque proceduto al pagamento delle spettanze, previa assunzione di impegno a carico degli esercizi 2018, 2019 e 2020, solo dopo la sottoscrizione, a seguito di deliberazione del consiglio comunale, di una specifica transazione, la quale, secondo il ricordato consolidato orientamento della magistratura contabile non rientra tra le fattispecie di cui all'art. 194 del TUEL, la complessiva vicenda appare caratterizzata tuttavia da un vizio originario che si è concretizzato nel mancato rispetto della normativa gius-contabile vigente in materia, nonché dei citati orientamenti giurisprudenziali prevalenti, considerato che l'incarico risulta essere stato conferito, come riportato nell'atto di transazione e per quanto concerne gli aspetti contabili che in questa sede devono essere esaminati, senza contestuale assunzione di impegno di spesa corrispondente da parte del Comune.

La Sezione richiama dunque l'Ente al pedissequo rispetto di quanto previsto dal D. lgs. n. 118/2011, All. n. 4/2, punto 5.2, lett. g).

#### **Violazione art. 204 TUEL -Superamento parametro di deficitarietà n. P4- D.M. 28/12/2018**

In sede istruttoria si è rilevato il superamento del valore-soglia pari al 10% previsto dall'art. 204 del TUEL, secondo cui *“oltre al rispetto delle condizioni di cui all'articolo 203, l'ente locale può assumere nuovi mutui e accedere ad altre forme di finanziamento reperibili sul mercato solo se l'importo annuale degli interessi, sommato a quello dei mutui precedentemente contratti, a quello dei prestiti obbligazionari precedentemente emessi, a quello delle aperture di credito stipulate e a quello derivante da garanzie prestate ai sensi dell'articolo 207, al netto dei contributi statali e regionali in conto interessi, non supera il 12 per cento, per l'anno 2011, l'8 per cento, per gli anni dal 2012 al 2014, e il 10 per cento, a decorrere dall'anno 2015, delle entrate relative ai primi tre titoli delle entrate del rendiconto del penultimo anno precedente quello in cui viene prevista l'assunzione dei mutui. Per gli enti locali di nuova istituzione si fa riferimento, per i primi due anni, ai corrispondenti dati finanziari del bilancio di previsione. Il rispetto del limite è verificato facendo riferimento anche agli interessi riguardanti i finanziamenti contratti e imputati contabilmente agli esercizi successivi. Non concorrono al limite di indebitamento le garanzie prestate per le quali l'ente ha accantonato l'intero importo del debito garantito”*.

Relativamente all'esercizio 2017 si è infatti registrato un valore pari al 10,44% (cfr. relazione dell'organo di revisione al rendiconto 2017, pag. 23), mentre nel 2018 il dato è pari al 10,13% (cfr. relazione dell'organo di revisione al rendiconto 2018, pag. 17), a fronte di errate affermazioni dello stesso organo di revisione circa il rispetto dello stesso limite previsto dal citato art. 204 del TUEL (cfr. pg. 23 della relazione al rendiconto 2017 e pg. 17 della relazione al rendiconto 2018).

Al riguardo, nella citata nota a firma congiunta, il Sindaco e l'organo di revisione hanno affermato che *"si accerta che l'Ente, seppur in maniera marginale, ha ecceduto il limite massimo di capacità teorica di indebitamento, pertanto gli oneri finanziari eccedono il limite massimo del 10% previsto dall' art. 204 del TUEL per la somma di € 2.736. L'Organo di revisione invita l'Amministrazione comunale ad impegnare tale eccedenza nell'ammontare dell'avanzo di amministrazione libero"*.

*Il Comune di Tribano nel 2018 ha ottenuto un mutuo della durata di 15 anni di euro 136.160,00 con l'Istituto per il Credito Sportivo per la realizzazione di una pista ciclabile.*

*Il contratto di mutuo prevede un contributo a copertura totale degli interessi di euro 28.072,61 da parte dell'ente mutuante; pertanto il Comune corrisponde esclusivamente le quote semestrali del solo capitale.*

*Tale circostanza consente di non incrementare ulteriormente l'ammontare degli interessi passivi a carico dell'ente locale".*

Benché il superamento del limite imposto dall'art. 204 del TUEL sia di importo marginale, la Sezione rammenta che la magistratura contabile ha ritenuto che il meccanismo introdotto dall'art.204 del TUEL abbia carattere di rigidità ed operi in modo vincolato sulla spesa per investimenti degli enti locali, imponendo il rispetto dei limiti già dal primo anno di decorrenza dell'indebitamento. La previsione normativa, nella sua chiarezza ed univocità non consente dunque alcun margine di discrezionalità all'ente locale (cfr. Corte dei conti, Sez. contr. Emilia-Romagna, deliberazione n. 171/2014/PAR).

La citata norma rientra, dunque, tra le *"disposizioni imperative finalizzate a contenere l'indebitamento, tra l'altro – come noto – anch'esse di matrice sovranazionale, comunitaria e costituzionale (cfr., sotto quest'ultimo profilo, la recente legge costituzionale n. 1/2012)"* (cfr. Corte dei conti, Sez. contr. Lombardia, deliberazione n. 323/2012/PAR).

In sede istruttoria si è altresì rilevato il superamento, con riferimento all'esercizio 2018, del parametro di deficitarietà P4 (esposto al foglio indicatori sintetici di bilancio di BDAP), codice indicatore 10.3, che ha assunto un superiore alla soglia del 16%.

Il Collegio raccomanda per il futuro di prestare particolare attenzione al parametro in questione.

**P.Q.M.**

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto, in base alle risultanze della relazione resa dall'Organo di revisione, esaminato il questionario sul Rendiconto

per l'esercizio 2017, sul Bilancio di previsione per gli anni 2018/20 e sul Rendiconto per l'esercizio 2018 del Comune di Tribano (PD):

- rileva la tardiva trasmissione a BDAP del rendiconto 2017;
- rileva che l'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti per gli esercizi 2017 e 2018 è positivo, essendo rispettivamente pari a 32,09 e a 6,41;
- rileva le discrasie di cui in motivazione nella compilazione dei questionari relativi ai rendiconti 2017 e 2018, richiamando l'Ente e l'organo di revisione a prestare la massima attenzione e precisione nella risposta alle note istruttorie inviate da codesta Sezione, allineandosi agli standard di diligenza profusi dalle altre Amministrazioni locali presenti sul territorio regionale, nonché l'organo di revisione a compilare il questionario e la relazione al consuntivo con la massima scrupolosità, tenuto conto che si tratta di adempimenti previsti dalla legge. Il medesimo grado di diligenza dovrà essere profuso nella trasmissione dei dati di bilancio alla BDAP, adempimento che risulta funzionale, nel complesso, al monitoraggio dei conti pubblici;
- richiama l'Ente alla corretta quantificazione del FCDE, raccomandando di adottare ogni misura utile a rendere più efficiente l'attività di riscossione con particolare riferimento ai residui attivi relativi al Titolo III- entrate extratributarie;
- rileva l'insufficiente quantificazione del fondo perdite aziende e società partecipate nei rendiconti 2017 e 2018;
- richiama l'Ente al pedissequo rispetto di quanto previsto dal D. lgs. n. 118/2011, All. n. 4/2, punto 5.2, lett. g);
- rileva il superamento del valore-soglia (10%) previsto dall'art. 204 del TUEL e il superamento, con riferimento al rendiconto 2018, del parametro obiettivo P4-Ind. 10.3, di cui al D.M. 28/12/2018;
- rammenta l'obbligo di pubblicazione della presente pronuncia ai sensi dell'art. 31 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

Copia della presente pronuncia sarà trasmessa in via telematica, mediante l'applicativo ConTE, al Presidente del Consiglio Comunale, al Sindaco ed all'Organo di revisione economico-finanziaria del Comune di Tribano (PD).

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 22 luglio 2021.

Il Magistrato relatore

Il Presidente

f.to digitalmente Fedor Melatti

f.to digitalmente Maria Elisabetta Locci

Depositata in Segreteria il 26 luglio 2021

IL DIRETTORE DI SEGreteria

f.to digitalmente Dott.ssa Letizia Rossini