CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO
La Segreteria

Trasmissione via pec

CORTE DEI CONTI
0008226-01/10/2018-SC_VEN-T97-P

Al Presidente del Consiglio Comunale

Al Sindaco
del Comune di
SAN PIETRO IN CARIANO (VR)

e per il tramite dell'Ente

All'Organo di revisione economico-finanziaria
del Comune di
SAN PIETRO IN CARIANO (VR)

Oggetto: trasmissione delibera n. 338/2018/PRSE del 17 luglio 2018

Secondo quanto stabilito nel dispositivo, si trasmette ai soggetti in indirizzo la delibera n. 338/2018/PRSE, adottata dalla Sezione regionale di controllo per il Veneto in data 17 luglio 2018.

Distinti saluti.

Il Direttore della Segreteria
Dott.ssa Raffaella Brandolese

CORTE DEI CONTI
San Marco 3538 – Campo Sant'Angelo – 30124 Venezia – Italia | Tel. 041.2705.416
e-mail: supporto.sezione.controllo.veneto@corteconti.it PEC: veneto.controllo@corteconticert.it

d.o.

Comune di San Pietro in Cariano Prot: 23750 del 01-10-2018 cat. 1 cls. 11

Deliberazione n. 338 /2018/PRSE/San Pietro in Cariano

REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 17 luglio 2018

composta dai magistrati:

Maria Laura PRISLEI	Presidente f.f.
Giampiero PIZZICONI	Consigliere
Tiziano TESSARO	Consigliere, relatore
Amedeo BIANCHI	Consigliere
Francesco MAFFEI	Primo Referendario
Francesca DIMITA	Primo Referendario

*****

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

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

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

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

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

VISTA la legge 5 giugno 2003 n. 131;

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

VISTA la legge 31 dicembre 2009, n.196;

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

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

Comune di San Pietro in Cariano Prot. 23750 del 01-10-2018 cat. 1 cls. 11

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

VISTA da ultimo, la legge 27 dicembre 2017 n. 205;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti n. 22/SEZAUT/2016/INPR del 30 maggio 2016, 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 2015*" emendata in correzione di un errore materiale con successiva deliberazione n. 29/SEZAUT/2016/INPR del 20 ottobre 2016;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti n. 24/SEZAUT/2016/INPR del 9 giugno 2016, 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. Bilancio di previsione 2016-2018*";

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

VISTA la deliberazione n. 49/2017/INPR con la quale la Sezione ha approvato il programma di lavoro per l'anno 2017;

ESAMINATA la relazione sul rendiconto di gestione per l'esercizio finanziario 2015 e la relazione sul bilancio di previsione 2016-2018, redatte dall'Organo di Revisione del Comune di San Pietro in Cariano (VR);

VISTA l'ordinanza del Presidente n. 37/2018 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il Relatore, Consigliere Tiziano Tessaro;

FATTO E DIRITTO

1. L'art. 1, commi 166 e 167, L. 266/2005 (Legge Finanziaria 2006) stabilisce che "*gli Organi degli Enti Locali di Revisione Economico-Finanziaria trasmettono, alle competenti Sezioni Regionali di Controllo della Corte dei Conti, una relazione sul bilancio di previsione dell'esercizio di competenza e sul rendiconto dell'esercizio medesimo*" (di seguito, "Questionario") sulla base dei criteri e delle linee guida predisposte dalla Corte (Sezione delle Autonomie n. 22/SEZAUT/2016/INPR e n. 24/SEZAUT/2016/INPR rispettivamente per il rendiconto 2015 e per il bilancio di previsione 2016-2018).

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*

Comune di San Pietro in Cariano Prot: 23750 del 01-10-2018 cat. 1 cls. 11

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"*).

Occorre considerare che l'esercizio 2015 segna il definitivo passaggio alla contabilità armonizzata, come evidenziato dalle Linee guida elaborate dalla Sezione delle Autonomie con la deliberazione n. 22/2016/INPR, che completa le indicazioni offerte con le precedenti deliberazioni n. 4/2015/INPR, n. 31/2015/INPR e n. 32/2015/INPR relative a istituti centrali per la nuova contabilità quali il riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi, il Fondo pluriennale vincolato e il Fondo crediti di dubbia esigibilità.

In particolare, gli Enti Locali non sperimentatori, ai sensi dell'art. 11, commi 12 e 13, del D.lgs. 118/2011, hanno adottato gli schemi di bilancio e di rendiconto vigenti nel 2014, aventi valore a tutti gli effetti giuridici, ai quali hanno affiancato i nuovi schemi di bilancio armonizzato, con funzione conoscitiva e, dal 1° gennaio 2015, hanno adottato il principio della competenza finanziaria potenziata, mentre gli enti che hanno partecipato nel 2014 alla sperimentazione, ai sensi del citato art. 11, comma 15, del suddetto decreto, hanno adottato gli schemi di bilancio armonizzati, ai quali hanno affiancato, con finalità conoscitiva, gli schemi previgenti.

Si rammenta, inoltre, che il 2015 è stato l'ultimo esercizio di applicazione del Patto di stabilità interno, superato dalla nuova disciplina sul pareggio di bilancio introdotta dalla Legge Cost. 1/2012, di modifica dell'art. 81, comma 6, Cost., a cui è stata data attuazione con la Legge 243/2012.

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.

Occorre precisare, che, in ossequio alla natura dinamica del controllo espletato in tal sede, che impone, al fine di far emergere la concreta situazione economico-finanziaria dell'Ente, una visione prospettica degli atti del ciclo di bilancio nei vari esercizi, e in funzione dell'adozione "*di effettive misure correttive funzionali a garantire il rispetto complessivo degli equilibri di bilancio*" (Corte Cost. 60/2013), la Sezione regionale di

Comune di San Pietro in Cariano Prot: 23760 del 01-10-2018 cat. 1 cls. 11

controllo accerta anche criticità suscettibili di arrecare pregiudizio allo stabile mantenimento degli equilibri dell'Ente benché non integranti fattispecie di irregolarità sanzionabili nei termini sopra accennati.

Infatti, anche dopo l'entrata in vigore della citata normativa, risulta tuttora in vigore l'art. 7, c. 7, della legge n. 131/2003, qualora tutte o parte delle irregolarità esaminate non siano così gravi da rendere necessaria l'adozione della deliberazione prevista dall'art. 148-bis del D.Lgs. n. 267/2000 e/o l'avvio del procedimento di c.d. "dissesto guidato" disciplinato dall'art. 6, c. 2, del D.Lgs. n. 149/2011, la natura attualmente anche collaborativa del controllo svolto dalle Sezioni regionali della Corte dei conti non esclude la possibilità di segnalare agli enti interessati irregolarità contabili non gravi o meri sintomi di precarietà. Ciò appare utile per prevenire l'insorgenza di più gravi situazioni di deficitarietà o di squilibrio.

2. Ciò doverosamente precisato e passando ora all'esame delle criticità riscontrate a seguito dell'esame della relazione redatta ai sensi dell'art. 1, commi 166 e ss., della richiamata legge n. 266/2005, dall'Organo di revisione, in relazione al conto consuntivo 2015 e al bilancio di previsione 2016 del Comune di San Pietro in Cariano (VR) sono emerse una serie di criticità nell'esercizio finanziario di riferimento oggetto di rilievo. Lo scrutinio della situazione finanziaria del Comune ha richiesto in particolare uno specifico approfondimento istruttorio, sfociato in apposita nota di richiesta (n. 001210 del 21 febbraio 2018). I rilievi formulati s'incentravano prevalentemente sulle criticità riguardanti

- la non corretta iscrizione FVP;
- il basso grado di realizzo evasione tributaria;
- la mancata iscrizione del fondo contenzioso;
- il mancato rispetto della tempestività dei pagamenti;
- la reimputazione di residui mantenuti durante il riaccertamento straordinario.

In esito alla predetta richiesta, il Comune ha fatto pervenire, con nota prot. n. 005640 del 08 marzo 2018, acquisito al protocollo di questa Corte con numerazione 001623 del 08 marzo 2018 i chiarimenti richiesti, che tuttavia non hanno consentito di superare i rilievi formulati nella richiesta istruttoria.

Va preliminarmente sottolineato che il Comune di San Pietro in Cariano era stato destinatario di apposita pronuncia per l'esercizio 2014 (Deliberazione n. 320/2017/PRSE), in cui la Sezione aveva proceduto a rilevare la bassa percentuale di riscossione delle entrate per proventi derivanti da sanzioni amministrative per violazione del codice della strada e derivanti da evasione tributaria;- la mancata predisposizione della relazione sui risultati conseguiti con il POR, di cui all'art. 1 comma 611 della legge 190/2014; la necessità di una più attenta governance nei confronti di tutti gli organismi partecipati dall'Ente.

Le criticità, riscontrate sulla base del questionario e dell'attività istruttoria, che vanno attentamente vagliate nella gestione del bilancio degli esercizi futuri, la cui evidenza

Comune di San Pietro in Cariano Prot: 23750 del 01-10-2018 cat. 1 cls. 11

non è venuta meno a seguito della valutazione delle argomentazioni fornite dall'ente in sede di risposta istruttoria, testimoniano della necessità di operare uno sforzo supplementare sul versante gestionale da parte dell'Ente volto a declinare in modo appropriato le esigenze sottese alla corretta applicazione dei principi contabili in chiave di tutela degli equilibri di bilancio.

Va preliminarmente sottolineato che nell'esercizio qui considerato, il fondo di cassa ammonta al 31/12/2015 a € 2.256.215,84 e la rigidità del bilancio si attesta al 34,22%

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

In ogni caso, le risultanze istruttorie restituiscono un quadro complessivo caratterizzato da una potenziale compromissione in atto degli equilibri di bilancio presidiati dall'art. 81 Cost.

3. Con la nota sopra citata, il Magistrato istruttore rilevava come i saldi di parte corrente e di parte capitale, esposti nel quadro 1.1.1, sembravano risultare inesatti a causa dell'errato inserimento dei FPV, sia di entrata che di spesa, costituiti in sede di riaccertamento straordinario dei residui, sia per la parte corrente che per la parte capitale:

- FPVE corrente da riaccertamento straordinario, era risultato pari ad € 379.443,99;
- FPVE corrente da bilancio di previsione, era risultato pari ad € 322.294,40;
- FPVE corrente da rendiconto, era stato inserito per € 322.294,40;
- FPVE c/capitale da riaccertamento straordinario, era risultato pari ad € 1.746.525,57;
- FPVE c/capitale da bilancio di previsione, era risultato pari ad € 1.141.962,84;
- FPVE c/capitale da rendiconto, era stato inserito per € 1.141.962,84;
- FPVs corrente da riaccertamento straordinario era risultato pari ad € 57.149,59 (ed era stato inserito per un pari ammontare nel rigo C1 del rendiconto) anche se sarebbe stato necessario procedere ad un suo incremento di € 89.821,22, derivante dal riaccertamento ordinario dei residui (giusta DGC n. 48/2016), per un totale complessivo di € 146.970,81.

Le incongruenze di cui sopra sembravano derivare da un'errata contabilizzazione dei Fondi Pluriennali Vincolati: l'Ente si era limitato a riportare nelle scritture 2015 unicamente la quota dei fondi pluriennali vincolati destinati a finanziare rispettivamente i differenziali di residui correnti e di parte capitale reimputati nell'esercizio, omettendo le componenti atte a dare copertura alle spese rinviate agli anni successivi (eccedenti rispetto alla reimputazione dei rispettivi residui attivi). Il risultato di tale scorretta interpretazione dei principi contabili comportava come necessaria conseguenza un

Comune di San Pietro in Cariano Prot. 23750 del 01-10-2018 cat. 1 cls. 11

fabbisogno di risorse in uscita, coperto dall'Ente mediante l'utilizzo di avanzo di amministrazione: a ben vedere infatti, l'utilizzo di avanzo di amministrazione libero in parte corrente per € 720.143,87 non scaturiva dalla necessità di ripianare squilibri in sede di provvedimento di salvaguardia, quanto piuttosto dall'esigenza di dare copertura al FPVs corrente (per € 57.149,59) e al FPVs di parte capitale (per € 604.562,73).

In tale sede il Magistrato istruttore rilevava come, una volta effettuate le necessarie correzioni al quadro 1.1.1, emergesse in ogni caso uno squilibrio di parte corrente per € 311.908,75, nonostante l'utilizzo di entrate aventi carattere non ripetitivo quali il ricorso al recupero dell'evasione tributaria, ai canoni concessori pluriennali e alle sanzioni per violazioni al codice della strada, cui era necessario aggiungere il citato utilizzo di avanzo: le suddette poste in ogni caso, comportavano un'incidenza complessiva delle entrate una tantum sulle entrate correnti del 6,3% (detratto il surplus corrente e il FPVs corrente non finanziato), profilando potenziali rischi per i futuri equilibri di bilancio.

In considerazione della potenziale gravità dei rilievi, con la nota succitata si invitava l'Organo di revisione a relazionare dettagliatamente in merito alle incongruenze rilevate, al fine di valutarne l'effettiva portata sia per quanto concerneva gli equilibri di bilancio che la quantificazione dell'avanzo prodotto nel 2015.

In occasione della risposta, l'Ente evidenziava che le inesattezze rilevate nel quadro 1.1.1 derivavano effettivamente da una errata contabilizzazione del FPV, in quanto era stata indicata unicamente la quota dei fondi pluriennali vincolati destinati a finanziare i differenziali dei residui reimputati all'esercizio 2015. Nel dare atto pertanto dell'errore nell'approvazione del risultato dell'esercizio 2015, l'Ente ha sottolineato tuttavia, che l'iscrizione corretta del FPV porterebbe comunque ad un risultato di gestione della competenza positivo, dando atto anzi che l'Ente ha la disponibilità di risorse per far fronte al finanziamento del FPV, attraverso l'utilizzo dell'avanzo.

Le risposte fornite non fugano le perplessità già esposte nella nota istruttoria ed anzi confermano le notevoli criticità che concernono la tenuta del bilancio.

Invero, se lo scopo del documento di bilancio è di *"riassumere in modo chiaro ed attendibile la situazione economico-finanziaria dell'ente che lo adotta. Quest'ultima si ricava, a sua volta, attraverso il rapporto tra attività e passività, che deve sempre tendere all'equilibrio"* (Corte costituzionale 279/2016), va sottolineato in ogni caso, che la risposta fornita dal Comune denota una non corretta applicazione dei principi della normativa sull'armonizzazione contabile che, funzionali alla tutela degli equilibri di bilancio, vengono ad essere concretamente vulnerati, determinando di conseguenza l'alterazione sostanziale del risultato di amministrazione, confermata peraltro dalla ulteriore risposta fornita dall'Ente secondo cui *in sede di approvazione del prossimo rendiconto (esercizio 2017) si provvederà alla corretta imputazione del FPV sui vari documenti contabili*.

4. La conferma in sede istruttoria della mancata osservanza dei principi dell'armonizzazione contabile derivava altresì dalla avvenuta constatazione che nel corso del 2015 si era verificato un forte accumulo dei residui attivi correnti del titolo III, superiore al tasso di smaltimento operato sui medesimi residui provenienti dal 2014. Più in generale, si osservava che la massa di residui attivi era passata da € 7.803.494,12

Comune di San Pietro in Cariano Prot: 23750 del 01-10-2018 cat. 1 cls. 11

(rendiconto 2014) ad € 5.276.007,90 (rendiconto 2015), con una riduzione del 32%, a fronte di una dinamica dei residui passivi, che erano passati da € 9.076.927,44 (rendiconto 2014) ad € 4.688.420,79 (rendiconto 2015), con una riduzione del 48,9%; i dati esposti, sembravano evidenziare l'improprio mantenimento di crediti e debiti in un'ottica di contabilità armonizzata.

In sede di risposta, l'ente ha sottolineato che da una attenta verifica ed analisi dei residui, l'importo complessivo dei residui attivi ammonta ad € 5.276.907,90 di cui € 1.474.889,27 provenienti dalla gestione dei residui ed € 3.801.118,63 provenienti dalla competenza; evidenziava altresì che *la massa dei residui attivi provenienti dalla gestione residui stessi rappresenta il risultato di una attenta e puntuale verifica straordinaria effettuata dai singoli responsabili di Area/Settori esistenti all'interno dell'apparato amministrativo, giusto provvedimento G.C. n. 71 del 29/04/2015.*

In occasione della risposta fornita al Magistrato istruttore, l'Ente ha riportato i dati contabili riepilogativi di cui al provvedimento suddetto, ed in particolare dei residui attivi e passivi reimputati agli esercizi 2015 e seguenti:

Residui attivi da reimputare nell'anno 2015	
Titolo I	€ 74.665,40
Titolo II	€ 260.272,78
Titolo III	€ 855.662,53
Totale correnti	€ 1.190.600,71
Titolo IV	€ 336.188,28
Titolo V	€ 218.235,31
Totale c/capitale	€ 554.423,59
TOTALE 2015	**€ 1.745.024,30**

Residui passivi da reimputare nell'anno 2015	
Titolo I	€ 1.512.895,11
Titolo II	€ 1.696.386,43
TOTALE 2015	**€ 3.209.281,54**

Residui attivi da reimputare nell'anno 2016	
Titolo IV	€ 205.000,00
Titolo V	€ 644.212,47
TOTALE 2016	**€ 850.212,47**

Residui passivi da reimputare nell'anno 2016	
Titolo I	€ 54.445,31
Titolo II	€ 1.449.543,79
TOTALE 2016	**€ 1.503.989,10**

Residui attivi da reimputare nell'anno 2017	
Titolo IV	€ 562.320,00
TOTALE 2017	**€ 562.320,00**

Residui passivi da reimputare nell'anno 2017	
Titolo I	€ 1.000,00
Titolo II	€ 567.551,41
TOTALE 2017	**€ 568.551,41**

Residui passivi da reimputare nell'anno 2019	
Titolo I	€ 1.704,28
TOTALE 2019	**€ 1.704,28**

Totale residui attivi reimputati	€ 3.157.556,77
Totale residui passivi reimputati	€ 5.283.526,33

Comune di San Pietro in Cariano Prot: 23750 del 01-10-2018 cat. 1 cls. 11

L'Ente ha evidenziato, inoltre, che nell'ambito dell'applicazione del principio di contabilità finanziaria potenziata è sempre stata effettuata una verifica puntuale dei crediti e debiti concernente esclusivamente l'aspetto dell'esigibilità, non procedendo alla registrazione di accertamenti ed impegni cui non corrispondeva un'obbligazione giuridica perfezionata.

Nella risposta fornita dall'ente, si è quindi evidenziato come, ad avviso dello stesso, si è sempre operato nell'ambito del rispetto del principio dell'armonizzazione contabile per cui:

- sono state conservate tra i residui attivi le entrate accertate esigibili nell'esercizio di riferimento, ma non incassate;
- sono state conservate tra i residui passivi tutte quelle spese liquidate nell'anno e non pagate ma sempre relative ad un debito certo, liquido ed esigibile.

Per quanto riguarda il forte accumulo di residui attivi correnti al Titolo III, l'Ente ha precisato che gli stessi derivano in gran parte da:

- **proventi per sanzioni amministrative per violazione CdS**, gestiti nell'ambito della convenzione del servizio di Polizia Municipale tra i vari comuni della zona, di cui il Comune capofila è quello di San Pietro in Cariano. Detto importo comprende il totale complessivo dei proventi derivanti dall'emissione di verbali da parte di tutti i Comuni convenzionati: solo negli esercizi successivi detta somma è stata attribuita ai vari enti competenti;
- **proventi per il recupero di carta e plastica**, tale importo deriva dal piano finanziario per l'elaborazione della tariffa, è stato iscritto in seguito all'emissione di apposita fattura da parte del Responsabile del Settore Ecologia;
- **proventi servizio mense scolastiche**, l'importo dei residui attivi correnti deriva dall'emissione di appositi bollettini da parte del Responsabile del Settore competente (bollettini a carico dei vari utenti, emessi a fine esercizio per la V rata dell'anno scolastico 2015/2016 e per il recupero delle rate non versate per il periodo dal 01/01/2015 al 30/06/2015);
- **ritenute per IVA split payment** (€ 150.915,07): detto importo si riferisce al versamento dell'IVA sulle attività commerciali dell'Istituzione Comunale Servizi Sociali e sul reverse charge, importo regolarmente incassato nel 2016;
- **recupero spese per il personale dell'Istituzione Comunale per i Servizi Sociali** (€ 133.165,44): detto importo si riferisce al rimborso degli stipendi e della tredicesima mensilità da parte dell'Istituzione Comunale per tutto il personale dipendente della struttura, anticipata dal Comune nell'esercizio 2015, che è stato regolarmente incassato;
- **rimborso rate mutui per il servizio idrico e fognature Acque Veronesi** (€ 94.179,83): detto importo è stato mantenuto a residui attivi a seguito di regolare fattura emessa a carico di Acque Veronesi per il rimborso delle rate di ammortamento dei vari mutui assunti da parte del Comune per il servizio idrico

Comune di San Pietro in Cariano Prot: 23750 del 01-10-2018 cat. 1 cls. 11

integrato, i cui impianti realizzati sono stati ceduti alla succitata Società.

Peraltro, al di là della palese anomalia derivante dall'oggettivo, forte accumulo dei residui attivi correnti del titolo III, superiore al tasso di smaltimento operato sui medesimi residui provenienti dal 2014, in sede istruttoria si era accertata la circostanza secondo cui erano stati reimputati residui sia attivi che passivi mantenuti durante il riaccertamento straordinario: con ciò evidenziando una potenziale carenza di programmazione e un'irregolarità contabile nell'applicazione del principio di competenza finanziaria potenziata, in quanto l'esigibilità dei residui non sembrava essere stata determinata correttamente in sede di riaccertamento straordinario. L'Ente in occasione della risposta alla nota istruttoria non ha controdedotto, confermando pertanto la criticità suddetta. Sul punto, il Collegio rammenta come la Sezione delle autonomie nella deliberazione n. 9/SEZAUT/2016/INPR (Linee di indirizzo per la formazione del bilancio 2016-2018 e per l'attuazione della contabilità armonizzata negli Enti territoriali) abbia rilevato che "*Il riaccertamento straordinario ha avuto lo scopo di adeguare i residui attivi e passivi, conservati al 31 dicembre 2014 in forza delle regole vigenti prima dell'entrata in vigore della riforma contabile, al principio della competenza finanziaria potenziata che, a far data dal 1° gennaio 2015, è divenuto la regola fondamentale da applicare alla gestione finanziaria degli enti e, quindi, anche alla gestione dei residui. (...) Per effetto della gestione ordinaria dei residui, che comporta ogni anno la formazione di nuovi residui attivi e la riscossione o cancellazione di vecchi crediti, lo stock di residui attivi dovrebbe tendere ad una naturale stabilizzazione, mentre i residui passivi devono tendere verso una progressiva riduzione*".

Lo stock di residui attivi correnti di finanza propria mantenuto a valle dell'adozione del riaccertamento straordinario risulta eccessivamente elevato considerata la performance della riscossione e chiaramente determinato dall'inadeguatezza dell'operazione di stralcio/svalutazione, richiesta dal riaccertamento straordinario; il medesimo stock residui, del resto, finisce per raggiungere, in breve tempo, le dimensioni originarie precedenti alla adozione della delibera a causa dell'inefficacia sinora mostrata dalle misure sullo smaltimento dei residui, generando non pochi dubbi sulla veridicità dell'operazione effettuata con deliberazione della Giunta comunale n. 71/2015.

5. La non corretta applicazione dei suddetti principi dell'armonizzazione contabile e la conseguente vulnerazione degli equilibri di bilancio emerge altresì dall'esame delle ulteriori criticità che sono emerse in sede istruttoria.

In particolare, si era rilevato come l'ente non avesse provveduto ad accantonare alcuna quota di avanzo di amministrazione per contenziosi, analogamente a quanto già effettuato in sede di riaccertamento straordinario.

In secondo luogo, le risultanze istruttorie facevano emergere il basso grado di realizzo per il recupero dell'evasione tributaria, tipologia di entrata avente natura straordinaria:

Accertamenti Recupero evasione	Riscossioni	Grado di realizzo
201.504,51	7.666,53	3,8%

In tale sede, il Magistrato istruttore aveva avuto modo di rilevare, nella nota più sopra

Comune di San Pietro in Cariano Prot: 23750 del 01-10-2018 cat. 1 cls. 11

citata, come, a fronte del fatto che gli accertamenti erano stati emessi verosimilmente nella parte finale dell'anno, e considerati gli accantonamenti di competenza dell'FCDE, un basso grado di realizzo comportasse la formazione di residui attivi che rischiano di divenire difficilmente esigibili, con le inevitabili conseguenze sull'attendibilità del risultato di gestione.

La risposta fornita dall'Ente ha precisato che effettivamente gli accertamenti (ICI/IMU) sono stati emessi nel mese di dicembre 2015 e, che comunque già nell'esercizio successivo (2016) sono stati incassati nella percentuale del 38,77%: l'ente ha in ogni caso sottolineato che la differenza non incassata si riferisce a ricorsi in atto da parte degli utenti presso l'Agenzia delle Entrate di Verona, che nel tempo hanno avuto riscontro positivo per l'Ente.

La scarsa incisività in ogni caso dell'azione di recupero dell'evasione tributaria sembra confermata dal fatto che l'Amministrazione nel corso del 2015 ha concesso la mobilità presso un altro ente alla Responsabile del Settore Tributi ed ha optato per affidare il servizio all'esterno a ditta specializzata, per non incorrere nella prescrizione di provvedimenti già emessi o di quelli da emettere entro i termini di legge.

Le suddette circostanza, ovverosia l'esternalizzazione e la concessione della mobilità sembrano, ad avviso della Sezione, sancire definitivamente l'inefficienza nell'attività di accertamento e riscossione ad opera degli uffici preposti.

In ogni caso, il basso grado di realizzo evasione tributaria pone in evidenza un comportamento astrattamente foriero di gravi responsabilità dell'Amministrazione, tanto più che la relativa violazione può portare a situazioni di danno erariale dovute al mancato rispetto di termini posti da norme di legge.

Nello specifico, i modesti esiti del recupero dell'evasione tributaria rappresentano in quest'ottica un comportamento inaccettabile, antitetico rispetto ai parametri disegnati dalla carta costituzionale: osta a ciò, del resto, l'indefettibile principio generale della indisponibilità dell'obbligazione tributaria - riconducibile ai principi di capacità contributiva (art. 53, comma 1, Cost.) ed imparzialità nell'azione della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.), espressione entrambi del più generale principio di eguaglianza nell'ambito dei rapporti tributari -, in quanto si verte in materia di obbligazioni periodiche imposte "*ope legis*" e non collegate ad attività volitiva degli organi di gestione (vedi, ex multis, C. Conti reg. Sardegna sez. giurisd., 21 febbraio 1994, n. 79).

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

Comune di San Pietro in Cariano Prot: 23750 del 01-10-2018 cat. 1 cls. 11

6. La criticità anzidetta appare ancora più grave se inserita in un quadro complessivo, in cui entrate e uscite devono comporre un armonico bilanciamento caratterizzato dalla continua ricerca di un armonico e simmetrico bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie per il perseguimento delle finalità pubbliche (Corte Cost. Sentenza n. 250/2013; considerato diritto 3.2). Orbene, se il principio dell'equilibrio tendenziale del bilancio, già individualo da questa Corte come precetto dinamico della gestione finanziaria (ex plurimis, sentenze n. 213 del 2008, n. 384 del 1991 e n. I del 1966), è tendenziale e va inteso in senso "*dinamico*" e non statico nel senso che "*impone all'amministrazione un impegno non circoscritto al solo momento dell'approvazione del bilancio, ma esteso a tutte le situazioni in cui tale equilibrio venga a mancare per eventi sopravvenuti o per difetto genetico conseguente all'impostazione della stessa legge di bilancio*" (Corte Cost. Sentenza n. 250/2013, considerato diritto 3.2), il mancato rispetto della tempestività dei pagamenti, emergente dalle risultanze istruttorie, fa si che possa crearsi uno squilibrio per colmare il quale è necessario ricorrere a misure di carattere sostanziale e non garantendo un equilibrio meramente formale.

In sede istruttoria, si rilevava anzi che l'Ente non aveva allegato al rendiconto un prospetto attestante l'importo dei pagamenti relativi a transazioni commerciali effettuati dopo la scadenza dei termini previsti dal D.Lgs. n. 231/2002, né l'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti di cui all'art. 33 del D.Lgs. n. 33/2013, contravvenendo così alle disposizioni previste dall'art. 41 comma 1 del D.L. n. 66/2014.

In sede di risposta, l'Ente ha risposto precisando che l'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti, cui all'art. 33 del D.Lgs.n. 33/2013, è stato regolarmente pubblicato sul sito ufficiale del Comune, così come l'importo dei pagamenti relativi a transazioni commerciali effettuate dopo la scadenza dei termini previsti dal D.Lgs. n. 231/2002, "*ma erroneamente i due documenti non sono stati allegati al rendiconto 2015*", ed ha prodotto peraltro, come richiesto, il prospetto di cui trattasi. Dall'esame della documentazione allegata emerge tuttavia che, a livello complessivo nel 2015, l'Ente ha provveduto al pagamento dei propri debiti commerciali relativi a lavori, forniture di beni e servizi, in media in 45,32 gg. Nella documentazione prodotta, veniva inoltre attestato che l'importo dei pagamenti riferiti a transazioni commerciali riferite a lavori, acquisti di beni e forniture di servizi effettuati oltre la scadenza di trenta giorni, per l'anno 2015 ammontava a complessivi € 1.309.923,00.

Orbene, in questo quadro complessivo emerge da un lato la sostanziale inerzia dell'ente a recuperare le proprie entrate e dall'altro il perdurare di un ritardo nei pagamenti che denota uno scompenso sostanziale tra il flusso delle entrate e quello delle uscite che si riverbera a danno dei creditori.

In questo quadro, sottolineando nuovamente l'importanza dell'equilibrio di bilancio declinato sul piano di un armonico bilanciamento tra le due componenti, positive e negative, si rammenta che il D.lgs. 9 ottobre 2002, n. 231, emanato in "*Attuazione della direttiva 2000/35/CE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali*", reca disposizioni che si applicano ad ogni pagamento effettuato a titolo di corrispettivo nelle transazioni commerciali concluse a decorrere dal 1° gennaio 2013 (art. 1 del D.lgs. n. 231/2002 e art. 3, co. 1, del D.lgs. 9 novembre 2012, n. 192). Ai sensi dell'art. 2 del D.lgs. n. 231/2002 - per quanto qui d'interesse - si intendono per

Comune di San Pietro in Cariano Prot: 23750 del 01-10-2018 cat. 1 cls. 11

"*transazioni commerciali*" i contratti, comunque denominati, tra imprese e pubbliche amministrazioni, che comportano, in via esclusiva o prevalente, la consegna di merci o la prestazione di servizi contro il pagamento di un prezzo; s'intende per "*pubblica amministrazione*" le amministrazioni di cui all'art. 3, co. 25, del D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163 ("Codice dei contratti pubblici relativo a lavori, servizi e forniture"), e ogni altro soggetto, allorquando 5 svolga attività per la quale è tenuto al rispetto della disciplina di cui al D.Lgs. n. 163/2006. Ai sensi dell'art. 3 del D.Lgs. n. 231/2002 il creditore ha diritto alla corresponsione degli interessi moratori sull'importo dovuto, ai sensi dei successivi articoli 4 e 5, salvo che il debitore dimostri che il ritardo nel pagamento del prezzo è stato determinato dall'impossibilità della prestazione derivante da causa a lui non imputabile. L'art. 4 del D.lgs. n. 231/2002, che, più specificamente, viene in considerazione nella richiesta di parere in esame, dispone (co. 1) che gli interessi moratori decorrono, senza che sia necessaria la costituzione in mora, dal giorno successivo alla scadenza del termine per il pagamento, ed indica (co. 2) i seguenti termini: "*a) trenta giorni dalla data di ricevimento da parte del debitore della fattura o di una richiesta di pagamento di contenuto equivalente. Non hanno effetto sulla decorrenza del termine le richieste di integrazione o modifica formali della fattura o di altra richiesta equivalente di pagamento; b) trenta giorni dalla data di ricevimento delle merci o dalla data di prestazione dei servizi, quando non è certa la data di ricevimento della fattura o della richiesta equivalente di pagamento; c) trenta giorni dalla data di ricevimento delle merci o dalla prestazione dei servizi, quando la data in cui il debitore riceve la fattura o la richiesta equivalente di pagamento è anteriore a quella del ricevimento delle merci o della prestazione dei servizi; d) trenta giorni dalla data dell'accettazione o della verifica eventualmente previste dalla legge o dal contratto ai fini dell'accertamento della conformità della merce o dei servizi alle previsioni contrattuali, qualora il debitore riceva la fattura o la richiesta equivalente di pagamento in epoca non successiva a tale data*". È previsto altresì (art. 4, co. 4) che "*Nelle transazioni commerciali in cui il debitore è una pubblica amministrazione le parti possono pattuire, purché in modo espresso, un termine per il pagamento superiore a quello previsto dal comma 2, quando ciò sia giustificato dalla natura o dall'oggetto del contratto o dalle circostanze esistenti al momento della sua conclusione. In ogni caso i termini di cui al comma 2 non possono essere superiori a sessanta giorni. La clausola relativa al termine deve essere provata per iscritto*". Resta ferma la facoltà delle parti di concordare termini di pagamento a rate. In tali casi, qualora una delle rate non sia pagata alla data concordata, gli interessi e il risarcimento previsti dal decreto 6 sono calcolati esclusivamente sulla base degli importi scaduti (art. 4, co. 7). Ai sensi dell'art. 7 del decreto "1. *Le clausole relative al termine di pagamento, al saggio degli interessi moratori o al risarcimento per i costi di recupero, a qualunque titolo previste o introdotte nel contratto, sono nulle quando risultano gravemente inique in danno del creditore. Si applicano gli articoli 1339 e 1419, secondo comma, del codice civile. 2. Il giudice dichiara, anche d'ufficio, la nullità della clausola avuto riguardo a tutte le circostanze del caso, tra cui il grave scostamento dalla prassi commerciale in contrasto con il principio di buona fede e correttezza, la natura della merce o del servizio oggetto del contratto, l'esistenza di motivi oggettivi per derogare al saggio degli interessi legali di mora, ai termini di pagamento o all'importo forfettario dovuto a titolo di risarcimento per i costi di recupero. 3. Si considera gravemente iniqua la clausola che*

Comune di San Pietro in Cariano Prot. 23750 del 01-10-2018 cat. 1 cls. 11

esclude l'applicazione di interessi di mora. Non è ammessa prova contraria. 4. Si presume che sia gravemente iniqua la clausola che esclude il risarcimento per i costi di recupero di cui all'articolo 6. 5. Nelle transazioni commerciali in cui il debitore è una pubblica amministrazione è nulla la clausola avente ad oggetto la predeterminazione o la modifica della data di ricevimento della fattura. La nullità è dichiarata d'ufficio dal giudice". Sono fatte salve le vigenti disposizioni del codice civile e delle leggi speciali che contengono una disciplina più favorevole per il creditore (art. 11 del decreto). La complessiva disciplina recata dal D.Lgs. n. 231/2002, si presenta, pertanto, particolarmente rigorosa, a tutela della tempestività nei pagamenti ai creditori, e deve ritenersi derogabile solo nei limiti strettamente indicati dalle disposizioni del decreto come sopra illustrato.

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

PQM

la Sezione Regionale di Controllo per il Veneto nel concludere l'esame sulla documentazione inerente al Rendiconto per l'esercizio 2015 e al Bilancio di Previsione 2016-2018 del Comune di San Pietro in Cariano (VR):

- richiama il Comune di San Pietro in Cariano all'osservanza dei principi in tema di armonizzazione contabile, che, funzionali al rispetto degli equilibri di bilancio presidiati dall'art. 81 della Costituzione, sono vulnerati -nella gestione risultante dall'esame sulla documentazione inerente al Rendiconto per l'esercizio 2015 e al Bilancio di Previsione 2016-2018 svolto da questa Sezione - dalla non corretta iscrizione del FVP_s dal basso grado di realizzo evasione tributaria, dalla mancata iscrizione del fondo contenzioso, dal mancato rispetto della tempestività dei pagamenti, dalla reimputazione di residui mantenuti durante il riaccertamento straordinario;

- rileva per l'effetto una potenziale compromissione in atto degli equilibri di bilancio, testimoniata in particolare dai sopra indicati fattori di criticità;

- rammenta l'obbligo di pubblicazione della presente pronuncia ai sensi dell'art. 31 del d.lgs 14 marzo 2013, n. 33.

Copia della presente pronuncia sarà trasmessa al Presidente del Consiglio Comunale, al Sindaco ed all'Organo di Revisione Economico-Finanziaria del Comune di San Pietro in Cariano (VR).

Così deliberato in Venezia, nella Camera di Consiglio del 17 luglio 2018.

Comune di San Pietro in Cariano Prot: 23750 del 01-10-2018 cat. 1 cls. 11

Il magistrato relatore

Tiziano Tessaro

Il Presidente f.f.

Maria Laura Prislei

Depositata in Segreteria il 27 SET. 2018

IL DIRETTORE DI SEGRETERIA

Dott.ssa Raffaella Brandolese

Comune di San Pietro in Cariano Prot. 23750 del 01-10-2018 cat. 1 cls. 11