



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

La Segreteria

Trasmissione tramite Con.Te.

Al Presidente del Consiglio
Comunale

Al Sindaco
del Comune di
PADOVA (PD)

All'Organo di revisione economico-
finanziaria
del Comune di
PADOVA (PD)

Oggetto: trasmissione delibera n. 184/2019/PRSE del 12 giugno 2019

Secondo quanto stabilito nel dispositivo, si trasmette ai soggetti in indirizzo la delibera n. 184/2019/PRSE, adottata dalla Sezione regionale di controllo per il Veneto in data 12 giugno 2019.

Distinti saluti.

Il Direttore della Segreteria
Dott.ssa Letizia Rossini



CORTE DEI CONTI



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

Nell'adunanza del 12/06/2019

composta dai Magistrati:

Elena BRANDOLINI	Presidente f.f.
Maria Laura PRISLEI	Consigliere relatore
Giampiero PIZZICONI	Consigliere
Maristella FILOMENA	Referendario
Marco SCOGNAMIGLIO	Referendario

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

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

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

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

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

VISTA la legge 5 giugno 2003 n. 131;

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

VISTA la legge 31 dicembre 2009, n. 196;

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

VISTO l'art. 148-bis, comma 3, del TUEL, così come introdotto dalla lettera e), del comma 1 dell'art. 3, decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 213 del 7 dicembre 2012;



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

VISTA la deliberazione della Sezione delle autonomie della Corte dei conti n. 6 /SEZAUT/2017/INPR del 30 marzo 2017, recante le *“Linee guida e relativo questionario per gli organi di revisione economico finanziaria degli enti locali per l’attuazione dell’articolo 1, commi 166 e seguenti della legge 23 dicembre 2005, n. 66. Rendiconto della gestione 2016”*;

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

VISTA la deliberazione n. 15/2019/INPR con la quale la Sezione ha approvato il programma di lavoro per l’anno 2019;

ESAMINATA la relazione sul rendiconto di gestione per l’esercizio finanziario 2016, redatta dall’Organo di revisione del Comune di PADOVA (PD);

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

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

VISTA la nota, in data 9 maggio 2019, prot. n. 4282, con la quale il magistrato istruttore chiedeva notizie e chiarimenti al suindicato Comune;

VISTE le deduzioni fatte pervenire dall’Amministrazione comunale con nota del 31 maggio 2019, prot. n. 223058 (acquisita al prot. C.d.c. n. 7063, del 3 giugno 2019);

VISTA l’ordinanza del Presidente f.f. n. 28/2019 di convocazione della Sezione per l’odierna seduta;

UDITO il relatore, Consigliere Maria Laura Prislei;

FATTO E DIRITTO

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

L’art. 148-bis del D.Lgs. 267/2000, inserito nel Testo Unico degli Enti Locali dall’art. 3 del D.L. 174/2012, esplicita le finalità del controllo *de quo* (*“verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell’osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall’articolo 119, sesto comma, della Costituzione, della sostenibilità dell’indebitamento, dell’assenza di irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli Enti.”*), ne definisce



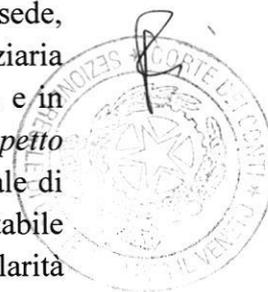
l'ambito ("Ai fini di tale verifica, le Sezioni Regionali di Controllo della Corte dei Conti accertano altresì che i rendiconti degli Enti Locali tengano conto anche delle partecipazioni in società controllate e alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici per la collettività locale e di servizi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

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

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

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

Ciò doverosamente precisato 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 2016 del Comune di PADOVA (PD) 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 del 9 maggio 2019. I rilievi formulati s'incentravano prevalentemente sulle criticità riguardanti: la tardiva approvazione del rendiconto e la tardiva trasmissione degli schemi di bilancio alla BDAP, i vincoli e le destinazioni ad investimento sul risultato



di amministrazione, l'imposta di soggiorno, l'utilizzo di entrate vincolate, l'accantonamento, a consuntivo, al fondo per le perdite degli organismi partecipati (OO.PP.), la gestione dei residui, le entrate derivanti dalla lotta all'evasione tributaria e la non conciliazione dei crediti e debiti con gli organismi partecipati.

Successivamente il Comune ha fatto pervenire, con nota del 31 maggio 2019 (acquisita al prot. C.d.C. n. 7063, del 3 giugno 2019) i chiarimenti richiesti che comunque non hanno consentito di superare i rilievi formulati nella richiesta istruttoria.

Va preliminarmente sottolineato che il Comune di PADOVA (PD) era stato destinatario di apposita pronuncia per l'esercizio 2015 (n. 476/2018/PRSE), in cui la Sezione aveva proceduto a rilevare e a raccomandare il monitoraggio e la congruità del fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE) la corretta iscrizione dei contributi e dell'impiego degli stessi, la verifica sul mantenimento dei residui e la *governance* degli organismi partecipati che presentano perdite d'esercizio.

Nell'esercizio qui considerato, il fondo di cassa ammonta al 31/12/2016 ad € 98.422.831,26 (in aumento rispetto a quello iniziale in cui era di € 75.823.444,18) e il grado di rigidità della spesa è del 24,63%.

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

1. Nel corso dell'istruttoria emergeva la tardiva approvazione del rendiconto di gestione dell'esercizio 2016, avvenuta il 3 maggio 2017 (con delibera del commissario straordinario, con i poteri del consiglio, n. 15).

Il Comune ha dedotto, sul punto in questione, quanto segue: *“a seguito delle dimissioni rassegnate con atto unico di 17 Consiglieri sui 32 assegnati al Comune nel mese di novembre del 2016 il Consiglio Comunale dell'Ente è stato sospeso con atto Prefettizio del 14/11/2016 e contestuale nomina del Commissario Prefettizio Dott. Michele Penta. Il D.P.R. del 7/02/2017 ha decretato lo scioglimento del Consiglio precedentemente sospeso, e contestualmente ha nominato il Dott. Paolo De Biagi Commissario Straordinario per la provvisoria gestione del Comune fino all'insediamento degli organi ordinari. La delibera di C.C. n. 34 del 13/07/2017 convalida gli eletti per il mandato amministrativo 2017-2022 del nuovo Consiglio Comunale.*

Con delibera del Commissario Straordinario nella competenza della Giunta Comunale n. 122 del 21/04/2017 è stato approvato lo schema di rendiconto della gestione dell'esercizio 2016 e relativi allegati, mentre con delibera del Commissario Straordinario nella competenza della Consiglio Comunale n. 15 del 3/05/2017 è stato approvato il rendiconto 2016. Le motivazioni del ritardo (gg. 1) sono da ricercare negli impegni del Commissario anche in considerazione del fatto che il Comune si trovava già



nella situazione prevista dall'Art. 141 del Tuel. Inoltre, si fa notare che sempre nel medesimo articolo il comma 2 secondo paragrafo prevede che: " In tal caso e comunque quando il consiglio non abbia approvato nei termini di legge lo schema di bilancio predisposto dalla giunta, l'organo regionale di controllo assegna al consiglio, con lettera notificata ai singoli consiglieri, un termine non superiore a 20 giorni per la sua approvazione, decorso il quale si sostituisce, mediante apposito commissario, all'amministrazione inadempiente.

Del provvedimento sostitutivo è data comunicazione al prefetto che inizia la procedura per lo scioglimento del consiglio." Nella fattispecie il Commissario Straordinario nella competenza della Giunta Comunale aveva deliberato prima del termine previsto (30/04) ed il Commissario Straordinario nella competenza del Consiglio Comunale ha approvato Consiliare entro i venti giorni indicati dal Tuel".

Il Collegio ricorda, in materia, che il rendiconto è atto ritenuto obbligatorio dalla legge (cfr., in termini, T.A.R. Campania Napoli, Sez. I, 7/10/2004, n. 13591) e che dal ritardo nell'approvazione o dalla sua omissione, nei casi più gravi, può conseguire l'attivazione della procedura disciplinata dall'art. 137 del D.Lgs. n. 267/2000 e dall'art. 120, c. 2 e 3, della Costituzione circa l'eventuale esercizio di poteri sostitutivi degli organi, poteri attribuiti al Governo, con possibilità di intimare una diffida ad adempiere ed eventualmente nominare un commissario *ad acta*.

Evidenzia, altresì, la Sezione la natura di atto prodromico del rendiconto la cui assenza potrebbe comportare rilievi di illegittimità inerenti all'attendibilità e alla veridicità del successivo bilancio di previsione, attesa la chiara espressione contenuta nell'art. 172, c. 1, lett. a), del Testo Unico degli Enti Locali (D.Lgs. n. 267/2000) secondo cui al bilancio di previsione deve essere allegato il rendiconto deliberato.

Ulteriori limitazioni per l'ente, *ope legis*, si ravvisano nell'esclusivo e limitato utilizzo dell'avanzo di amministrazione "*presunto*", anziché accertato (art. 186 e 187 D.Lgs. n. 267/2000) e nell'impossibilità di ricorrere all'indebitamento attraverso la contrazione di nuovi mutui, secondo quanto stabilito dall'art. 203, comma 1, lett. a) del Tuel mentre, la mancata redazione dell'apposita certificazione sui principali dati del rendiconto da parte dell'ente comporta la sospensione dell'ultima rata del contributo ordinario previsto in favore dell'ente relativamente all'anno in cui l'inadempimento è avvenuto (stante il precetto contenuto nell'art. 161, commi 1 e 3, del Tuel, quest'ultimo nel testo modificato dall'art. 27, c. 7, L. 28/12/2001, n. 448).

Inoltre, in via provvisoria e sino all'adempimento, la ritardata approvazione del rendiconto comporta la sospensione della seconda rata del contributo ordinario (art. 21 del Principio contabile n. 3 - rendiconto degli enti locali).

Conclusivamente, la mancata approvazione del rendiconto 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 il rendiconto della gestione rappresenta 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 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.

Ciò vale evidentemente anche per il ritardo con cui si approva il rendiconto atteso che lo stesso riveste carattere di atto d'urgenza che può essere approvato anche nelle particolari situazioni indicate all'art. 38 del D.Lgs. 267/2000.

Va infine ricordato che la mancata approvazione del rendiconto entro il termine del 30 aprile causa ora, in virtù dell'articolo 227, comma 2 *bis* (introdotto dal decreto-legge, n. 174 del 10 ottobre 2012) del D.Lgs. 267/2000, l'attivazione della procedura prevista dal comma 2 dell'articolo 141 del Tuel.

La Sezione rammenta anche che l'art. 9, comma 1-*quinquies*, del D.L. n. 113/16 stabilisce il divieto per gli Enti territoriali 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, in caso di mancato rispetto dei termini per l'approvazione di determinati documenti contabili (quali il bilancio di previsione e il rendiconto).

Il divieto legale di assunzione *ex art. 9, comma 1-quinquies*, del D.L. 113/2016 riguarda sia le "assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto", sia la stipula di "contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi". Tale disposizione sanziona gli enti inadempienti con un "blocco" delle rispettive risorse, le quali, nell'arco temporale che si dispiega dalla scadenza dei termini per l'approvazione dei documenti contabili fondamentali indicati dal legislatore e fino al momento dell'approvazione "tardiva", non possono essere impiegate, neppure per spese afferenti al reclutamento di personale (come nel caso della stipula dei contratti di servizio onerosi con soggetti privati). Tale divieto opera a prescindere dal titolo contrattuale in concreto adottato per le "assunzioni" (a tempo indeterminato, a termine, ecc.) e dal tipo di attività (amministrative o ad esse estranee) che il nuovo contingente di personale è chiamato ad espletare.

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.

2. In particolare, dall'analisi del prospetto "All. a) Risultato di amministrazione" contenuto negli schemi di bilancio del consuntivo 2016 inseriti in BDAP, si osserva che al risultato di amministrazione 2016 è stata destinata ad investimenti la somma di € 55.621.760,81. Tuttavia, parrebbe che i vincoli/destinazioni non fossero sufficienti a coprire le quote residue a rendiconto 2015 e le quote generate dalla gestione 2016, con una differenza di € -3.773.567,14 come risulta dalla seguente tabella:

VERIFICA TOTALE PARTE VINCOLATA / DESTINATA	
Totale parte vincolata/destinata derivante dal 2015	48.784.910,73
Utilizzo avanzo vincolato/investimenti in corso d'anno (come da prospetto riportato nella relazione al consuntivo 2016 dell'Organo di revisione)	4.054.836,76
Saldo di parte capitale 2016	14.033.573,60

Saldo delle partite finanziarie (il saldo positivo è destinato al rimborso anticipato del debito o al finanziamento degli investimenti)	0,00
Differenziale residui eliminati di parte capitale	631.680,38
Totale parte vincolata/destinata da riportare a rendiconto 2016	59.395.327,95
Vincoli/destinazioni a rendiconto 2016	55.621.760,81
Differenza	-3.773.567,14

L'Ente, a seguito della verifica dei dati della parte vincolata /destinata del risultato di amministrazione del rendiconto 2016, ha precisato quanto segue: *“l'equazione prospettata al presente punto risulta essere incompleta in quanto non tiene conto che l'avanzo vincolato può essere riferito sia a risorse correnti sia a risorse in conto capitale. Infatti, l'avanzo determinato nel rendiconto 2015 pari a euro 35.797.721,24 deve essere scisso per la parte corrente in euro 23.871.017,08 e per la parte capitale in euro 11.926.704,16.*

Inoltre, si segnala che per dinamiche gestionali riferite alle risorse vincolate di parte corrente, il responsabile del progetto potrebbe avere l'esigenza nell'anno successivo di riversare quota di quell'avanzo a favore di spese in conto capitale anziché correnti”.

Premesso che:

- i fondi liberi sul risultato di amministrazione 2016 ammontano ad € 6.635.043,73;
- è stato applicato avanzo nel 2017 per € 13.902.170,75;
- anche se fosse stata ulteriormente vincolata una quota del risultato di amministrazione 2016 pari al differenziale suddetto l'avanzo complessivo non sarebbe variato (né vi sarebbe un disavanzo) ma ne risulterebbe così alterata la sua composizione in fondi;
- come affermato da una recentissima sentenza della Consulta (n. 138 del 06/06/2019) il fatto che il rendiconto presenti un saldo positivo non può sanare qualsiasi irregolarità poiché l'avanzo di amministrazione non può essere inteso come una sorta di utile d'esercizio, il cui impiego sarebbe nell'assoluta discrezionalità dell'amministrazione.

Le considerazioni dell'Ente, tuttavia, non sono sufficienti a superare del tutto la criticità rilevata posto che il Comune ha prodotto i dati del 2015 senza produrre i dati del 2016; per tale ragione non può essere compiuta una verifica e un raffronto di congruità dei fondi vincolati dall'esercizio 2015 all'esercizio 2016. Inoltre, la prassi amministrativa interna rappresentata nella risposta non sembra in linea con i principi in materia di applicazione e gestione dei vincoli.

Per i motivi su esposti la Sezione raccomanda all'Ente un attento monitoraggio dei fondi vincolati in base alla loro provenienza e destinazione determinandone il loro ammontare complessivo in coerenza da un esercizio all'altro.

3. e 4. In sede istruttoria è stata censurata sia la conservazione in bilancio di residui attivi vetusti (*ante* 2012) in alta percentuale, pari al 15,52% (27.739.928,29/178.715.141,16=0,15521) provenienti, in particolare, *ex pluribus*, dai titoli I°, III° e IV° delle entrate, pari, rispettivamente, ad euro 4.968.156,01, 1.325.476,32

e 17.716.160,01, che un basso tasso di smaltimento per riscossione in c/competenza dei residui attivi, pari al 36,37% ($52.380.321,40/144.015.214,37=0,36371$).

Il Comune ha prodotto in punto di gestione dei residui una serie di tabelle considerando il ciclo di bilancio 2015-2017, suddivise tra parte corrente e conto capitale, attivi e passivi, per titoli e per anno di provenienza, sviluppando poi una serie di precisazioni e valutazioni sul loro andamento (crescente, stabile, decrescente), riscossione e pagamento, conservazione ed eliminazione.

Tuttavia, le argomentazioni e le analisi sviluppate nell'articolata risposta nel punto in discussione non consentono di superare le criticità rilevate, considerata la loro natura oggettiva e inconfutabile rappresentata dai numeri e dalle percentuali calcolate d'ufficio, e non contestate dall'Ente, così come di seguito interpretate.

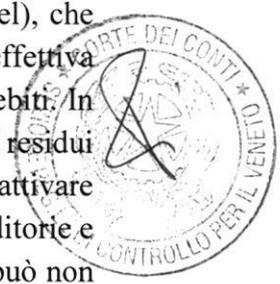
Con specifico riferimento ai residui è da sottolineare come essi concorrano a formare il risultato di amministrazione.

Al fine di conferire veridicità ed attendibilità al bilancio dell'Amministrazione locale, infatti, il legislatore 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.

Considerata la finalità della norma, deve trattarsi di un controllo sostanziale e non solo formale. L'ente cioè, non può limitarsi a verificare la ragione, il titolo giuridico, la giustificazione dei crediti e dei debiti esistenti, ma deve accertare l'effettivo diritto di incassare il credito e l'effettivo obbligo di pagare il debito, attraverso un prudente apprezzamento dell'esistenza dei requisiti essenziali previsti dall'ordinamento.

Il mantenimento in bilancio dei residui attivi e passivi datati nel tempo incide sull'attendibilità del risultato contabile di amministrazione e sulla formazione di un avanzo di amministrazione effettivamente esistente (art. 187 e 228, c. 4 del Tuel), che rappresenta un volume di disponibilità finanziaria che si trasformerà in effettiva disponibilità liquida nel momento in cui saranno incassati i crediti ed estinti i debiti. In ogni caso, al fine di garantire gli equilibri della gestione finanziaria, in presenza di residui attivi e passivi, risalenti anni indietro nel tempo e di dubbia sussistenza, occorre attivare per tempo idonee procedure di ricognizione e verifica delle singole posizioni creditorie e debitorie finalizzate al loro progressivo esaurimento. La Sezione, pertanto, non può non richiamare l'attenzione sull'esigenza di operare una rigorosa ed attenta verifica delle voci classificate nei residui attivi e passivi, finalizzata a mantenere in bilancio solo quelle per le quali l'incasso e il pagamento possa essere previsto con un ragionevole grado di certezza.

Le percentuali riportate sopra sono in palese contrasto con l'armonizzazione contabile basata sull'imputazione a bilancio delle obbligazioni giuridicamente perfezionate attive e passive secondo la loro esigibilità, scadenza (principio della competenza finanziaria potenziata). In altri termini, i residui attivi e passivi sono stati, per questa via, quasi assimilati ai crediti e debiti del diritto comune. Ciò significa, specie dopo il fondamentale



passaggio del riaccertamento straordinario di tutti i residui al 01/01/2015 (per tutti gli enti che non hanno aderito alla sperimentazione, come nel caso concreto) che i residui mantenuti a bilancio devono essere riscossi e pagati e, solo eccezionalmente, eliminati.

Su tale materia, si ribadisce l'importanza di effettuare una sostanziale, e non formale, verifica sulla sussistenza giuridica dei residui considerato che gli stessi concorrono a determinare il risultato contabile di amministrazione e che deve essere adeguatamente motivata la loro conservazione e la loro eliminazione, ex art. 228, c. 3, del Tuel. A tal proposito, si riporta il dettato normativo recato dalla disposizione ultima citata: *“prima dell’inserimento nel conto del bilancio dei residui attivi e passivi l’ente locale provvede all’operazione di riaccertamento degli stessi, consistente nella revisione delle ragioni del mantenimento in tutto od in parte dei residui e della corretta imputazione in bilancio, secondo le modalità di cui all’art. 3, comma 4, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e successive modificazioni”*.

5. L'anzidetta situazione di criticità degli equilibri del bilancio del Comune di Padova appare viepiù corroborata dalle inefficienze relative alla riscossione coattiva delle entrate tributarie. Con riferimento alla rilevata scarsa efficienza nella lotta all'evasione tributaria, considerata la bassa percentuale di realizzo sia in c/competenza che in c/residui dei proventi derivanti da tali risorse, pari, rispettivamente al 51,29% ($1.619.473,54/3.157.530,12=0,51289$) e al 5,78% ($126.087,93/2.180.700,59=0,05781$), il Comune afferma, nella nota di risposta, che *“la gestione della riscossione dei crediti relativi all’evasione tributaria nel rendiconto 2016 presenta una percentuale di velocità di riscossione che è pari al 51,29%. Il Fondo crediti di dubbia esigibilità a garanzia di eventuali situazioni di inesigibilità del credito al 31/12/2016 è pari al 79,103% sempre rispetto al totale dei crediti al 31/12/2016”*. Dopo di che il Comune produce una serie di tabelle in argomento per poi così concludere: *“la criticità nell’andamento della riscossione coattiva è individuare nei tempi molto lunghi delle procedure da seguire conformemente alla normativa di settore nonché nei vari condoni/rottamazioni che certamente non incoraggiano i contribuenti ad adempiere. In ogni caso l’alea è ampiamente coperta dagli accantonamenti previsti nel FCDE specifico”*.

Anche se è vero che il FCDE ammonta a circa l'80% sui residui totali di tale posta ($2.841.916,96/3.592.669,23=0,7910$) la Sezione, proprio in ragione degli ulteriori dati forniti dal Comune sul biennio 2017-2018, da cui si evincono gli stessi bassi tassi di riscossione (in alcuni casi, anche peggiorano, a dimostrazione dell'impatto, sulla fedeltà fiscale dei cittadini contribuenti, delle rottamazioni/condoni, diventate, oramai, strutturali, per cui si è individuata una nuova categoria di tassazione, accanto a quella ordinaria, detta, appunto, per condoni, la quale da straordinaria forma di tassazione è diventata ordinaria), rimarca i deludenti esiti del programma di recupero dell'evasione tributaria.

In tale materia, la Sezione non può che richiamare i parametri disegnati dalla Carta costituzionale: l'indefettibile principio generale della indisponibilità dell'obbligazione tributaria - riconducibile ai principi di capacità contributiva (art. 53, comma 1, Cost.) ed imparzialità nell'azione della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.), espressione

entrambi del più generale principio di eguaglianza nell'ambito dei rapporti tributari (vedi, *ex multis*, Corte dei conti, Sezione Giurisd. Sardegna, 21 febbraio 1994, n. 79).

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

6. La Sezione ha dedicato un apposito approfondimento istruttorio all'imposta di soggiorno formulando vari quesiti in punto di controllo sulle dichiarazioni e sui versamenti dovuti a tale titolo nonché sulla repressione dell'abusivismo in tale settore. La Sezione prende atto favorevolmente dei vari comportamenti, atti e provvedimenti compiuti in tale settore ed auspica, come affermato nella risposta (*"si sta concludendo l'attività istruttoria diretta all'approvazione di una convenzione che disciplini i rapporti con il gestore di un portale telematico che potrà riscuotere l'imposta di soggiorno per alloggi inseriti in piattaforme web"*) l'attivazione di azioni positive per recuperare base imponibile dell'imposta di soggiorno dovuta nelle locazioni turistiche brevi via *web*.

7. È emersa dagli atti, e confermato dall'istruttoria, la non conciliazione tra le partite creditorie e debitorie del Comune con una partecipata comunale per € 850.393,31. Fatto reiterato, pur se ridotto nella misura malgrado l'attività di verifica e riscontri reciproci proseguiti tra Comune e organismo partecipato, anche nell'esercizio 2017.

La Sezione raccomanda la conclusione delle attività dirette alla completa e totale conciliazione dei crediti e debiti reciproci con le partecipate comunali interessate così da escludere la sopravvenienza di debiti fuori bilancio in caso di saldo sfavorevole all'Amministrazione comunale.

PQM

la Sezione Regionale di Controllo per il Veneto nel concludere l'esame sulla documentazione inerente al Rendiconto per l'esercizio 2016 del Comune di PADOVA (PD) rileva:

1. tardiva approvazione rendiconto (il 3/05/2017);
2. conservazione in bilancio di residui attivi vetusti (*ante* 2012) in alta percentuale, pari al 15,52% ($27.739.928,29/178.715.141,16=0,15521$) provenienti, in particolare, *ex pluribus*, dai titoli I°, III° e IV° pari, rispettivamente, ad euro 4.968.156,01, 1.325.476,32 e 17.716.160,01;



3. basso tasso di smaltimento per riscossione in c/competenza dei residui attivi, pari al 36,37% ($52.380.321,40/144.015.214,37=0,36371$);

4. bassa percentuale di realizzo sia in c/competenza che in c/residui dei proventi derivanti dalla lotta all'evasione, pari, rispettivamente al 51,29% ($1.619.473,54/3.157.530,12=0,51289$) e al 5,78% ($126.087,93/2.180.700,59=0,05781$).

5. non conciliazione tra crediti e debiti reciproci con le partecipate comunali per un importo di euro 850.393,31.

Raccomanda il monitoraggio dei fondi vincolati in base alla loro provenienza e destinazione determinandone il loro ammontare complessivo in coerenza da un esercizio all'altro;

Auspica l'attivazione di azioni positive per recuperare base imponibile dell'imposta di soggiorno dovuta nelle locazioni turistiche brevi via *web*.

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

Dispone che copia della presente deliberazione sia trasmessa in via telematica, mediante l'applicativo Con.Te, al Consiglio comunale, al Sindaco ed all'Organo di revisione economico-finanziaria del Comune di PADOVA (PD), per gli adempimenti di cui all'art. 239 del TUEL.

Così deliberato in Venezia, nella Camera di Consiglio del 12/06/2019.

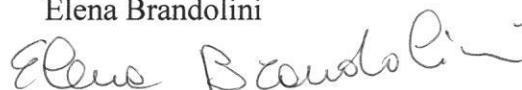
Il Magistrato Relatore

Maria Laura Frisley



Il Presidente f.f.

Elena Brandolini



Depositata in Segreteria il - 5 LUG. 2019

IL DIRETTORE DI SEGRETARIA

Dott.ssa Letizia Rossini

