



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

Nell'adunanza del 23 dicembre 2021

composta dai magistrati:

Maria Elisabetta LOCCI	Presidente
Elena BRANDOLINI	Consigliere
Giovanni DALLA PRIA	Referendario
Fedor MELATTI	Referendario
Daniela D'AMARO	Referendario relatore
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 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 2019/21, approvate dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 19/SEZAUT/2019/INPR;

VISTE le Linee-guida per la redazione delle relazioni inerenti al Rendiconto dell'esercizio 2019, approvate dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 9/SEZAUT/2020/INPR;

VISTA la deliberazione n. 21/2021/INPR, con la quale la Sezione ha approvato il programma di lavoro per l'anno 2021;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 27/2021/INPR, con la quale sono stati approvati i criteri di selezione degli enti da assoggettare al controllo;

VISTA l'ordinanza del Presidente n. 52/2021, di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il Relatore, Referendario Daniela D'Amaro;

FATTO E DIRITTO

Com'è noto, la legge 5 giugno 2003, n. 131, contenente *“Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3”*, ha introdotto in maniera innovativa nell'ordinamento forme di controllo cd. *“collaborativo”* da parte della Corte dei conti nei confronti di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, finalizzate alla verifica del rispetto degli equilibri di bilancio da parte delle Autonomie territoriali, in relazione ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.

La legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006) ha poi previsto, per gli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali, l'obbligo di trasmissione alle competenti Sezioni regionali di controllo di una relazione sul bilancio di previsione e sul rendiconto dell'esercizio di competenza, sulla base di criteri e linee guida definiti dalla Corte dei conti. Nelle previsioni del legislatore, tale adempimento deve dare conto, in particolare, del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno (ora riferibili ai saldi di finanza pubblica) e dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, ultimo comma, della Costituzione, nonché di ogni grave irregolarità contabile e finanziaria, in ordine alle quali l'amministrazione non abbia adottato le misure correttive segnalate dall'organo di revisione.

Chiamata a pronunciarsi su dette disposizioni, la Corte costituzionale ha affermato che tale forma di controllo esterno fosse *“ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità”*, concorrendo *“alla formazione di una visione unitaria della finanza pubblica, ai fini della tutela dell'equilibrio finanziario e di osservanza del patto di stabilità interno”* (sentenza n. 179 del 2007) ritenendo, altresì, che tale nuova attribuzione trovasse diretto fondamento nell'art. 100 Cost.; quest'ultima disposizione assegna alla Corte dei conti il controllo successivo sulla gestione del bilancio, come controllo esterno ed imparziale,

doendosi quindi intendere il controllo “sulla gestione del bilancio dello Stato”, ivi previsto, come oggi esteso ai bilanci di tutti gli enti pubblici che costituiscono, nel loro insieme, la finanza pubblica allargata.

Con il decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, i controlli sui bilanci hanno assunto caratteri cogenti nei confronti dei destinatari, prevedendosi, nell'ambito delle verifiche di cui alla citata legge 266/2005, la possibilità di 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 (oggi peraltro superato dalla nuova regola contabile dell'equilibrio, di cui alla legge 24 dicembre 2012, n. 243, e s.m.i.); si è poi statuito l'obbligo per le amministrazioni interessate 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, oggi previsto per gli enti locali dall'art. 148 bis del D. Lgs. 267/2000.

La *ratio* che ha caratterizzato questa evoluzione va rinvenuta nella finalità di prevenire o contrastare gestioni contabili non corrette, suscettibili di alterare l'equilibrio del bilancio di cui al novellato art. 81 della Costituzione, riverberandosi tali disfunzioni sul conto consolidato delle pubbliche amministrazioni, con possibile vanificazione della funzione di coordinamento dello Stato, volta al rispetto degli obblighi eurolunitari (cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 40 del 2014). Ne consegue che tale tipo di controllo è esercitato nell'interesse dello Stato per finalità che riguardano la finanza pubblica nel suo complesso, per cui il potere conferito alla Corte dei conti di adottare misure interdittive per l'ente appare anch'esso strumentale al rispetto degli obblighi che lo Stato medesimo ha assunto nei confronti dell'Unione europea, in ordine alle politiche di bilancio.

Posto che, peraltro, non sono mai state abrogate le disposizioni contenute nelle citate leggi n. 131/2003 e n. 266/2005, coesiste ad oggi una duplice finalità del controllo finanziario sugli enti locali: da un lato, esso è diretto a rappresentare agli organi elettivi degli enti controllati la reale situazione finanziaria o le gravi irregolarità riscontrate nella gestione dell'Ente, in modo tale che gli stessi possano responsabilmente assumere le misure correttive che ritengano più opportune; dall'altro, a fronte di irregolarità capaci di compromettere la stabilità finanziaria dell'ente soggetto a controllo, esso può condurre ai descritti esiti cogenti, al fine di preservare le risorse pubbliche, la cui gestione è demandata all'ente assoggettato a controllo.

In tale contesto si inserisce peraltro la riforma operata dal D.lgs.118/2011 che, in adempimento della delega contenuta nella legge 5 maggio 2009, n. 42, di attuazione del federalismo fiscale (art. 119 della Costituzione), ha intrapreso il processo di armonizzazione dei sistemi contabili degli enti territoriali e dei loro organismi partecipati, in quanto dalla leggibilità e confrontabilità dei bilanci pubblici dipende la corretta valutazione degli andamenti della finanza territoriale, i cui esiti si riflettono sui conti pubblici nazionali nei termini già descritti.

In ragione delle considerazioni che precedono, vanno altresì richiamate le linee guida della Sezione delle autonomie (già citate nel preambolo: ci si riferisce, in particolare, alle

linee-guida per la redazione delle relazioni inerenti al Rendiconto dell'esercizio 2019, approvate dalla predetta Sezione con deliberazione n. 9/SEZAUT/2020/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 quella 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.

Secondo la giurisprudenza (cfr. Corte cost. sent. n. 40/2014), il controllo ex art. 148 bis D. lgs. 267/2000 ha natura preventiva ed è segnatamente preordinato al riscontro di ogni disfunzione contabile che si appalesi dalla "strumentazione" economico-finanziaria (*"irregolarità suscettibili di pregiudicare anche in prospettiva gli equilibri economico-finanziari degli enti"*, ex art. 148 bis, comma 1 del TUEL). Siffatto controllo riguarda, tra l'altro, la *"violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria"* (art. 148 bis, comma 3, primo periodo, D. Lgs. 267/2000). L'accertamento di detta violazione non determina immediati provvedimenti interdittivi da parte della Corte dei conti. Infatti, l'interdizione consegue a fattispecie diverse da quella indicata, preclusive dell'*"attuazione dei programmi di spesa"* (art. 148 bis, comma 3, terzo periodo del TUEL), per *"la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria"*. Più specificamente, queste ultime alterano in concreto il bene giuridico dell'equilibrio economico-finanziario dell'ente locale, producendone una lesione effettiva. Al contrario, nelle prime (*"violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria"*) il suddetto bene giuridico è soltanto minacciato. Rafforza tale distinzione la richiamata previsione normativa per cui le irregolarità siano suscettibili *"anche in prospettiva"* (art. 148 bis, comma 1, del TUEL) di pregiudicare gli equilibri economico-finanziari. La presunzione legale di pericolo, nei termini suddetti, comporta la verifica degli eventuali conseguenti effetti dannosi per l'equilibrio economico-finanziario dell'ente locale: essi non ricorrono ove lo scrutinio delle misure correttive operate dall'ente locale rilevi l'idoneità /efficacia in concreto delle stesse, perché ascrivibile a profili di attendibilità, affidabilità, serietà e congruenza.

Con riferimento ai precedenti esercizi finanziari, inerenti al comune di Cinto Caomaggiore (VE), la Sezione ha deliberato nei termini di seguito indicati.

Con l'ultimo deliberato, relativo al Rendiconto 2015 (deliberazione n. 471/2018/PRNO), la Sezione regionale di controllo per il Veneto invitava l'Ente a un monitoraggio dello stabile mantenimento degli equilibri, alla luce del principio della competenza finanziaria c.d. potenziata, di cui al D.lgs. 118/2011, raccomandava un rafforzamento del recupero dell'evasione tributaria, invitava all'integrale compilazione della banca dati delle partecipazioni del Dipartimento del Tesoro del Ministero dell'Economia e delle Finanze (di cui all'art. 17, commi 3 e 4, del D.L. 90/2014), oltre che a un costante monitoraggio della situazione economico-patrimoniale e finanziaria dei consorzi e delle partecipazioni, anche indirette, nella titolarità del Comune, concludendo senza ulteriori osservazioni l'esame ex art. 1, comma 166 e ss., L. 266/2005 delle Relazioni sul Rendiconto per l'esercizio 2015 e sul Bilancio di Previsione 2016-2018 del Comune.

A seguito dell'esame dei questionari e delle relazioni dell'Organo di revisione sul Bilancio di previsione 2019-2021 e sul Rendiconto relativo all'esercizio 2019, nonché degli schemi di bilancio presenti nella Banca dati delle Amministrazioni Pubbliche (BDAP), è emersa la situazione contabile-finanziaria di seguito indicata.

Esercizio 2019

Risultato di competenza - equilibri di bilancio - equilibrio complessivo

L'impostazione del bilancio di previsione 2019-2021 è tale da esprimere il conseguimento degli equilibri nei termini previsti dall'art. 162 del D. Lgs. 267/2000, nonché del saldo di competenza d'esercizio non negativo, ai sensi dell'art. 1, comma 821, della legge n. 145/2018.

Il rendiconto della gestione per l'esercizio 2019 è stato approvato nei termini di legge, con i seguenti risultati:

EQUILIBRI DI BILANCIO SCHEMI BDAP – RENDICONTO 2019	
	Rendiconto 2019
Risultato di competenza di parte Corrente (O1=G+H+I-L+M)	171.360,68
O2) Equilibrio di bilancio di parte corrente	103.706,89
O3) Equilibrio complessivo di parte corrente	103.706,89
Saldo delle partite finanziarie	0,00
Risultato di competenza di parte Corrente (O1=G+H+I-L+M) al netto del saldo negativo delle partite finanziarie	171.360,68
Risultato di competenza di parte Capitale (Z1)=P+Q+R-C-I-S1-S2-T+L-M-U1-U2-V+E)	53.517,54
Z2) Equilibrio di bilancio di parte capitale	1.498,94
Z3) Equilibrio complessivo di parte capitale	1.498,94
Risultato di competenza (W/1 = O1+Z1+S1+S2+T-X1-X2-Y-Z)	224.878,22
W2) Equilibrio di bilancio	105.205,83
W3) Equilibrio complessivo	105.205,83

Fonte: elaborazione Corte dei conti - dati da schemi bilancio BDAP 2019

Il prospetto evidenzia che l'Ente ha conseguito un risultato di competenza W1 non negativo, in ossequio a quanto prescritto dall'art. 1, comma 821, della legge n. 145/2018, come pure l'equilibrio di bilancio W2 e l'equilibrio complessivo W3. L'Ente ha, altresì, verificato il conseguimento dell'equilibrio complessivo, ai sensi e per gli effetti del decreto 1° agosto 2019.

Analogo risultato è stato ottenuto nella gestione di parte corrente, con il rispetto, a consuntivo, dell'art. 162 TUEL.

Si osserva, inoltre, che il risultato di competenza, epurato dell'avanzo utilizzato e del margine afferente alla gestione del FPV, risulta positivo per euro 53.552,55. Al netto della sola componente di avanzo utilizzato, per complessivi euro 171.325,67, il margine tra accertamenti e impegni al lordo del FPV risulta positivo per euro 4.495,42.

L'avanzo è stato applicato nei limiti di quello determinato nell'esercizio precedente e della sua composizione. In particolare, è stato utilizzato avanzo per euro 31.251,72 in parte corrente e per euro 140.073,95 in parte capitale. L'Ente rispetta inoltre il saldo

obiettivo di finanza pubblica a rendiconto, avendo conseguito rispettivamente il pareggio di bilancio e un risultato di competenza dell'esercizio non negativo, nel rispetto del citato art.1, commi 820 e 821, della Legge 145/2018.

Risultato di amministrazione

Per l'esercizio 2019, la composizione del risultato contabile di amministrazione è la seguente:

RISULTATO CONTABILE DI AMMINISTRAZIONE		
		2019
Fondo cassa al 31/12/2019	(+)	944.289,39
Totale residui attivi	(+)	559.566,77
Totale residui passivi	(-)	584.047,41
FPV in spesa di parte corrente	(-)	68.385,88
FPV in spesa di parte capitale	(-)	27.705,80
FPV in spesa per attività finanziarie	(-)	0,00
Risultato contabile di amministrazione	(=)	823.717,07
Totale accantonamenti	(-)	349.092,65
di cui: FCDE		339.000,00
di cui: Fondo contenzioso		0,00
di cui: Fondo perdite partecipate		0,00
di cui: Altri accantonamenti		10.092,65
Totale parte vincolata	(-)	166.579,73
Totale parte destinata agli investimenti	(-)	8.261,64
Totale parte libera (avanzo)	(-)	299.783,05

Fonte: elaborazione Corte dei conti - dati da schemi bilancio BDAP 2019

Tra le quote accantonate e quelle vincolate si rileva, in particolare, quanto segue:

- il *fondo crediti di dubbia esigibilità* (di seguito FCDE) è pari a 339.000,00 determinato con il metodo ordinario. In base alle indicazioni offerte dall'Organo di revisione, in sede di approvazione del Rendiconto 2019 non è emerso un disavanzo da ripianare ai sensi e per gli effetti dell'art. 39 quater del D.L. 30 dicembre 2019, n. 162, convertito nella Legge n. 8 del 28 febbraio 2020.

L'Ente non si è quindi avvalso della facoltà di riduzione della quota di accantonamento del FCDE, come previsto dall'art. 1, comma 1015, della legge 30 dicembre 2018, n. 145.

In termini di incidenza sui residui attivi, si è osservato che il FCDE rappresenta le seguenti quote:

FCDE 2019	
Incidenza su RA totali	60,88%
Incidenza su RA Tit. 1 + 3	72,15%

La consistenza del fondo, se da un lato risponde al principio di prudenza, dall'altro determina l'indisponibilità di importanti risorse, che altrimenti potrebbero essere restituite alla collettività sotto forma di beni e servizi erogati.

L'equilibrio tra le due esigenze, entrambe necessarie, si concretizza attraverso il miglioramento della capacità (consolidata nel tempo) di riscuotere le entrate soggette ad accantonamento.

- il *fondo contenzioso* non risulta valorizzato.
Su tale aspetto, il Collegio raccomanda che le attività svolte siano funzionali ad una periodica e puntuale quantificazione del rischio di soccombenza, rispetto alle posizioni di contenzioso in essere, giudiziale e stragiudiziale. A tal fine, è opportuno ricordare che il rischio, calcolato quale parametro su cui valorizzare il fondo, deve tener conto non solo della probabilità che un evento foriero di passività si determini, ma anche del valore di tali passività che, necessariamente, è direttamente funzionale al valore del contenzioso.
Si raccomanda pertanto all'Ente di eseguire tali attività in modo sistematico, al fine di ottimizzare le somme accantonate a titolo di sterilizzazione dei rischi derivanti dal contenzioso, a cui l'Ente partecipa a vario titolo.
- il *fondo perdite partecipate* non risulta valorizzato. Su tale aspetto, stanti la esiguità delle partecipazioni dell'Ente e le proroghe concesse in ordine all'approvazione dei bilanci per la pandemia in atto, il Collegio invita l'Ente ad un ulteriore monitoraggio delle partecipazioni, al fine di intercettare eventuali criticità.
- *gli altri accantonamenti*, dalla lettura dei dati rinvenibili negli schemi BDAP e nella relazione, sono valorizzati per complessivi euro 10.092,65 e sono costituiti da varie tipologie, in particolare:

Capitolo 10 - Indennità fine mandato Sindaco	1.138,79
Capitoli 2104, 2106, 2107 Arretrati Contrattuali	8.953,86
Totale	10.092,65

Capacità di riscossione

Nel 2019, la capacità di riscossione dell'Ente si è manifestata con particolare riferimento ai seguenti dati:

Titoli	2019		Incidenze	
	Accertamenti	Riscossioni		Affidabilità
	(a)	(b)		b/a
Titolo 1 RR (ini+riacc)	254.227,99	75.560,82		29,72%
Titolo 1 CP	1.653.457,52	1.549.015,79		93,68%
Titolo 2 - RR (ini+riacc)	7.946,57	2.149,89		27,05%
Titolo 2 -CP	123.653,84	100.130,24		80,98%
Titolo 3 RR (ini+riacc)	193.348,20	59.485,15		30,77%
Titolo 3 CP	288.656,85	227.592,01		78,85%
Titolo 4 - RR (ini+riacc)	48.205,97	39.579,36		82,10%

Fonte: elaborazione Corte dei conti - dati da schemi bilancio BDAP 2019

Si osserva che nelle gestioni in c/residui risulta poco efficiente la riscossione dei residui di parte corrente al titolo I, II, III. Tali aggregati contengono peraltro le sub-componenti oggetto di accantonamento al FCDE. Su tale aspetto, il Collegio raccomanda all'Ente di porre in essere le necessarie attività, finalizzate ad un efficientamento delle riscossioni e alla conseguente riduzione della popolazione dei residui attivi, soprattutto di parte corrente.

L'Organo di revisione, in ordine a tale gestione, non segnala criticità che possano

assumere valenza pervasiva sul bilancio.

Attività di contrasto all'evasione tributaria

Con riferimento all'esercizio 2019, dal questionario (pag. 28) si evince che l'attività di contrasto all'evasione tributaria, in particolare per il recupero IMU/TASI, presenta una capacità di realizzo contenuta, come da tabella seguente:

	Accertamenti	Riscossioni	Percentuale di realizzo
Recupero evasione IMU/TASI	35.902,97	877,00	2,44%
Recupero evasione TARSU/TIA/TARES/TARI	11.072,00	2.317,00	20,93%
Totale	46.974,97	3.194,00	6,80%

I dati riferiti alla tematica in esame, su voci tipicamente soggette ad accantonamento al FCDE, confermano le valutazioni precedenti sulla necessità di un miglioramento della capacità di riscossione.

Sul tema del recupero dell'evasione tributaria, il Collegio richiama, più in generale, anche le disposizioni di cui all'art. 1 del D.L. 203/2005, convertito in Legge 248/2005, relativamente al riconoscimento all'ente locale di entrate derivanti dalle maggiori somme relative a tributi statali riscosse a titolo definitivo, a seguito dell'intervento del Comune, che abbia contribuito all'accertamento stesso.

Ferma restando quindi la necessità di perseguire un miglioramento della capacità di riscossione di tali componenti attive, si invita l'Ente ad operare le opportune valutazioni in materia.

Situazione di cassa

	Rendiconto 2019
Fondo cassa finale	944.289,39
Anticipazione di tesoreria	0,00
Cassa vincolata	697,91
Indice tempestività dei pagamenti	-10,06
Totale pagamenti eseguiti nel 2019	2.330.638,75
Pagamenti eseguiti per azioni esecutive non regolarizzate	0,00

Fonte: elaborazione Corte dei conti - dati da schemi bilancio BDAP 2019

L'Organo di revisione dichiara la corrispondenza tra le scritture dell'Ente e quelle del tesoriere.

Non risultano quote di anticipazioni non restituite. L'Organo di revisione, inoltre, dichiara che l'Ente ha provveduto ad aggiornare correttamente la giacenza di cassa vincolata al 31/12/2019 (come disposto dal principio applicato alla contabilità finanziaria, allegato al D. Lgs. 118/2011) per un importo di euro 697,91 (parere Organo di revisione al rendiconto 2019 - pag. 6).

Il Collegio ha poi riscontrato che l'indice di tempestività dei pagamenti risulta nei limiti di legge.

Indebitamento

	Rendiconto 2019
Debito complessivo a fine anno	1.602.903,99

L'Organo di revisione nel questionario dichiara l'assenza di garanzie o altre forme di finanziamento a favore di altri soggetti e/o dei propri organismi partecipati.

Il medesimo Organo dichiara, altresì, l'assenza di operazioni di partenariato pubblico-privato o di finanza derivata.

L'Ente *de quo* ha operato la rinegoziazione dei mutui, come previsto dal DM 19 agosto 2019. Facendo riferimento ai dati di cui all'allegato A del predetto decreto ministeriale, i mutui rinegoziati sono risultati i seguenti:

Identificativo prestito CDP	Codice ente beneficiario e debitore	Descrizione ente beneficiario e debitore	Data scadenza ammortamento	Tasso di interesse fisso	Importo finanziamento concesso	Debito residuo al 01/01/2019	Quota % da ammortare
4336123/00	9753	COMUNE DI CINTO CAOMAGGIORE	31/12/2030	5,12%	56.381,00	22.667,59	40,2043%
4338175/01	9753	COMUNE DI CINTO CAOMAGGIORE	31/12/2030	5,12%	59.705,79	24.004,28	40,2043%
		A_SUBTOTALE			116.086,79	46.671,87	40,2043%

L'Ente in questione ha destinato le economie derivanti dalla rinegoziazione (€1.189,78) al finanziamento di spesa in conto capitale.

Gestione dei residui

La situazione dei residui al termine dell'esercizio 2019 è risultata la seguente:

SITUAZIONE RESIDUI AL 31/12/2019								
RESIDUI ATTIVI	INIZIALI 01/01/2019	FINALI 31/12/2019	di cui		di cui % sul totale di titolo		% su tot residui	Variazione 2018/2019
			ANTE 2019	NUOVI 2019	ANTE 2019	NUOVI 2019	% TOT ATTIVI	
Titolo 1	254.227,99	281.868,76	177.427,03	104.441,73	62,95%	37,05%	50,37%	27.640,77
Titolo 2	7.946,57	29.320,28	5.796,68	23.523,60	19,77%	80,23%	5,24%	21.373,71
Titolo 3	193.348,20	188.001,24	126.936,40	61.064,84	67,52%	32,48%	33,60%	-5.346,96
Totale parziale (A)	455.522,76	499.190,28	310.160,11	189.030,17	62,13%	37,87%	89,21%	43.667,52
Titolo 4	48.205,97	57.632,25	8.626,61	49.005,64	14,97%	85,03%	10,30%	9.426,28
Titolo 5	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%	0,00%	0,00%	0,00
Titolo 6	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%	0,00%	0,00%	0,00
Totale parziale (B)	48.205,97	57.632,25	8.626,61	49.005,64	14,97%	85,03%	10,30%	9.426,28
Titolo 7	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%	0,00%	0,00%	0,00
Titolo 9	5.202,45	2.744,24	1.736,78	1.007,46	63,29%	36,71%	0,49%	-2.458,21
Totale	508.931,18	559.566,77	320.523,50	239.043,27	57,28%	42,72%	100,00%	50.635,59
Totale netto Titoli 7 e 9	503.728,73	556.822,53						53.093,80

RESIDUI PASSIVI	01/01/2019	31/12/2019	ANTE 2019	NUOVI 2019	ANTE 2019	NUOVI 2019	% TOT PASSIVI	Var.2018/2019
Titolo 1	400.175,02	492.589,66	100.185,15	392.404,51	20,34%	79,66%	84,34%	92.414,64
Titolo 2	18.674,86	71.531,19	11.530,00	60.001,19	16,12%	83,88%	12,25%	52.856,33
Titolo 3	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%	0,00%	0,00%	0,00
Titolo 4	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%	0,00%	0,00%	0,00
Titolo 5	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%	0,00%	0,00%	0,00
Titolo 7	31.712,79	19.926,56	3.296,73	16.629,83	16,54%	83,46%	3,41%	-11.786,23
Totale	450.562,67	584.047,41	115.011,88	469.035,53	19,69%	80,31%	100,00%	133.484,74
Tot. al netto Tit.7 e 9	418.849,88	564.120,85						145.270,97

Fonte: schemi BDAP rendiconto 2019

In sede istruttoria, facendo riferimento ai quesiti del questionario 2019, si è riscontrato che nelle scritture contabili dell'Ente persistono residui passivi provenienti dal 2018 e da esercizi precedenti (la risposta alla domanda 5.4 è SI). Si è inoltre riscontrato che, in relazione alla distribuzione dei residui attivi, permane una certa consistenza di quelli provenienti da gestioni antecedenti, come rinvenibile nello schema precedente.

In ordine alle tematiche analizzate, l'Ente con una nota di risposta ha fornito le proprie

argomentazioni, confermando i dati precedenti e precisando che “(...) Se si osserva l'andamento della gestione residui passivi, a titolo esemplificativo dal 2017 al 2019, si rileva che la gestione residui passivi, nel 2018, derivante dal precedente esercizio risulta incrementativa di €1.226,60 mentre la gestione residui passivi di competenza porta un risultato positivo in termini di riduzione rispetto al 2017 di €44.048,64. Se questi dati li compariamo con il 2019, la gestione residui passivi dell'esercizio precedente e di competenza risultano incrementativi di € 133.484,74. L'incremento registrato nel 2019 è dovuto esclusivamente ad un rapporto con altri Enti convenzionati che hanno comportato dei ritardi nel pagamento per motivi prettamente amministrativi di calcolo del monte ore servizio. Inoltre, nonostante solleciti, non pervengono le fatture per prestazioni di servizi ricevute da parte degli interessati per la gestione di ditte affidatarie. Si deve altresì puntualizzare che, in carenza di decreto ministeriale inerente al versamento agli enti proprietari delle strade di cui alla L. 44/2012, si sono riscontrati dei ritardi di liquidazione. Di quest'ultimo aspetto si evidenzia, altresì, che nell'esercizio corrente 2021 si sta procedendo alle relative liquidazioni nel rigoroso rispetto delle scadenze previste dal decreto n. 608 del 30.12.19 del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti pubblicato in Gazzetta ufficiale.

Nelle operazioni di riaccertamento, approvate con delibera di Giunta n. 28 del 28.04.2021, ciascun Responsabile ha verificato la congruità e l'effettiva riscuotibilità dei crediti, nonché le ragioni del mantenimento del residuo passivo e attivo (...)”

Relativamente alla tematica delle riscossioni e della correlata quantificazione del FCDE, l'Ente ha ulteriormente precisato che “(...) i residui attivi in conto capitale riguardano per la maggior parte finanziamenti regionali, per i quali la tempistica di incasso è di difficile previsione da parte dell'Ente.

Per quanto riguarda i residui attivi dei titoli primo e terzo, si conferma la previsione del Fondo Crediti di dubbia esigibilità adeguato all'ammontare dei residui attivi mantenuti (...)”

In ordine all'entità dei residui passivi il Collegio, preso atto delle argomentazioni prodotte in sede di risposta istruttoria, raccomanda all'Ente di porre in essere le idonee attività di efficientamento, finalizzate a ridurre le tempistiche dei pagamenti.

La massa dei residui passivi esprime una situazione non in linea con le finalità declinate dalle disposizioni sull'armonizzazione contabile.

È opportuno ricordare che, secondo quanto affermato dal principio contabile applicato alla contabilità finanziaria, di cui all'allegato 4/2 del D. Lgs. 118/2011, “(...) Le obbligazioni giuridiche perfezionate sono registrate nelle scritture contabili al momento della nascita dell'obbligazione, imputandole all'esercizio in cui l'obbligazione viene a scadenza. La scadenza dell'obbligazione è il momento in cui **l'obbligazione diventa esigibile**. La consolidata giurisprudenza della Corte di Cassazione definisce come esigibile un credito per il quale **non vi siano ostacoli alla sua riscossione** ed è consentito, quindi, pretendere l'adempimento. Non si dubita, quindi, della coincidenza tra esigibilità e possibilità di esercitare il diritto di credito.”

Analogamente, per la spesa, il principio conferma che “(...) L'impegno costituisce la

prima fase del procedimento di spesa, con la quale viene registrata nelle scritture contabili la spesa conseguente ad una obbligazione giuridicamente perfezionata, avendo determinato la somma da pagare ed il soggetto creditore e avendo indicato la ragione del debito e costituito il vincolo sulle previsioni di bilancio, nell'ambito della disponibilità finanziaria accertata con l'apposizione del visto di regolarità contabile attestante la copertura finanziaria" (tra gli elementi costitutivi dell'impegno si individua anche la scadenza dell'obbligazione).

Appare dunque evidente che, nell'intento del legislatore, si configuri la necessità di includere all'interno del bilancio esclusivamente obbligazioni perfezionate rispetto alle quali, ove puntuale sia stata l'attività di preventiva verifica, ci si attende l'esecuzione nei relativi termini convenzionali.

In tal senso, un invecchiamento dei residui, ancorché non necessariamente indicativo di una irregolarità, esprime di fatto una condizione di allontanamento tra la fase di verifica dell'esigibilità e la sua effettiva realizzazione, rispetto alle obbligazioni sia attive che passive.

Sul versante dei residui attivi, il Collegio ritiene che, in generale, si renda opportuno favorire un miglioramento delle riscossioni, il quale favorirebbe un minore volume di accantonamenti e la conseguente liberazione di risorse a favore della collettività amministrata.

Ulteriori controlli

La Sezione osserva, poi, con particolare riferimento a quanto dichiarato dall'Organo di revisione, che per l'esercizio 2019:

- nelle domande preliminari del questionario non sono stati segnalati elementi di criticità;
- la trasmissione dei dati concernenti il Bilancio e il Rendiconto alla banca dati BDAP è avvenuta nei termini, come da schema a seguire:

Comune di CINTO CAOMAGGIORE (VE)								
	Esercizio	Approvazione bilanci	Termine di legge	Data appr.ne + 30gg	Rispetto termine di legge appr.ne	Trasmissione BDAP	Rispetto termine BDAP 30gg	Ritardo gg.
	Algoritmo verifica	A	T1	T2=A+30	A<=T1	B	B<=T2	
schemi	BP 2019	04/02/2019	31/03/2019	30/04/2019	SI	08/02/2019	SI	0
	RE 2019 ¹	04/06/2020	30/06/2020	30/07/2020	SI	02/07/2020	SI	0
indicatori	BP 2019	04/02/2019	31/03/2019	30/04/2019	SI	08/02/2019	SI	0
	RE 2019 ¹	04/06/2020	30/06/2020	30/07/2020	SI	02/07/2020	SI	0

- il Bilancio e il Rendiconto sono stati approvati entro i termini di legge;
- non si sono riscontrati disallineamenti in ordine alla contabilizzazione del FPV, che risulta coerente con l'ammontare iscritto nel Bilancio dell'esercizio precedente;
- l'indebitamento rispetta i parametri sanciti dagli articoli 203, 204 e 207 del TUEL, nonché la soglia stabilita dal nuovo parametro di deficitarietà;
- nella relazione dell'Organo di revisione non si evidenziano passività potenziali non coperte da apposito accantonamento di avanzo e non emergono evidenze di altro tipo in tal senso;

- dopo la chiusura dell'esercizio ed entro la data di formazione dello schema di rendiconto non sono stati riconosciuti né segnalati debiti fuori bilancio in attesa di riconoscimento;
- la spesa per il personale rispetta i vincoli sanciti dalla normativa vigente; non vengono segnalate criticità in ordine alla contrattazione integrativa ed è stato costituito il fondo per il salario accessorio entro il 31/12/2019;
- relativamente al piano della performance, di cui al D.lgs. n. 150 del 27 ottobre 2009, si è dichiarato che l'Ente ha adottato tale documento con specifico provvedimento, in data 25/03/2019, organicamente al PEG.

La norma primaria di riferimento per la generalità delle Pubbliche Amministrazioni è contenuta nell'art. 10 del D.Lgs. 27/10/2009, n. 150, dedicato al Piano della performance e alla Relazione sulla performance.

In tale disposizione si precisa, al comma n. 1, che il “(...) *Piano della Performance*” deve essere approvato entro il 31 gennaio di ogni anno, trattandosi di “(...) documento programmatico triennale, che è definito dall'organo di indirizzo politico-amministrativo in collaborazione con i vertici dell'amministrazione e secondo gli indirizzi impartiti dal Dipartimento della funzione pubblica (...)”.

Il comma 1-bis, quale norma di raccordo con il TUEL, stabilisce, poi che “(...) *Per gli enti locali, ferme restando le previsioni di cui all' articolo 169, comma 3-bis, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, la Relazione sulla performance di cui al comma 1, lettera b), può essere unificata al rendiconto della gestione di cui all'articolo 227 del citato decreto legislativo.*”

Il TUEL consente la predisposizione del predetto Piano organicamente al PEG, la cui elaborazione deve avvenire entro venti giorni dall' approvazione del bilancio.

Il Collegio, sulla base dei dati riportati nel questionario e considerato che il bilancio di previsione è stato approvato con deliberazione Consiliare in data 04/02/2019, ritiene che la tempistica di approvazione risulti in ogni caso tardiva (sia che si faccia riferimento alle disposizioni generali, sia che ci si riferisca piuttosto all'art. 169 del TUEL).

Si raccomanda pertanto all'Ente di attivarsi, al fine di rispettare i termini di approvazione del Piano della performance;

- la contabilizzazione dei servizi per conto terzi rispetta il principio contabile in materia;
- l'Ente, sotto i 5000 abitanti, ha provveduto, per l'annualità di riferimento, alla tenuta della contabilità economico-patrimoniale; in ordine ai controlli afferenti a detta contabilità, il Collegio ha riscontrato dai documenti BDAP che il patrimonio netto esprime un fondo di dotazione negativo, come meglio evidenziato dallo schema a seguire:

COMUNE DI CINTO CAOMAGGIORE (VE)		
Stato patrimoniale (passivo)	2020	2019
A) Patrimonio netto		
Fondo di dotazione	-2.413.161,44	-3.805.062,62
Riserve	11.595.851,19	12.938.054,75
da risultato economico di esercizi precedenti	0,00	730.616,13
da capitale	0,00	442.260,49
da permessi di costruire	61.684,85	163.089,86
riserve indisponibili per beni demaniali e patrimoniali indisponibili e per i beni culturali	11.534.166,34	11.602.088,27
altre riserve indisponibili	0,00	0,00
Risultato economico dell'esercizio	227.697,15	-11.987,23
Totale patrimonio netto	9.410.386,90	9.121.004,90

Fonte: Schema BDAP rendiconto 2020

Per l'esercizio 2019, si è inoltre riscontrato un risultato economico di esercizio negativo di -11.987,23.

In sede istruttoria, con propria nota di risposta, l'Ente ha confermato i dati relativi al patrimonio netto 2019 e 2020 e ha fornito le proprie valutazioni, precisando quanto segue: *"(...) Tale situazione è conseguenza del recepimento, dal 2017, dell'applicazione del nuovo principio contabile 6.3, per il quale le "riserve indisponibili per beni demaniali e patrimoniali indisponibili e per i beni culturali" vanno iscritte per l'importo pari al valore dei beni demaniali, patrimoniali e culturali registrato nell'attivo patrimoniale, variabile in conseguenza dell'ammortamento e dell'acquisizione di nuovi beni. Da rilevare che, seppur vi sia stato l'adeguamento di questa riserva indisponibile, di €11.602.088,27 nel 2019 e di € 11.534.166,34 nel 2020, il patrimonio netto risulta sempre positivo. Al fine ripianare la situazione negativa del fondo di dotazione di cui sopra, il Consiglio con delibera di competenza ha adottato le seguenti azioni:*

- 1. mediante ripiano del fondo di dotazione con utilizzo degli utili futuri;*
- 2. mediante ricognizione dei beni immobili patrimoniali indisponibili e conseguente valutazione sulla disponibilità immediata e/o a medio di alcuni immobili di proprietà dell'Ente.*

- al risultato economico del 2019 e 2020.

Si precisa che la perdita dell'esercizio del 2019 di € 11.987,23, è il risultato, analizzando il Conto Economico, della gestione corrente che non ha evidenziato alcuna negatività in quanto i ricavi sono comunque superiori ai costi e altresì i proventi sono superiori agli oneri. Il risultato negativo di esercizio emerge in sede di rilevazione dei costi impositivi (IRAP). Si può altresì affermare che al risultato negativo concorrono gli aumenti dello stanziamento dell'FCDE, visibili alla voce "Svalutazione dei crediti" per € 51.500,00, voce che risulta totalmente incrementativa rispetto all'esercizio precedente. Inoltre, pesa il riallineamento dei costi del personale mediante l'attribuzione del rateo passivo coincidente con il fondo pluriennale vincolato della contabilità finanziaria. Questi elementi hanno ridotto lo scostamento tra componenti positivi e negativi causando, in sede di imputazione dei costi delle imposte, un risultato negativo, ancorché il risultato della gestione sia positivo.

La conferma della gestione virtuosa dell'Ente è data dall'utile registrato nel 2020".

Preso atto delle argomentazioni prodotte, per gli esercizi 2019 e 2020, il Collegio rileva che, pur essendo positivo il patrimonio netto, viene confermata la negatività del fondo di dotazione.

Deve evidenziarsi che il principio contabile applicato alla contabilità economico patrimoniale, di cui all'allegato 4/3 del D. Lgs. 118/2011 (aggiornato al DM 1 agosto 2019), al paragrafo 6.3, afferma che *“(...) Per la denominazione e la classificazione del capitale o fondo di dotazione dell'ente e delle riserve si applicano i criteri indicati nel documento OIC n. 28 “Il patrimonio netto”, nei limiti in cui siano compatibili con i presenti principi.”*, precisando al paragrafo successivo che *“(...) Il fondo di dotazione rappresenta la parte indisponibile del patrimonio netto, a garanzia della struttura patrimoniale dell'ente.”*

Nel caso di specie, la valorizzazione negativa di tale componente esprime, in sostanza, l'incapienza del fondo di dotazione ad offrire la garanzia prevista dal legislatore, richiedendo pertanto un'azione di progressiva ricostituzione dello stesso a valori di effettività.

Difatti, quantunque l'allegato A al DM 10 novembre 2020 (recante “Modalità semplificate di redazione della situazione patrimoniale degli enti che rinviando la contabilità economico-patrimoniale”) abbia stabilito che il fondo di dotazione negativo (determinato dalla elevata incidenza dei beni demaniali, patrimoniali indisponibili e dei beni culturali) non rappresenti una criticità, permane l'esigenza che lo stesso sia comunque ricostituito con le modalità previste.

In particolare, come espressamente stabilito dal menzionato principio contabile, la ricostituzione del fondo di dotazione deve avvenire *“(...) mediante destinazione dei risultati economici positivi di esercizio sulla base di apposita delibera del Consiglio in sede di approvazione del rendiconto della gestione.”*.

All'esempio 14, dedicato alla *“prima iscrizione nel patrimonio netto delle riserve indisponibili per beni demaniali e patrimoniali indisponibili e per i beni culturali”*, si precisa che *“(...) l'adozione del principio contabile comporta una riclassificazione delle componenti del patrimonio netto, al fine di evidenziarne la quota costituita da beni indisponibili, non utilizzabile per far fronte alle passività dell'ente (...)”*; in esso, inoltre, si afferma che *“(...) Il fondo di dotazione e le riserve disponibili di un ente rappresentano la quota del patrimonio netto sulla quale i creditori di un ente possono sempre fare affidamento per il soddisfacimento dei propri crediti (...)”*.

In ordine alla negatività del fondo di dotazione, si precisa ulteriormente che *“(...) se il patrimonio netto è positivo e il fondo di dotazione presenta un importo insignificante o negativo, l'ente si trova in una grave situazione di squilibrio patrimoniale, che il Consiglio, in occasione dell'approvazione del rendiconto, deve fronteggiare, in primo luogo attraverso l'utilizzo delle riserve disponibili. Se a seguito dell'utilizzo delle riserve il fondo di dotazione risulta ancora negativo, vuol dire che, il patrimonio netto è esclusivamente costituito da beni che non possono essere utilizzati per soddisfare i debiti dell'ente. È probabile che il fondo di dotazione negativo corrisponda ad un rilevante importo negativo del risultato di amministrazione.”*

Nel caso considerato, tuttavia, correlando tali valutazioni con quelle afferenti alla gestione finanziaria, la situazione indicata quale probabile dal principio contabile non trova riscontro diretta nella consistenza del risultato di amministrazione.

Considerata poi la stretta connessione tra la predetta gestione finanziaria e quella economico patrimoniale dell'ente territoriale, il Collegio richiama le disposizioni contenute nel postulato generale n. 15, di cui al D.lgs. 118/2011, in ordine alla natura anche economico - patrimoniale dell'equilibrio che l'ente territoriale deve perseguire, nell'ambito della più ampia accezione di equilibrio di bilancio.

Per quanto sopra esposto, preso atto che i dati desumibili dalla BDAP sono conseguenti alla predisposizione della situazione patrimoniale semplificata (avvalendosi pertanto della facoltà prevista dall'art. 232, co. 2, del D.lgs. 267/2000, come modificato dall'art. 57, comma 2-ter, del D.L. n. 124/2019, conv. nella L. 157/2019), la Sezione raccomanda in ogni caso all'Ente di favorire una gestione improntata all'equilibrio economico, finalizzata alla realizzazione di risultati positivi, invitando ad una contestuale verifica in ordine alla piena valorizzazione delle componenti afferenti al patrimonio netto, per assicurarne la progressiva ricostituzione, a garanzia delle obbligazioni dell'Ente stesso.

Infine, va rilevato che l'Organo di revisione non segnala situazioni di criticità in ordine alle partecipazioni societarie; il sistema informativo dell'Ente consente poi di rilevare i rapporti finanziari, economici e patrimoniali tra lo stesso e le proprie società partecipate (domanda 9, a pag.16 questionario; cfr., in generale, l'art. 11, comma 6, lett. j), del D. Lgs. 118/2011). In tal senso, nel questionario, l'Organo di revisione ha infatti dichiarato che *“Premesso e considerato che il numero dei rapporti è molto contenuto, il sistema evidenzia la natura dei flussi con riferimento alla loro componente finanziaria economica e patrimoniale, ancorché non schematizzata in modo sistemico.”*

In relazione alla pregressa osservazione, pur considerando la popolazione dell'Ente esaminato, si evidenzia in ogni caso l'importanza di dotarsi di *“idoneo strumento informativo”* per rilevare i suddetti rapporti finanziari, ai sensi dell'art. 147 *quater*, comma 2, D. Lgs. 267/2000.

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 Bilancio di previsione per gli anni 2019/2021 e sul Rendiconto per l'esercizio 2019 del Comune di Cinto Caomaggiore (VE), fatte salve le valutazioni di cui in parte motiva:

- riscontra l'inosservanza, nel 2019, del termine di adozione del Piano della performance, richiamando l'Ente al rispetto dei termini previsti in materia;
- rileva, per l'esercizio 2019, la negatività del fondo di dotazione dello stato patrimoniale e del risultato economico di esercizio, invitando l'Ente ad effettuare le opportune verifiche e a favorire una gestione improntata all'equilibrio economico, che consenta di assicurare una consistenza positiva del predetto fondo;
- raccomanda all'Ente di migliorare la propria capacità di riscossione dei residui attivi

ed in particolare quelli di parte corrente, anche al fine di ridurre la consistenza degli accantonamenti a titolo di FCDE.

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

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 Cinto Caomaggiore (VE).

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 23 dicembre 2021.

Il Magistrato relatore

Il Presidente

f.to digitalmente Daniela D'Amaro

f.to digitalmente Maria Elisabetta Locci

Depositata in Segreteria il 30 dicembre 2021

Il Direttore di Segreteria

f.to digitalmente Letizia Rossini