



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

Nell'adunanza del 21 ottobre 2020

composta dai magistrati:

Salvatore PILATO	Presidente relatore
Elena BRANDOLINI	Consigliere
Giovanni DALLA PRIA	Referendario
Fedor MELATTI	Referendario
Daniela D'AMARO	Referendario
Chiara BASSOLINO	Referendario

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

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

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

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

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

VISTA la legge 5 giugno 2003 n. 131;

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

VISTA la legge 31 dicembre 2009, n.196;

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

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

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

VISTE le Linee-guida per la redazione delle relazioni inerenti al Bilancio di previsione 2017/19, approvate dalla Sezione delle autonomie con Deliberazione n. 14/SEZAUT/2017/INPR;

VISTE le Linee-guida per la redazione delle relazioni inerenti al Rendiconto dell'esercizio 2017, approvate dalla Sezione delle autonomie con Deliberazione n. 16/SEZAUT/2018/INPR;

VISTE le Linee-guida per la redazione delle relazioni inerenti al Bilancio di previsione 2018/20, approvate dalla Sezione delle autonomie con Deliberazione n. 8/SEZAUT/2018/INPR;

VISTE le Linee-guida per la redazione delle relazioni inerenti al Rendiconto dell'esercizio 2018, approvate dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 12/SEZAUT/2019/INPR;

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

VISTA l'ordinanza presidenziale 50/2019/INPR con la quale sono stati approvati i criteri di selezione degli enti da assoggettare al controllo;

VISTI gli artt. 148 e 148-bis T.U.E.L.;

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 B.D.A.P. trasmessi dall'ente 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;

ESAMINATE le relazioni sul Bilancio 2018-2020 e sui rendiconti di gestione per gli esercizi finanziari 2017 e 2018, redatte dall'Organo di revisione del Comune di Cavallino Treporti (VE);

VISTA l'ordinanza del Presidente n. 50/2020 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il Relatore, Presidente Salvatore Pilato;

FATTO

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

- Il questionario sul rendiconto relativo al rendiconto esercizio 2017, sul bilancio di previsione 2018/2020 e sul rendiconto relativo all'esercizio 2018, di cui alle relative deliberazioni della Sezione delle Autonomie riportate in premessa;

- Le relazioni dell'Organo di revisione relative ai bilanci di previsione e ai rendiconti, di cui al comma 166 dell'art. 1 della legge 266/2005;
- Le certificazioni del saldo di finanza pubblica per gli esercizi 2017 e 2018;
- Gli schemi di bilancio presenti nella Banca dati delle Amministrazioni Pubbliche (BDAP).

Le risultanze dell'istruttoria compiuta ed i rilievi emergenti dagli atti sono stati sottoposti dal magistrato istruttore, nell'odierna adunanza, al Collegio che si è pronunciato con le motivazioni che seguono.

DIRITTO

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 nell'ordinamento degli EE.LL. forme innovative di controllo originariamente definite di natura cd. *“collaborativa”*, attribuite alla Corte dei conti nei confronti di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni e 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.

A completamento del nuovo ordinamento dei controlli, la legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006) ha 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 dell'esercizio di competenza e sul rendiconto dell'esercizio medesimo, sulla base di criteri e linee guida definiti dalla Corte dei conti (che vi ha poi provveduto elaborando i questionari già richiamati in fatto). Nelle previsioni del legislatore, tale adempimento deve dare conto in particolare del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno e dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, ultimo comma, della Costituzione, e di ogni grave irregolarità contabile e finanziaria, in ordine alle quali l'amministrazione non abbia adottato le misure correttive segnalate dall'organo di revisione.

Nello scrutinio di legittimità la Corte costituzionale ha affermato che tale forma di controllo esterno sia *“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 trovi diretto fondamento nell'art. 100 Cost., il quale come noto assegna alla Corte dei conti il controllo successivo sulla gestione del bilancio, come controllo esterno ed imparziale, dovendosi 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.

A superamento della natura meramente *“collaborativa”*, con il decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 convertito con modificazioni dalla L. 7 dicembre 2012, n. 213, i controlli sui bilanci degli EE.LL. hanno assunto caratteri cogenti nei confronti dei soggetti destinatari, poiché -nel contesto della riforma costituzionale per il rafforzamento del principio dell'equilibrio di bilancio- il legislatore nazionale ha introdotto, nell'ambito delle

verifiche ex legge n. 266/2005 cit., 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 superato dalla nuova regola contabile dell'equilibrio di cui alla legge 24 dicembre 2012, n. 243, e s.m.i.), che comporta per le amministrazioni interessate 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, come statuito dall'art. 148-bis del TUEL introdotto con l'art. 3, comma 1, lettera e) del citato d.l. 174/2012.

La *ratio legis* che caratterizza l'evoluzione del sistema dei controlli sulle Autonomie locali può essere rinvenuta nella finalità di prevenire e/o contrastare le gestioni contabili viziate dalla carenza di equilibrio strutturale e dinamico, nel significato discendente dagli artt. 81 e 97 Costituzione, poiché tali situazioni di tipo disfunzionale si riversano sul conto consolidato delle pubbliche amministrazioni, con la conseguente elusione dei limiti e dei vincoli apposti per la sana gestione economico-finanziaria con l'esercizio della funzione di coordinamento della finanza pubblica, riservata alla competenza esclusiva dello Stato ed orientata anche al rispetto degli obblighi e degli obiettivi nazionali-comunitari (cfr. Corte cost. sentenza n. 40 del 2014). Ne consegue che tale tipo di sindacato finanziario è esercitato nell'interesse dello Stato-Comunità per finalità che riguardano l'intero sistema della finanza pubblica allargata, e quindi il potere conferito alla Corte dei conti di adottare misure interdittive sulla gestione del bilancio dell'ente locale è anch'esso strumentale al perseguimento degli obiettivi fissati dalle politiche di bilancio nel rispetto degli obblighi assunti con l'Unione europea.

Pertanto, il nuovo sistema dei bilanci pubblici, emergente dal complesso delle disposizioni normative vigenti -tra le quali sono annoverate le disposizioni contenute nelle citate leggi n. 131/2033 e n. 266/2005- è orientato verso una duplice finalità del controllo finanziario sugli enti locali; infatti, da un lato, tale sistema è diretto a rappresentare agli organi elettivi degli enti controllati la reale ed effettiva situazione finanziaria e 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 lato il medesimo sistema, a fronte di irregolarità idonee a compromettere la stabilità finanziaria dell'ente assoggettato a controllo, può produrre effetti ed esiti cogenti, al fine di preservare l'integrità della gestione delle risorse pubbliche affidata all'ente controllato.

In tale contesto si inserisce la riforma operata dal d.lgs. 118 /2011 che, in attuazione della delega contenuta nella legge 5 maggio 2009, n. 42, di attuazione del federalismo fiscale di cui all'art. 119 della Costituzione, ha avviato il processo di armonizzazione dei sistemi contabili degli enti territoriali e dei loro organismi partecipati, poiché dalla trasparenza finanziaria, dalla intelligibilità dei dati e dalla confrontabilità delle informazioni inserite in schemi di bilancio omogenei tra loro, dipende la corretta valutazione degli andamenti della finanza territoriale, i cui esiti si riflettono sui conti pubblici nazionali.

A complemento delle superiori osservazioni, vanno altresì richiamate le linee guida approvate dalla Sezione delle Autonomie, già citate nel preambolo (v. deliberazione n.

16/SEZAUT/2018/INPR, deliberazione n. 12/SEZAUT/2019/INPR), nelle quali 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 dell'ente locale di perseguire la 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: la gestione finanziaria, il risultato di amministrazione e l'indebitamento.

Per quanto sopra premesso, all'esito dell'istruttoria svolta e tenuto conto della delibera di questa Sezione sul rendiconto 2015 numero 454/2018/PRSE e della delibera sul rendiconto 2016 numero 56/2020/PRSE si segnalano pertanto i seguenti profili:

1. Tardiva trasmissione schemi BDAP: nell'ambito delle verifiche afferenti gli schemi di bilancio e il piano degli indicatori e dei risultati attesi relative al bilancio di previsione 2017-2019, al bilancio di previsione 2018-2019, al rendiconto 2017 e al rendiconto 2018, si è riscontrato che l'ente ha trasmesso la prima versione dei relativi schemi BDAP lievemente oltre i termini di 30 giorni come meglio rappresentato nella tabella a seguire:

Comune di CAVALLINO TREPONTI (VE)								
	Esercizio	Approvazione bilanci	Termine di legge	Data appr.ne + 30gg	Rispetto termine di legge appr.ne	Trasmissione BDAP	Rispetto termine BDAP 30gg	Ritardo
	Algoritmo verifica	A	T1	T2=A+30	A<=T1	B	B<=T2	
SCHEMI	BP 2017	20/12/2016	31/03/2017	19/01/2017	SI	16/01/2017	SI	0
	BP 2018	23/12/2017	31/03/2018	30/04/2018	SI	23/01/2018	SI	0
	RE 2017	30/04/2018	30/04/2018	30/05/2018	SI	31/05/2018	NO	1
	RE 2018 ¹	30/04/2018	30/04/2019	30/05/2019	SI	30/05/2019	SI	0
INDICATORI	BP 2017	20/12/2016	31/03/2017	19/01/2017	SI	17/01/2017	SI	0
	BP 2018	23/12/2017	31/03/2018	30/04/2018	SI	24/01/2018	SI	0
	RE 2017	30/04/2018	30/04/2018	30/05/2018	SI	31/05/2018	NO	1
	RE 2018 ¹	30/04/2018	30/04/2019	30/05/2019	SI	30/05/2019	SI	0

Fonte: Dati BDAP – elaborazione Corte dei conti

Il comma 1 dell'art. 13 della citata Legge di contabilità e finanza pubblica n. 196 del 31 dicembre 2009, stabilisce che per assicurare un efficace controllo e monitoraggio degli andamenti della finanza pubblica e per dare attuazione e stabilità al federalismo fiscale, le amministrazioni pubbliche provvedono a inserire in una banca dati unitaria istituita presso il Ministero dell'economia e delle finanze, i dati concernenti i bilanci di previsione, le relative variazioni, i conti consuntivi, quelli relativi alle operazioni gestionali, nonché tutte le informazioni necessarie all'attuazione della stessa legge.

Il Ministero dell'Economia e delle Finanze, con proprio D.M. 12 maggio 2016, ha espressamente previsto al relativo articolo 1, lett. e) che gli enti locali trasmettono alla Banca dati delle pubbliche amministrazioni (BDAP) di cui all'articolo 13, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, gestita dal Dipartimento della Ragioneria dello Stato del Ministero dell'economia e delle finanze, ..”(...) a) i bilanci di previsione, compresi gli allegati previsti dall'articolo 11, comma 3, lettere da a) a h), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e successive modifiche, predisposti secondo gli schemi di cui all'allegato n. 9 al predetto decreto legislativo n. 118 del 2011; (...) e) il Piano degli indicatori e dei risultati attesi di bilancio di cui all'articolo 18-bis del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e successive modifiche.”, precisando ai successivi artt. 4 e 5, le modalità e i tempi

di trasmissione da effettuarsi, per i dati di cui alla predetta lett. e), entro 30 giorni dall'approvazione del bilancio o del rendiconto per gli enti locali e dei loro organismi e enti strumentali, e entro 30 giorni dall'approvazione del piano per le regioni e i loro organismi ed enti strumentali, a decorrere da quello relativo al rendiconto 2016 e al bilancio di previsione 2017.

In conseguenza a tale marginale ritardo, l'ente è sottoposto alle sanzioni di cui all'articolo 9, comma 1 quinquies, del decreto-legge 24 giugno 2016, n. 113, convertito con modificazioni dalla L. 7 agosto 2016, n. 160, per il periodo di inadempimento cioè tra la data prevista *ex lege* e la data di effettiva trasmissione.

Si invita pertanto l'ente ad eseguire le verifiche del caso sia in ordine ai ritardi nella trasmissione degli schemi di bilancio o dei piani degli indicatori e dei risultati attesi di cui all'art. 1, lett. e) del D.M. 12 maggio 2016 che, eventualmente, in ordine alla corretta applicazione delle predette sanzioni (divieto di assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale o di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi della disposizione del precedente periodo).

Il Collegio raccomanda che l'ente, inteso nel suo complesso, adotti per il futuro ed in via stabile, misure organizzative che consentano un tempestivo adempimento degli obblighi afferenti le trasmissioni di legge alla Banca Dati delle Pubbliche Amministrazioni prevedendo, se del caso, controlli interni di ridondanza tesi a intercettare possibili inadempimenti da cui possano derivare conseguenze di legge.

Si invita l'ente a comunicare a questa Sezione gli esiti delle verifiche in argomento ove emergessero irregolarità rispetto ai profili sanzionatori appena richiamati.

2. Tempestività dei pagamenti: si rileva che l'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti, (di cui al comma 1, art. 9 DPCM del 22 settembre 2014), così come richiesto dagli schemi di bilancio della BDAP, corrispondente ai giorni effettivi intercorrenti tra la data di scadenza della fattura o richiesta equivalente di pagamento e la data di pagamento ai fornitori moltiplicata per l'importo dovuto, rapportata alla somma degli importi pagati nel periodo di riferimento è:

- pari a 87 nel piano degli indicatori BDAP per l'esercizio 2017;
- pari a 233 nel piano degli indicatori BDAP per l'esercizio 2018;

A tal proposito, facendo riferimento ai dati pubblicati nella sezione "Amministrazione Trasparente" dell'ente si è riscontrato che tali indicatori risultano diversamente pari rispettivamente a 3,71 giorni per l'esercizio 2017 e a 1,02 giorni per l'esercizio 2018 calcolati, come indicato dall'ente nei predetti atti, ai sensi dell'art. 8 del comma 3 – bis del Decreto-Legge 24/04/2014 n. 66, convertito con modificazioni dalla Legge 23/06/2014, n. 89 con adeguamenti previsti dalla circolare MEF 22 del 22/07/2015.

Su tale disciplina, si ritiene opportuno evidenziare che la richiamata circolare MEF del 22/07/2015 "(...) è volta a fornire alle amministrazioni pubbliche indicazioni e chiarimenti sul calcolo dell'indicatore di tempestività dei pagamenti secondo quanto previsto dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (D.P.C.M.) del 22 settembre 2014 recante: "Definizione degli schemi e delle modalità per la pubblicazione su internet

dei dati relativi alle entrate e alla spesa dei bilanci preventivi e consuntivi dell'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti delle pubbliche amministrazioni”.

Secondo quanto espressamente definito dall'art. 9, commi 1, 3 e 5, del D.P.C.M. 22 settembre 2014 ivi richiamato, l'indicatore di tempestività dei pagamenti è definito come “(...) la somma, per ciascuna fattura emessa a titolo corrispettivo di una transazione commerciale, dei giorni effettivi intercorrenti **tra la data di scadenza della fattura o richiesta equivalente di pagamento e la data di pagamento ai fornitori** moltiplicata per l'importo dovuto, rapportata alla somma degli importi pagati nel periodo di riferimento”.

Posto dunque che il termine di riferimento iniziale per il calcolo di detto indicatore è rappresentato dalla data di scadenza delle relative fatture (e non dalla data della relativa emissione), i dati sopra riportati entrambi positivi, confermano che l'ente esegue i pagamenti medi oltre i termini ordinari previsti dalle disposizioni vigenti (rispettivamente 33,71 giorni per il 2017 e 31,02 giorni per il 2018).

Preso atto di quanto argomentato e riscontrato comunque che gli ITP relativi al 2017 e al 2018 esprimono valori superiori ai 30 giorni, si invita ad un attento monitoraggio e progressiva riduzione dei tempi di pagamento anche alla luce degli obblighi sopravvenuti in materia in caso di mancato rispetto dell'ITP annuale (costituzione, nel bilancio di previsione 2020, di un apposito fondo direttamente proporzionale in percentuale crescente correlata alla gravità della violazione registrata nel 2019). Si invita altresì a riportare nel piano degli indicatori (cfr. foglio 1 RND a Indicatori Sintetici, rigo 57 del piano degli indicatori 2017 e 2018) il valore corrispondente a quello rinvenibile nella Sezione trasparenza dell'ente.

3. Fondo contenzioso: con riferimento agli accantonamenti in quota avanzo di amministrazione a titolo di “fondo contenzioso” si è riscontrata la esigua valorizzazione dello stesso sia per l'esercizio 2017 (euro 3.500) che la relativa assenza per l'esercizio 2018 (euro 0,00), come rinvenibile nel foglio 11, dedicato al risultato di amministrazione degli schemi di bilancio della BDAP in seguito riportato:

Esercizio:	2018
Fase:	Consuntivo
Documento contabile:	Schemi di bilancio
Codice ente BDAP:	532042930548155202
Denominazione ente:	COMUNE DI CAVALLINO - TREPORTI
Composizione del risultato di amministrazione al 31 dicembre 2018	
Parte accantonata	
Fondo crediti di dubbia esigibilità al 31/12	2.688.483,57
Fondo anticipazioni liquidità DL 35 del 2013 e successive modifiche e rifi	150.000,00
Fondo perdite società partecipate	10.484,98
Fondo contenzioso	-
Altri accantonamenti	-
Totale parte accantonata	2.848.968,55
Parte vincolata	
Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili	401.167,51
Vincoli derivanti da trasferimenti	153.786,39
Vincoli derivanti dalla contrazione di mutui	357.375,76
Vincoli formalmente attribuiti dall'ente	276.534,64
Altri vincoli	-
Totale parte vincolata	1.188.864,30
Parte destinata agli investimenti	
Totale parte destinata agli investimenti	187.856,24
Totale parte disponibile	863.185,31

L'Organo di revisione, nel campo note al prospetto 8.2.1 del questionario sul rendiconto

2017 segnalava che *“(...) Il revisore in sede di verifica della congruità del fondo rischi spese legale evidenzia che non è disponibile un’analitica relazione sullo stato del contenzioso in essere e invita pertanto l’Ente a porre in essere, attraverso l’Ufficio Affari Legali competente, le procedure necessarie ed opportune per poter disporre di documentazione tale a sostenere le scelte dell’Ente e la quantificazione di eventuali rischi.”*

Si riscontra peraltro un disallineamento dei dati rinvenibili negli schemi di bilancio BDAP dove non risulta alcun accantonamento nel risultato di amministrazione a titolo di fondo contenzioso e quelli rinvenibili nella relazione dell’Organo di revisione dove lo stesso dichiara che *“(...) Con riferimento alla parte accantonata si evidenzia che in attesa della definizione del rischio relativo al fondo passività potenziali legato al contenzioso in essere e alle spese legali connesse, al momento della redazione del presente elaborato, l’Ente ha ritenuto di vincolare tutto l’avanzo disponibile.”* riportando un valore differente degli accantonamenti complessivi e assenza di componente libera.

Analogamente, in commento del risultato di esercizio negativo, l’Organo di revisione nella propria relazione commentava ulteriormente che *“(...) In merito al risultato economico conseguito nel 2018 si rileva che lo stesso è da imputarsi principalmente all’accantonamento al fondo rischi e spese legali corrispondente all’avanzo accantonato di cui già detto in precedenza.”*

Preso atto che le asserzioni sembrano evidenziare la presenza di accantonamenti nel corso del 2018, facendo riferimento ai dati BDAP dove viceversa non risulta alcun accantonamento per fondo contenzioso, il collegio osserva che tale tematica risultava già ampiamente discussa nelle deliberazioni 454/2018/PRSE relativa al rendiconto 2015 e 56/2020/PRSE, tenuto conto che in sede di controllo dell’esercizio 2015 era stata evidenziata la sussistenza di un contenzioso ancora in essere con il Comune di Venezia relativo allo scorporo del Comune di Cavallino Treporti. In merito, si osservava che con nota allegata alla menzionata risposta istruttoria 2015 fornita dall’Ente, il Responsabile del Servizio contenzioso, pur nella *“impossibilità di effettuare una valutazione analitica”* proponeva di effettuare un accantonamento *“sulla base del trend storico dei pagamenti delle spese di soccombenza e di accantonare per l’anno 2018 la somma di € 35.000,00, ovvero di quanto pagato nel 2017 aumentato in via prudenziale fino appunto ad € 35.000,00, in quanto è in corso da parte del Tar Veneto uno smaltimento delle vertenze risalenti a fine anni ’90 primi anni 2000”* . In seguito nella medesima deliberazione si confermava la presenza di consistenti residui attivi per i quali l’Ente con la menzionata nota n. 7424/2018 di risposta alla istruttoria sul rendiconto 2015, precisava che per il periodo 1999-2015 tra le componenti in entrata si riscontravano residui attivi inerenti ad accertamenti per contenzioso in essere per euro 2.332.598,21 (v. sopra) e tra le passività perdurano impegni per trasferimenti al medesimo Comune di Venezia per euro 2.943.215,30.

Preso atto che la deliberazione afferente il rendiconto 2015 è stata trasmessa all’ente nel 2018, successivamente alla approvazione del rendiconto 2017, si prende tuttavia atto che nel 2018 non risulta alcun accantonamento a titolo di fondo contenzioso, confermato dalla predetta asserzione del revisore, che sembra confortare la già rilevata carenza di una dettagliata analisi dei contenziosi in essere quale atto prodromico ad una corretta

successiva quantificazione del correlato fondo accantonato.

Come successivamente rilevato in occasione del controllo sul rendiconto 2016, Il D. Lgs. n. 118/2011 Allegato 4/2 il punto 5.2 lettera h) stabilisce, infatti, l'obbligo: *«nel caso in cui l'ente, a seguito di contenzioso in cui ha significative probabilità di soccombere, o di sentenza non definitiva e non esecutiva, sia condannato al pagamento di spese, in attesa degli esiti del giudizio, si è in presenza di una obbligazione passiva condizionata al verificarsi di un evento (l'esito del giudizio o del ricorso), con riferimento al quale non è possibile impegnare alcuna spesa. In tale situazione l'ente è tenuto ad accantonare le risorse [..]»*. A differenza di quanto previsto dall'art. 167 TUEL, il quale attribuisce la facoltà agli enti locali di stanziare nella missione "Fondi e accantonamenti", all'interno del programma "Altri fondi", ulteriori accantonamenti riguardanti passività potenziali, sui quali non è possibile impegnare e pagare. Occorre considerare, come ricordato dalla Sezione Regionale di Controllo per la Campania (Sez. contr. Campania 27.09.2017, n. 238) sull'insegnamento della Sezione delle Autonomie, con riguardo al fondo rischi contenzioso, che *«le quote accantonate dell'avanzo di amministrazione sono utilizzabili solo a seguito del verificarsi dei rischi per i quali sono state accantonate le relative risorse; resta fermo che nel caso di risultato di amministrazione negativo l'Ente dovrà, anziché operare in base a quanto prescrive l'art. 175 del Tuel, reperire ex novo le risorse necessarie a sostenere le spese cui erano originalmente destinate le entrate vincolate/accantonate nel risultato di amministrazione e nel successivo bilancio preventivo occorrerà trovare le risorse necessarie a finanziare le connesse spese, altrimenti prive di copertura effettiva. Nel caso in cui il risultato di amministrazione non presenti un importo sufficiente a comprendere le quote vincolate, destinate ed accantonate, la differenza è iscritta nel primo esercizio considerato nel bilancio di previsione, prima di tutte le spese, come disavanzo da recuperare» ed ha sottolineato che «in caso di disavanzo, le quote vincolate del risultato di amministrazione -infatti- sono esse stesse un debito da onorare e non certamente una copertura»*.

Si ribadisce, pertanto, l'importanza di verificare l'adeguamento degli accantonamenti al fondo rischi per contenzioso in essere che dovrà essere dimensionato in relazione ai valori finanziari e patrimoniali oggetto di contenzioso e in funzione dei rischi di insorgenza di sopravvenienze passive. Si invita contestualmente l'ente a verificare la corretta rappresentazione dei dati relativi ai predetti accantonamenti nel risultato di amministrazione degli schemi trasmessi alla BDAP.

4. Gestione dei residui: facendo riferimento al questionario sul rendiconto 2017 si è riscontrata risposta negativa relativamente al quesito 5.2.1.3 (pg.9) relativo al mantenimento nello Stato Patrimoniale dei crediti dichiarati inesigibili e non prescritti, come previsto dall'art. 230, comma 5, TUEL.

Su tale aspetto, in ipotesi di sussistenza delle condizioni richiamate nel quesito proposto nel questionario, si ritiene di invitare l'ente ad una verifica di quanto espressamente richiesto dal D. Lgs. 118/2011 che, al relativo principio contabile applicato alla contabilità finanziaria prevede al relativo punto 9.1 dedicato alla gestione dei residui che *“(..) I crediti formalmente riconosciuti assolutamente inesigibili o insussistenti per l'avvenuta legale estinzione (prescrizione) o per indebitato o erroneo accertamento del credito sono definitivamente eliminati dalle scritture e dai documenti di bilancio attraverso la*

delibera di riaccertamento dei residui. Il riconoscimento formale dell'assoluta inesigibilità o insussistenza dei crediti deve essere adeguatamente motivato attraverso l'analitica descrizione delle procedure seguite per la realizzazione dei crediti prima della loro eliminazione totale o parziale, o indicando le ragioni che hanno condotto alla maturazione della prescrizione, rimanendo fermo l'obbligo di attivare ogni possibile azione finalizzata ad adottare le soluzioni organizzative necessarie per evitare il ripetersi delle suddette fattispecie."

Il Collegio evidenzia come la norma rinvenibile nel principio contabile afferente la gestione finanziaria, debba essere applicata in combinato disposto con le disposizioni di cui all'art. 230, co. 5 del D. Lgs. 267/2000 (comma così sostituito dall' art. 74, comma 1, n. 57), lett. f), D. Lgs. 23 giugno 2011, n. 118, aggiunto dall' art. 1, comma 1, lett. aa), D. Lgs. 10 agosto 2014, n. 126;) secondo cui "(...) Lo stato patrimoniale comprende anche i crediti inesigibili, stralciati dal conto del bilancio, sino al compimento dei termini di prescrizione. Al rendiconto della gestione è allegato l'elenco di tali crediti distintamente rispetto a quello dei residui attivi."

Si invita pertanto l'ente alle opportune verifiche ed eventuali conseguenti attività di rito avendo cura, ove sussistenti le condizioni sopra descritte, di valutare anche il corrispondente adeguamento del Fondo crediti di dubbia esigibilità.

Nel merito dell'analisi complessiva della popolazione dei residui, il collegio prende atto della consistenza degli stessi come da prospetto a seguire al termine del 2018.

Si riscontra una progressiva diminuzione dei residui attivi ancorché permanga elevata l'incidenza dei residui antecedenti il 2018 ed in particolare quelli di parte corrente.

Facendo riferimento al prospetto rinvenibile nella relazione dell'Organo di revisione dell'esercizio precedente (2017), si riscontra la presenza di residui attivi vetusti di parte corrente antecedenti il 2012, per complessivi 2.543.626,80 e passivi al titolo I di spesa per euro 2.941.315,57.

SITUAZIONE RESIDUI AL 31/12/2018								
RESIDUI ATTIVI	INIZIALI	FINALI	di cui		di cui % sul totale di titolo		% su tot residui	Variazione 2017/2018
	01/01/2018	31/12/2018	ANTE 2018	NUOVI 2018	ANTE 2018	NUOVI 2018	% TOT ATTIVI	
Titolo 1	4.684.861,68	3.952.415,64	1.650.111,98	2.302.303,66	41,75%	58,25%	33,18%	-732.446,04
Titolo 2	2.740.068,16	2.573.935,59	2.443.107,03	130.828,56	94,92%	5,08%	21,61%	-166.132,57
Titolo 3	2.590.180,02	3.266.414,70	2.101.091,62	1.165.323,08	64,32%	35,68%	27,42%	676.234,68
Totale parziale (A)	10.015.109,86	9.792.765,93	6.194.310,63	3.598.455,30	63,25%	36,75%	82,21%	-222.343,93
Titolo 4	4.652.503,12	1.499.467,30	612.904,71	886.562,59	40,87%	59,13%	12,59%	-3.153.035,82
Titolo 5	4.189,06	6.682,85	3.711,24	2.971,61	55,53%	44,47%	0,06%	2.493,79
Titolo 6	940.942,60	401.167,51	401.167,51	0,00	100,00%	0,00%	3,37%	-539.775,09
Totale parziale (B)	5.597.634,78	1.907.317,66	1.017.783,46	889.534,20	53,36%	46,64%	16,01%	-3.690.317,12
Titolo 7	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%	0,00%	0,00%	0,00
Titolo 9	349.814,69	211.088,72	108.012,26	103.076,46	51,17%	48,83%	1,77%	-138.725,97
Totale	15.962.559,33	11.911.172,31	7.320.106,35	4.591.065,96	61,46%	38,54%	100,00%	-4.051.387,02
Totale netto Titoli 7 e 9	15.612.744,64	11.700.083,59						-3.912.661,05

RESIDUI PASSIVI	01/01/2018	31/12/2018	ANTE 2018	NUOVI 2018	ANTE 2018	NUOVI 2018	% TOT PASSIVI	Var.2017/2018
Titolo 1	6.875.229,19	7.196.681,18	3.486.658,36	3.710.022,82	48,45%	51,55%	73,58%	321.451,99
Titolo 2	2.529.717,74	1.743.238,58	649.170,07	1.094.068,51	37,24%	62,76%	17,82%	-786.479,16
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	648.947,18	840.705,89	394.545,18	446.160,71	46,93%	53,07%	8,60%	191.758,71
Totale	10.053.894,11	9.780.625,65	4.530.373,61	5.250.252,04	46,32%	53,68%	100,00%	-273.268,46
Tot. al netto Tit.7 e 9	9.404.946,93	8.939.919,76						-465.027,17

Fonte: Elaborazione Corte dei conti dati BDAP da schemi di bilancio

Sempre con riferimento all'esercizio 2017, tali consistenze vengono confortate dal corrispondente sfioramento dei seguenti parametri ministeriali di deficitarietà (fonte Ministero dell'Interno – Finanza locale) relativi alla gestione dei residui:

- n. 2 - Volume dei residui attivi di nuova formazione provenienti dalla gestione di competenza e relativi ai titoli I e III, con l'esclusione delle risorse a titolo di fondo sperimentale di riequilibrio di cui all'articolo 2 del decreto legislativo n. 23 del 2011 o di fondo di solidarietà di cui all'articolo 1, comma 380 della legge 24 dicembre 2012 n. 228, superiori al 42 per cento rispetto ai valori di accertamento delle entrate dei medesimi titoli I e III esclusi gli accertamenti delle predette risorse a titolo di fondo sperimentale di riequilibrio o di fondo di solidarietà;
- n. 4 - Volume dei residui passivi complessivi provenienti dal titolo I superiore al 40 per cento degli impegni della medesima spesa corrente;

Su tale tematica il collegio si era già espresso in occasione del controllo afferente il rendiconto 2016 con la deliberazione 56/2020/PRSE nella quale l'ente aveva rappresentato che i volumi di residui attivi e passivi e lo sfioramento del parametro 4 fossero in larga parte conseguenti alle posizioni sospese legate alla pendente *“[...]separazione patrimoniale da Venezia”*.

Preso atto della progressiva diminuzione complessiva dei residui attivi e passivi nel corso del 2018, il collegio raccomanda all'ente di favorire una progressiva diminuzione dei residui attivi non solo con riferimento al quantum ma anche con riferimento alla rispettiva datazione, mantenendo un approccio necessariamente dinamico e preventivo finalizzato a migliorare, in termini di efficacia, la riscossione ed i pagamenti e la compressione dell'età media dei residui attivi iscritti a bilancio.

Infine, con riferimento alla classificazione dei residui attivi, si riscontra (cfr. tabella sopra) la presenza di residui attivi al titolo VI in assenza di nuovi mutui come rinvenibile dal prospetto 2 a pagina 34 del questionario sul rendiconto 2018.

Preso atto che trattasi di somme provenienti da esercizi precedenti, si invita l'ente a verificare la eventuale classificazione al titolo 5 secondo quanto riportato al paragrafo 3.18 di cui al principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria, allegato 4/2 ex D. Lgs. n. 118/2011 in base al quale la “prima” classificazione delle entrate al titolo 6, operata in sede di accertamento delle medesime, coincide con il momento in cui è stipulato il contratto di mutuo o prestito, come meglio precisato, al punto 3) dell'esempio 8, mentre le modalità di iscrizione “definitiva” di tale entrate (al titolo 5) corrispondenti all' *“(…) Accertamento con imputazione all'esercizio, per euro (...), delle somme destinate ad essere prelevate dal conto di deposito al codice E.5.04.07.01.000 (Prelievi da depositi bancari)”*.

5. Indebitamento: con riferimento ai dati rinvenibili dal questionario sul rendiconto 2017, prospetto 2 a pagina 34, si riscontra la presenza di nuovi mutui contratti nell'esercizio per complessivi euro 513.143,20.

Contestualmente si è verificato che i residui attivi finali al titolo VI (fonte BDAP, schemi di bilancio) risultano valorizzati per euro 500.000 come pure le entrate al titolo VI rinvenibili dagli schemi pubblicati nel sito di Finanza locale del Ministero dell'Interno.

Preso atto della incongruenza tra i dati omologhi riportati nelle due diverse fonti cognitive, si invita l'ente e l'Organo di revisione, per le rispettive competenze a effettuare le opportune verifiche in ordine alla corretta rappresentazione dei valori effettivamente legittimati in sede di approvazione del rendiconto.

6. Debiti fuori bilancio: nel corso dell'esercizio 2018, l'ente ha riconosciuto debiti fuori bilancio ai sensi dell'art. 194, co. 1, lett. a) per sentenze esecutive per complessivi euro 608.379,89.

In conseguenza all'importo dei predetti debiti fuori bilancio, l'ente ha superato nel 2018 il nuovo parametro ministeriale di deficiarietà strutturale P6 (codice indicatore 13.1) determinato da *“(...) Importo debiti fuori bilancio riconosciuti e finanziati / Totale impegni titolo 1 e titolo 2” superiore al 1%.*” come definito dal decreto del ministero dell'Interno di concerto con il ministero dell'Economia e Finanze del 28 dicembre 2018 per gli enti locali per il triennio 2019-2021, in applicazione delle disposizioni di cui all'art. 242, comma 2, del decreto legislativo n. 267 del 2000, in sostituzione del precedente decreto del 18.02.2013.

L'Organo di revisione, nella propria relazione conferma che l'ente *“(...) ha provveduto nel corso del 2018 al riconoscimento e finanziamento di debiti fuori bilancio per euro 608.379,89 e detti atti sono stati trasmessi alla competente Procura della Sezione Regionale della Corte dei conti ai sensi dell'art. 23 Legge 289/2002, c. 5;”*

La Sezione osserva che l'ente anche nel precedente esercizio ha proceduto al riconoscimento e finanziamento di debiti fuori bilancio derivanti da sentenze esecutive. La presenza di debiti fuori bilancio, specie se reiterata, costituisce chiaramente una grave patologia da evitare. In particolare, i debiti fuori bilancio derivanti da sentenze esecutive dimostrano l'avvenuto svolgimento di attività gestionali in violazione delle disposizioni normative sottostanti o caratterizzate da inadempienze degli obblighi contrattuali.

7. Risultato economico e Stato Patrimoniale: Con riferimento ai dati rinvenibili negli schemi BDAP si è rilevato un risultato economico di esercizio 2018 negativo (-163.706,55) accompagnato anche dal risultato intermedio negativo della relativa gestione operativa A-B (-234.557,07).

Il Collegio ritiene di evidenziare in primis che l'equilibrio economico debba essere considerato un obiettivo primario a cui l'ente locale deve orientare la propria gestione.

A tal fine si richiama la norma di cui al postulato generale n.15 di cui all'Allegato 1 del D. Lgs. 118/2011 relativo all'equilibrio di bilancio secondo cui *“(...) L'equilibrio di bilancio infatti comporta anche la corretta applicazione di tutti gli altri equilibri finanziari, economici e patrimoniali che sono da verificare non solo in sede di previsione, ma anche durante la gestione in modo concomitante con lo svolgersi delle operazioni di esercizio, e quindi nei risultati complessivi dell'esercizio che si riflettono nei documenti contabili di rendicontazione.”* precisando ulteriormente in seguito che *“(...) Anche la realizzazione dell'equilibrio economico (sia nei documenti contabili di programmazione e previsione e quindi con riferimento al budget ed al preventivo economico sia nei documenti contabili di rendicontazione e quindi nel conto economico di fine esercizio) è garanzia della capacità di perseguire le finalità istituzionali ed innovative di*

un'amministrazione pubblica in un mercato dinamico.”

Il collegio invita pertanto l'ente ad attuare tutte le strategie gestionali necessarie al fine di dare piena applicazione al richiamato postulato generale.

Infine, considerata la stretta connessione tra la gestione finanziaria e quella economico patrimoniale dell'ente territoriale, il Collegio richiama anche per questa criticità le disposizioni generali già riportate in precedenza contenute nel postulato generale n. 15 di cui al D. Lgs. 118/2011 in ordine alla natura anche economico e patrimoniale dell'equilibrio che l'ente territoriale deve perseguire nell'ambito della più ampia accezione di equilibrio di bilancio.

Per quanto sopra esposto, il Collegio raccomanda -pertanto- all'ente di avviare una gestione improntata sull'equilibrio economico finalizzata alla realizzazione di risultati positivi.

Rileva infine il collegio che nel questionario sul rendiconto 2018, analogamente al 2017, l'Organo di revisione ha dichiarato, al punto 7 (pg.21) che l'ente non ha attuato politiche di valorizzazione del proprio patrimonio.

Sul punto il collegio invita l'ente ad attuare tutte le attività necessarie alla riqualificazione e valorizzazione dei propri beni in osservanza delle disposizioni di cui all'art. 58 d.l. 25 giugno 2008, n. 112 convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 e s.m.i., adottando tutti gli strumenti di valorizzazione messi a disposizione dalla disciplina vigente ed in particolare la alienazione come regolamentata in via principale dall'art. 12 della Legge 127/1997, la concessione di valorizzazione in forza del predetto D.L. 112/2008, la locazione (art. 3 bis d.l. n. 351/2001), il conferimento a fondo immobiliare in forza dell' art. 58 del D.L. 112/2008, la concessione di lavori pubblici (ex art. 143 del d.lgs. n. 163/2006 e s.m.i.) ovvero le altre forme (contratti di partenariato pubblico privato diversi dalla concessione¹³, permuta, concessione del diritto di superficie, concessione di bene pubblico¹⁴).

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto, in base alle risultanze della relazione resa dall'Organo di revisione, esaminato il questionario sul Rendiconto per l'esercizio 2017, Bilancio di Previsione per gli anni 2018/20 e sul Rendiconto per l'esercizio 2018 del Comune di Cavallino Treponti (VE):

1. accerta la lieve ma tardiva trasmissione alla Banca Dati delle pubbliche Amministrazioni degli schemi di bilancio e del piano degli indicatori, con riferimento al rendiconto 2017 nei termini indicati in premessa; invita l'amministrazione alla verifica delle sanzioni di cui all'articolo 9, comma 1 quinquies, del decreto-legge 24 giugno 2016, n. 113, convertito con modificazioni dalla L. 7 agosto 2016, n. 160, segnalando a questa Sezione eventuali irregolarità riscontrate.

2. riscontra nel 2017 e 2018 l'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti (di cui al comma 1, dell'articolo 9, DPCM del 22 settembre 2014) positivo; accerta che tale indicatore è pari a 3,71 per l'esercizio 2017 e pari a 1,02, in miglioramento, per l'esercizio 2018. Invita l'Amministrazione comunale a favorire una riduzione dei tempi medi di

pagamento sotto le soglie di legge.

3. riscontra la mancata valorizzazione del fondo contenzioso per l'esercizio 2018 e la esigua valorizzazione dello stesso nel 2017 nei dati rinvenibili dagli schemi BDAP; invita l'ente ad una verifica della corretta rappresentazione dei dati e, ove confermati, ad attuare un'analitica relazione sullo stato del contenzioso in essere ponendo in essere, attraverso l'Ufficio Affari Legali competente, le procedure necessarie ed opportune per la quantificazione di eventuali rischi adeguando in seguito gli accantonamenti nel risultato di amministrazione;

4. accerta per l'esercizio 2017, lo sfioramento dei parametri ministeriali di deficitarietà n. 2 e n. 4 e il permanere di consistenti volumi di residui attivi vetusti. Invita l'ente a favorire una riduzione dei residui sia in ordine al quantum che alla relativa datazione. Invita inoltre l'ente a verificare il mantenimento nello stato patrimoniale dei crediti inesigibili, stralciati dal conto del bilancio, sino al compimento dei termini di prescrizione in osservanza dell'art. 230, co. 5 del D. Lgs. 267/2000. Riscontra, in assenza di nuovi mutui nell'esercizio 2018, il permanere di residui attivi iscritti al titolo VI; invita l'ente alle verifiche riportate nella parte motiva della presente deliberazione in ordine alla corretta applicazione del principio contabile applicato alla contabilità finanziaria di cui all'allegato 4/2 del D. Lgs. 118/2011, paragrafo 3.18.

5. riscontra un disallineamento dei dati afferenti i nuovi mutui contratti nel 2017 tra il prospetto 2 del questionario e le corrispondenti entrate al titolo VI come descritto in parte motiva; invita l'ente alle opportune verifiche del caso;

6. accerta il superamento del nuovo parametro ministeriale di deficitarietà strutturale P6 (codice indicatore 13.1) determinato da “(...) *Importo debiti fuori bilancio riconosciuti e finanziati / Totale impegni titolo 1 e titolo 2*” superiore al 1%.” in conseguenza alla consistenza dei debiti fuori bilancio riconosciuti nel corso dell'esercizio 2018 per un importo complessivo di euro 608.379,89. Invita l'ente, anche in considerazione di quanto già rappresentato nei rilievi precedenti in relazione alla quantificazione del fondo contenzioso, a valutare una diversa gestione del rischio legato ai contenziosi in essere, finalizzata peraltro ad una conseguente riduzione, a posteriori, dei debiti fuori bilancio derivanti da sentenze esecutive.

7. accerta un risultato economico di esercizio negativo unitamente al risultato intermedio della gestione operativa A-B del conto economico; raccomanda il monitoraggio delle componenti economiche della gestione, favorendo uno stabile equilibrio tra componenti economiche positive e negative di natura ricorrente, con il conseguente raggiungimento di risultati economici positivi.

Invita l'ente ad adottare idonee politiche di valorizzazione del proprio patrimonio attraverso gli strumenti di legge di cui in parte motiva della presente deliberazione.

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

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

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 21 ottobre 2020.

Il Presidente relatore

F.to digitalmente Salvatore Pilato

Depositata in Segreteria il 18 febbraio 2021

IL DIRETTORE DI SEGRETERIA

f.to digitalmente Dott.ssa Letizia Rossini