



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

Nell'adunanza del 10 maggio 2018

composta dai magistrati:

Maria Laura PRISLEI	Presidente f.f.
Giampiero PIZZICONI	Consigliere
Tiziano TESSARO	Consigliere
Amedeo BIANCHI	Consigliere
Francesca DIMITA	Primo Referendario
Elisabetta USAI	Primo Referendario relatore

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 la deliberazione della Sezione delle autonomie della Corte dei conti n. 22/SEZAUT/2016/INPR del 30 maggio 2016, recante le *“Linee guida e relativo questionario per gli organi di revisione economico finanziaria degli enti locali per l’attuazione dell’articolo 1, commi 166 e seguenti della legge 23 dicembre 2005, n. 266. Rendiconto della gestione 2015”* emendata in correzione di un errore materiale con successiva deliberazione n. 29/SEZAUT/2016/INPR del 20 ottobre 2016;

VISTA la deliberazione della Sezione delle autonomie della Corte dei conti n. 24/SEZAUT/2016/INPR del 9 giugno 2016, recante le *“Linee guida e relativo questionario per gli organi di revisione economico finanziaria degli enti locali per l’attuazione dell’articolo 1, commi 166 e seguenti della legge 23 dicembre 2005, n. 266. Bilancio di previsione 2016-2018”*;

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

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

ESAMINATA la relazione sul rendiconto di gestione per l’esercizio finanziario 2015 e la relazione sul bilancio di previsione 2016-2018, redatte dall’Organo di revisione del Comune di SAN MICHELE AL TAGLIAMENTO (VE);

VISTA l’ordinanza del Presidente n. 25/2018 di convocazione della Sezione per l’odierna seduta;

UDITO il relatore, Primo Referendario Elisabetta Usai;

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. 22/SEZAUT/2016/INPR e n. 24/SEZAUT/2016/INPR rispettivamente per il rendiconto 2015 e per il bilancio di previsione 2016-2018).

L’art. 148-bis del D.Lgs. 267/2000, inserito nel Testo unico degli enti locali dall’art. 3 del D.L. 174/2012, esplicita le finalità del controllo *de quo* (*“verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell’osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall’articolo 119, sesto comma, della Costituzione, della sostenibilità dell’indebitamento, dell’assenza di irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti.”*), ne definisce l’ambito (*“Ai fini di tale verifica, le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti accertano altresì che i rendiconti degli enti locali tengano conto anche delle partecipazioni in società controllate e alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici*

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

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

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

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

La Corte dei conti è chiamata a vigilare sul corretto e uniforme passaggio alle accennate nuove regole contabili da parte degli Enti locali e, in tale compito, deve essere coadiuvata dall'Organo di revisione nella compilazione del Questionario 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 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 premesso, tenuto conto degli esiti del controllo per il precedente esercizio, di cui alla delibera n. 300/2017/PRNO, sulla base dell'esame della documentazione inerente al Rendiconto per l'esercizio 2015 e al Bilancio di previsione 2016-2018, si evidenziano, per il 2015, le seguenti criticità.

1. L'Ente è incorso nella violazione dell'art. 227, comma 1, TUEL per ritardo nell'approvazione del Rendiconto (30 maggio 2016).

Una corretta tempistica di approvazione del Rendiconto, si rileva, è espressione di una attività amministrativa efficiente e ben programmata.

L'importanza non meramente formale di tale aspetto gestionale, inoltre, è rinvenibile nelle disposizioni contenute negli artt. 186 e 187 TUEL che individuano nell'approvazione del Rendiconto l'atto formale di definizione della consistenza quantitativa e qualitativa dell'avanzo, legittimante l'utilizzo di tale margine alle sole casistiche specificamente indicate e con i limiti ivi descritti.

Risulta, inoltre, che l'Ente ha approvato il Piano esecutivo di gestione (PEG) con grave ritardo (6 ottobre 2016) rispetto al termine finale dei 20 giorni successivi dall'approvazione del Bilancio di previsione (avvenuta in data 26 aprile 2016) in violazione del termine di cui all'art. 169, comma 1 del TUEL, il che si traduce in un affievolimento della funzione di programmazione, autorizzatoria e, conseguentemente, valutativa, di tale strumento.

2. Si osserva che il risultato della gestione di competenza, quale differenza algebrica tra tutti gli accertamenti di competenza e gli impegni della competenza netti della parte che confluisce nel Fondo pluriennale vincolato (FPV) e comprensivi della parte che proviene dal FPV, è negativo (- 1.601.244,73 euro).

Detto saldo assume valore positivo (euro 1.942.782,59) per effetto dell'applicazione dell'avanzo di amministrazione (euro 4.073.665,56).

L'Ente, pertanto, presenta un valore negativo del saldo che esprime l'apporto dell'effettiva gestione di competenza potenziata introdotta con il D.Lgs. 118/2011, la quale risente anche degli effetti combinati del FPV in entrata e uscita, cioè di componenti già accertate o impegnate in altri esercizi.

I valori riportati possono essere un segnale di difficoltà dell'Ente nello stabile mantenimento degli equilibri, soprattutto di parte capitale, poiché, nel caso di specie, per l'esercizio di riferimento, le imputazioni di entrata afferenti il FPV a copertura di impegni originati in esercizi pregressi risultano inferiori a quelle in uscita a titolo di accantonamento a copertura degli impegni sorti nell'esercizio la cui scadenza avverrà in esercizi futuri; tale fenomeno determina quindi un "drenaggio" di risorse dalla gestione di competenza a favore di esercizi futuri. In tale ottica, la negatività del saldo della gestione di competenza comprensiva degli effetti del FPV può esprimere una presumibile carenza di pianificazione nella valutazione della dicotomia tra il momento del sorgere dell'obbligazione e il suo effettivo scadere.

3. Si osserva che l'avanzo di amministrazione destinato e vincolato al 1° gennaio 2015 derivante dal riaccertamento straordinario (di cui alla deliberazione della Giunta comunale n. 139 del 28 maggio 2015) risultava pari ad euro 4.941.000,20, di cui euro 1.183.088,40 accantonati per fondo crediti dubbia esigibilità e trattamento di fine rapporto del Sindaco, euro 1.065.190,65 destinati agli investimenti, e la restante quota di euro 2.692.721,15 di avanzo disponibile.

Dalla lettura dei dati riportati nel Questionario (quadro 1.1.1), si apprende che l'Ente al 31 dicembre ha utilizzato avanzo in parte corrente per euro 0,00 e in parte capitale per 4.073.665,56 per un totale di euro 4.073.665,56, in misura superiore, pertanto, all'avanzo libero e all'avanzo vincolato e destinato risultante dal menzionato riaccertamento straordinario.

Difatti, con deliberazione del Consiglio comunale n. 67 del 26 novembre 2015, avente a oggetto la *“Variazione di assestamento generale al Bilancio di previsione 2015/2017”* si è *“Ritenuto di applicare una quota dell'avanzo di amministrazione determinatosi a seguito del riaccertamento straordinario dei residui di cui alla deliberazione di Giunta Comunale n. 139 del 28.05.2015 citata, indicata come accantonamento per crediti di dubbia e difficile esazione in quanto non utilizzata per finanziare il relativo F/do iscritto nel Bilancio di Previsione per l'esercizio corrente, alimentato da risorse derivanti dai primi tre titoli delle entrate correnti; Dato atto che l'applicazione dell'avanzo di cui al punto precedente avviene assicurando il mantenimento del vincolo all'avanzo pari a € 731.967,80, determinato in sede di approvazione del Rendiconto di gestione approvato con deliberazione di Consiglio Comunale n. 31 del 28.05.2015”*.

Più precisamente, con detta deliberazione è stata applicata al Bilancio 2015 un'ulteriore quota di avanzo per un importo di euro 600.000,00, in incremento rispetto a quello applicato in sede di approvazione del Bilancio pari a euro 3.473.665,56, operando uno svincolo di parte dell'avanzo accantonato per euro 440.000,00 (da euro 1.171.967,80 a euro 731.967,80).

Si è appurato, inoltre, (v. nota prot. 4061 del 10 aprile 2018) che l'avanzo realmente utilizzato (euro 3.544.027,32) risulta inferiore a quello applicato al Bilancio di previsione e che le economie di spesa derivanti sono confluite nella parte vincolata per investimenti per euro 529.638,24.

Sul punto, fermo restando la salvaguardia degli equilibri di bilancio dal punto di vista sostanziale, si ritiene che l'Ente, nel non attendere l'approvazione del Rendiconto per svincolare quote accantonate e liberarle per gli eventuali utilizzi successivi, non abbia rispettato i passaggi procedurali delineati dall'art. 187, comma 2 del TUEL, il quale dispone che *“La quota libera dell'avanzo di amministrazione dell'esercizio precedente, accertato ai sensi dell'art. 186 e quantificato ai sensi del comma 1, può essere utilizzato con provvedimento di variazione di bilancio (...) Resta salva la facoltà di impiegare l'eventuale quota del risultato di amministrazione "svincolata, in occasione dell'approvazione del rendiconto, sulla base della determinazione dell'ammontare definitivo della quota del risultato di amministrazione accantonata per il fondo crediti di dubbia esigibilità, per finanziare lo stanziamento riguardante il fondo crediti di dubbia esigibilità nel bilancio di previsione dell'esercizio successivo a quello cui il rendiconto si*

riferisce.”.

Infine, si segnala che l’Ente, a fine esercizio 2015, dispone di una esigua componente libera del risultato di amministrazione (0,48%).

3. Si evidenzia (*cfr.* Relazione dell’Organo di revisione, pag. 23) la presenza di residui attivi vetusti per euro 872.850.39, pari al 16,7% dei residui attivi totali (euro 5.218.412,83), per la prevalenza concentrati al titolo I (575.583 euro) e per il resto riconducibili al titolo IV e al titolo V, con conseguente necessità di procedere ad attenta verifica delle condizioni per la loro conservazione, anche alla luce del basso grado di riscossione (3,43%) sugli accertamenti.

4. Con riguardo allo Stato patrimoniale, si rileva che i crediti (4.219.269,20 euro) non corrispondono al totale dei residui attivi (5.218.412,83 euro) al netto dei depositi cauzionali e che i debiti di funzionamento (4.445.584,68 euro) non corrispondono ai residui passivi del titolo I.

Si raccomanda, pertanto, il completamento del passaggio all’armonizzazione contabile, al fine di offrire una esaustiva rappresentazione della consistenza patrimoniale dell’Ente.

5. Il Documento unico di programmazione (DUP) non contiene il programma triennale dei lavori pubblici e l’elenco annuale delle opere ad essi relativo e il Piano triennale di contenimento delle spese di cui all’art. 2, commi 594 e 599 della L. 244/2007, con inosservanza del contenuto minimo richiesto dal principio contabile della programmazione di cui ai punti 8.1 e 8.2 dell’All. 4/1, D.lgs. 118/2011.

6. Sulla base dell’esame dei dati trasfusi nella 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 delle risultanze di cui alla Relazione dell’Organo di revisione al Rendiconto 2015 e del contenuto della delibera del Consiglio comunale n. 112/2017, avente a oggetto la “*Revisione straordinaria delle partecipazioni pubbliche*”, si osserva quanto segue.

Con riguardo all’attività di razionalizzazione del sistema delle partecipate del Comune, si raccomanda la celere dismissione, della Nuova Pramaggiore s.r.l. (seppure partecipata solo all’1,06%), in liquidazione dal 2012.

Si suggerisce, inoltre, di verificare la sussistenza dei requisiti legittimanti il mantenimento delle partecipazioni in Veritas s.p.a., Livenza Tagliamento Acque s.p.a. e Ambiente servizi Venezia orientale a.s.v.o. s.p.a., alla luce dell’art. 20, comma 2, lett. b) del D.Lgs. 175/2016 riferito alle “*partecipazioni in società che svolgono attività analoghe o similari a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali*”.

Analoga verifica dovrà essere effettuata con riguardo alla quota in Bibione Spiaggia s.r.l. alla luce dell’art. 4 del citato TUSP che stabilisce il divieto di mantenimento di partecipazioni in società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali.

Infine, nonostante l’esiguità delle relative partecipazioni del Comune, si osserva la carenza nella banca dati 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 dei valori sulla situazione finanziario-patrimoniale e sui risultati economici di fine esercizio delle società partecipate indirettamente e dei Consorzi facenti capo all'Ente.

Anche in presenza di partecipazioni minoritarie, tali da generare un presumibile basso impatto negli equilibri dell'Ente dei risultati di esercizio negativi o dei deterioramenti patrimoniali, occorre rappresentare compiutamente il proprio portafoglio societario e costantemente monitorare anche tutti i soggetti partecipati, soprattutto nelle ipotesi di scarsa remuneratività e precario equilibrio patrimoniale, avendo cura di verificare se sia stata effettuata l'eventuale svalutazione da parte della partecipante diretta con riferimento alle proprie immobilizzazioni finanziarie da partecipazione.

PQM

la Sezione regionale di controllo per il Veneto:

- invita 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;
- rileva il mancato rispetto dei termini di approvazione del Rendiconto e del Piano operativo di gestione (PEG) di cui, rispettivamente, agli artt. 227, comma 1, e 169, comma 1 del TUEL;
- segnala che il Documento unico di programmazione (DUP) non contiene il programma triennale dei lavori pubblici e l'elenco annuale delle opere ad essi relativo e il Piano triennale di contenimento delle spese di cui all'art. 2, commi 594 e 599 della L. 244/2007, con inosservanza del contenuto minimo richiesto dal principio contabile della programmazione di cui ai punti 8.1 e 8.2 dell'All. 4/1, D.lgs. 118/2011;
- raccomanda l'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, un costante monitoraggio della situazione economico-patrimoniale e finanziaria dei consorzi, delle fondazioni e delle partecipazioni, anche indirette, nella titolarità del Comune e il celere completamento delle procedure di razionalizzazione decise dall'Ente.

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 al Presidente del Consiglio comunale, al Sindaco ed all'Organo di revisione economico-finanziaria del Comune di SAN MICHELE AL TAGLIAMENTO (VE).

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 10 maggio 2018.

Il Magistrato relatore

Il Presidente f.f.

F.to Elisabetta Usai

F.to Maria Laura Prislei

Depositata in Segreteria il 21 giugno 2018

IL DIRETTORE DI SEGreteria

F.to Dott.ssa Raffaella Brandolese