



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

Nell'adunanza del 06 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. 50/2021, 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,

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.

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 euro - unitari (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., sentenza 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 Cona (VE), la Sezione nell'ultimo deliberato, relativo al Rendiconto 2015 (deliberazione n. 458/2018/PRSE):

- 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 il puntuale rispetto del principio contabile della contabilità finanziaria di cui al punto 3.3, All. 4/2 del D.lgs. 118/2011 nella valorizzazione di un adeguato accantonamento al FCDE e l'attenta verifica, da parte dell'Organo di revisione, della correttezza del metodo di calcolo adottato e della congruità dell'accantonamento di fine esercizio;
- rilevava il superamento del parametro di deficitarietà n. 7 del D.M. 18 ottobre 2013.

A seguito dell'esame dei questionari sul Bilancio di previsione 2019-2021 e sul

Rendiconto relativo all'esercizio 2019, delle relazioni dell'Organo di revisione relative ai bilanci e rendiconto medesimi e degli schemi di bilancio presenti nella Banca dati delle Amministrazioni Pubbliche (BDAP), è emersa la situazione contabile-finanziaria di seguito rappresentata.

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 e 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)	70.224,98
O2) Equilibrio di bilancio di parte corrente	28.361,98
O3) Equilibrio complessivo di parte corrente	18,92
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	70.224,98
Risultato di competenza di parte Capitale (Z1)=P+Q+R-C-I-S1-S2-T+L-M-U-U1-U2-V+E)	2.384,28
Z2) Equilibrio di bilancio di parte capitale	2.384,28
Z3) Equilibrio complessivo di parte capitale	2.384,28
Risultato di competenza (W/1 = O1+Z1+S1+S2+T-X1-X2-Y-Z)	72.609,26
W2) Equilibrio di bilancio	30.746,26
W3) Equilibrio complessivo	2.403,20

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, come 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 conseguito l'equilibrio complessivo, ai sensi e per gli effetti delle indicazioni rese dal decreto 1° agosto 2019.

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

Si osserva tuttavia che il risultato di competenza, epurato dell'avanzo utilizzato e del margine afferente alla gestione del FPV, risulta negativo per euro -736.470,07. Al netto della sola componente di avanzo utilizzato, per complessivi euro 277.117,00, il margine tra accertamenti e impegni, al lordo del FPV, risulta negativo per euro -204.507,74.

Ferma restando la legittima applicazione delle componenti di avanzo, si invita l'Ente ad una attenta gestione degli investimenti pluriennali e a monitorare il margine strutturale tra accertamenti e impegni.

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 28.623,00 in parte corrente e per euro 248.494,00 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, in ossequio all'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	(+)	639.637,96
Totale residui attivi	(+)	1.640.823,67
Totale residui passivi	(-)	1.345.303,89
FPV in spesa di parte corrente	(-)	26.250,45
FPV in spesa di parte capitale	(-)	174.367,81
FPV in spesa per attività finanziarie	(-)	0,00
Risultato contabile di amministrazione	(=)	734.539,48
Totale accantonamenti	(-)	219.195,41
<i>di cui: FCDE</i>		<i>189.605,41</i>
<i>di cui: Fondo contenzioso</i>		<i>26.387,00</i>
<i>di cui: Fondo perdite partecipate</i>		<i>0,00</i>
<i>di cui: Altri accantonamenti</i>		<i>3.212,00</i>
Totale parte vincolata	(-)	104.696,11
Totale parte destinata agli investimenti	(-)	15.992,26
Totale parte libera (avanzo)	(-)	394.655,70

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* (FCDE) è pari a 189.605,41 e determinato con il metodo ordinario. Osserva il Collegio che, sulla base dei dati rinvenibili dagli schemi di bilancio BDAP, tale componente è in larga parte (99,6%) riconducibile ai residui attivi del titolo I, Tipologia 101 Imposte, tasse e proventi assimilati non accertati per cassa;
- il *Fondo contenzioso* risulta valorizzato per 26.378,00; su tale aspetto il Collegio raccomanda che le attività di quantificazione di questa grandezza, siano correlate ad una puntuale determinazione 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.
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;
- *gli altri accantonamenti*, dai dati rinvenibili negli schemi BDAP, nonché nella relazione, sono valorizzati per complessivi euro 29.590,00 e costituiti da varie

tipologie, in particolare:

Fondo Contenzioso - Sentenza TAR	26.378,00
FONDO RINNOVI CONTRATTUALI	2.500,00
FONDO INDENNITA' DI FINE MANDATO SINDACO	712,00
Totale	29.590,00

Capacità di riscossione

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

2019			Incidenze	
Titoli	Accertamenti	Riscossioni		Affidabilità
	(a)	(b)		b/a
Titolo 1 RR (ini+riacc)	535.148,87	309.842,33		57,90%
Titolo 2 - RR (ini+riacc)	11.178,16	3.386,50		30,30%
Titolo 3 RR (ini+riacc)	166.744,18	40.154,13		24,08%
Titolo 4 - RR (ini+riacc)	1.112.061,38	241.952,09		21,76%

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

Si osserva che nelle gestioni in c/residui risultano poco efficienti le incidenze di riscossione dei residui di parte corrente al titolo I, II, III e IV. 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 dei residui attivi, soprattutto quelli di parte corrente.

L'Organo di revisione, su tale gestione, non segnala criticità che possano assumere valenza pervasiva del bilancio.

Attività di contrasto all'evasione tributaria

Con riferimento all'esercizio 2019, dalla tabella 2.1 del questionario (pag. 28), si desume che l'attività di contrasto all'evasione tributaria, in particolare per il recupero IMU/TASI, ha una capacità di realizzo contenuta, come di seguito rappresentato.

	Accertamenti	Riscossioni	Percentuale di realizzo
Recupero evasione IMU/TASI	35.000	7.697,13	21,99
Recupero evasione TARSU/TIA/TARES/TARI	18.791,32	7.245,50	38,56
Totale	53.791,32	14.942,63	27,78

Anche in questo caso, i dati indicati confermano la necessità di migliorare la capacità di riscossione.

Sul tema del recupero dell'evasione tributaria, il Collegio richiama più in generale le disposizioni di cui all'art. 1 del D.L. 203/2005, convertito nella legge 248/2005, relativamente al riconoscimento all'Ente locale di entrate derivanti dalle maggiori somme relative a tributi statali, rimosse a titolo definitivo a seguito dell'intervento del Comune

che abbia contribuito all'accertamento della stessa.

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

Situazione di cassa

	Rendiconto 2019
Fondo cassa finale	639.637,96
Anticipazione di tesoreria	0,00
Cassa vincolata	28.421,95
Indice tempestività dei pagamenti	55,87
Totale pagamenti eseguiti nel 2019	3.358.278,66
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 contabile applicato alla contabilità finanziaria allegato al D. Lgs. 118/2011) e che risulta valorizzata per un importo di euro 29.421,95 (parere Organo di revisione sul rendiconto 2019 - pag. 7).

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

L'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti (di cui all'art. 9, comma 1, del DPCM in data 22 settembre 2014) corrisponde 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.

A tale proposito, nella sezione "Amministrazione Trasparente" del sito Internet dell'Ente, si è potuto riscontrare che tale indicatore è pari a 55,87 per l'esercizio 2019.

Avendo verificato che tale dato non corrisponde a quello rinvenibile nel piano degli indicatori BDAP, in sede istruttoria, con una nota l'Ente ha fornito le proprie argomentazioni sul tema, precisando che *"(...) gli indici di tempestività dei pagamenti (di cui all'articolo 9, comma 1, DPCM del 22 settembre 2014) risultano rispettivamente essere pari a 48,26 gg. per il 2018, 55,87 gg per il 2019 e 44,07 gg. per il 2020. Si precisa che nei tre esercizi finanziari interessati non sono state stanziati a bilancio somme per interessi di mora riconosciuti ai debitori"*.

Si invita dunque ad un attento monitoraggio e ad una progressiva riduzione dei tempi di pagamento, anche alla luce degli obblighi sopravvenuti in materia, in caso di mancato rispetto dell'ITP annuale.

Il Collegio invita l'Ente a valutare l'opportunità di costituire idonei stanziamenti di bilancio, a copertura degli impegni di spesa derivanti dagli oneri conseguenti ai ritardi nei

pagamenti.

Indebitamento

	Rendiconto 2019
Debito complessivo a fine anno	2.525.164,75

L'Organo di revisione dichiara nel questionario 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.

Gestione dei residui

Unitamente alla non ottimale efficienza nella riscossione delle entrate dei residui di parte corrente, si osserva un incremento dei residui del titolo I, come da prospetti a seguire:

SITUAZIONE RESIDUI AL 31/12/2019								
	INIZIALI	FINALI	di cui		di cui % sul totale di titolo		% su tot residui	Variazione
RESIDUI ATTIVI	01/01/2019	31/12/2019	ANTE 2019	NUOVI 2019	ANTE 2019	NUOVI 2019	% TOT ATTIVI	2018/2019
Titolo 1	535.148,87	601.086,09	225.266,51	375.819,58	37,48%	62,52%	36,63%	65.937,22
Titolo 2	11.178,16	13.100,86	7.606,16	5.494,70	58,06%	41,94%	0,80%	1.922,70
Titolo 3	166.744,18	172.244,22	126.502,80	45.741,42	73,44%	26,56%	10,50%	5.500,04
Totale parziale (A)	713.071,21	786.431,17	359.375,47	427.055,70	45,70%	54,30%	47,93%	73.359,96
Titolo 4	1.112.061,38	820.573,98	746.864,60	73.709,38	91,02%	8,98%	50,01%	-291.487,40
Titolo 5	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%	0,00%	0,00%	0,00
Titolo 6	33.818,52	33.818,52	33.818,52	0,00	100,00%	0,00%	2,06%	0,00
Totale parziale (B)	1.145.879,90	854.392,50	780.683,12	73.709,38	91,37%	8,63%	52,07%	-291.487,40
Titolo 7	33.818,52	0,00	0,00	0,00	0,00%	0,00%	0,00%	-33.818,52
Titolo 9	3.103,00	0,00	0,00	0,00	0,00%	0,00%	0,00%	-3.103,00
Totale	1.895.872,63	1.640.823,67	1.140.058,59	500.765,08	69,48%	30,52%	100,00%	-255.048,96
Totale netto Titoli 7 e 9	1.858.951,11	1.640.823,67						-218.127,44

RESIDUI PASSIVI	01/01/2019	31/12/2019	ANTE 2019	NUOVI 2019	ANTE 2019	NUOVI 2019	% TOT PASSIVI	Var.2018/2019
Titolo 1	856.003,45	756.405,29	378.996,85	377.408,44	50,10%	49,90%	56,23%	-99.598,16
Titolo 2	163.712,52	576.905,60	52.700,21	524.205,39	9,13%	90,87%	42,88%	413.193,08
Titolo 3	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%	0,00%	0,00%	0,00
Titolo 4	1.778,27	1.778,26	1.778,26	0,00	100,00%	0,00%	0,13%	-0,01
Titolo 5	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%	0,00%	0,00%	0,00
Titolo 7	17.145,49	10.214,74	781,93	9.432,81	7,65%	92,35%	0,76%	-6.930,75
Totale	1.038.639,73	1.345.303,89	434.257,25	911.046,64	32,28%	67,72%	100,00%	306.664,16
Tot. al netto Tit.7 e 9	1.021.494,24	1.335.089,15						313.594,91

Relativamente alle attività di classificazione, il Collegio inoltre ha riscontrato la presenza, a distanza di un considerevole periodo di tempo dalla prima applicazione dell'armonizzazione, di residui attivi al titolo 6, in assenza di corrispondenti attività di stipula di nuovi mutui.

Ciò induce a ritenere possibile una non congrua classificazione di tali componenti, in relazione ai contenuti del principio applicato alla contabilità finanziaria, di cui al paragrafo 3.18 e al relativo esempio 8 in appendice (secondo il quale, verosimilmente, si attenderebbe una iscrizione al titolo 5, rubricato come accertamento delle somme destinate ad essere prelevate dal conto di deposito al codice E.5.04.07.01.000 - prelievi da depositi bancari).

Facendo riferimento ai quesiti del questionario il Collegio ha riscontrato peraltro che non sembrerebbe essere stato ridotto il FCDE per lo stesso importo dei crediti eliminati dalle scritture contabili (la risposta alla domanda 5.2.1.2 su tale tematica è negativa).

Sui predetti aspetti, concernenti la gestione dei residui attivi, si raccomanda pertanto

all'Ente di provvedere alle idonee verifiche e alle conseguenti attività di monitoraggio dei residui attivi al titolo I.

Si è inoltre riscontrato che, dai dati rinvenibili nel questionario sul rendiconto, nelle scritture contabili dell'Ente persistono residui passivi provenienti dal 2018 e da esercizi precedenti (la risposta alla domanda 5.4 è risultata affermativa).

Anche tale aspetto induce a ritenere che l'entità di residui passivi non sia in linea con le finalità delle disposizioni afferenti all'armonizzazione contabile.

È opportuno ricordare che, secondo quanto affermato dal principio 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 afferma 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”*; di seguito si precisa che, tra gli elementi costitutivi dell'impegno, vi è 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 termini convenzionali.

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

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;
- 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

- è risultato 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 relativo nuovo parametro di deficitarietà;
 - la relazione dell'OR non evidenzia passività potenziali non coperte da apposito accantonamento di avanzo;
 - non sono segnalati debiti fuori bilancio in attesa di riconoscimento;
 - secondo i controlli eseguiti dall'Organo di revisione, indicati nella relazione dello stesso, la spesa per il personale rispetta i vincoli sanciti dalla normativa vigente; non vengono poi 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, dai quesiti preliminari al questionario sul bilancio di previsione si è riscontrato che l'Ente ha adottato tale documento con specifico provvedimento, in data 12/09/2019. In sede istruttoria, il magistrato istruttore ha richiesto chiarimenti in ordine alle tempistiche di adozione ivi indicate.

L'Ente, con una nota, ha fornito le proprie argomentazioni, precisando che *“(...) il piano delle performance per l'esercizio 2019 è stato approvato con delibera di G.C. n. 58 del 12/09/2019, mentre il PEG è stato approvato con delibera di G.C. n. 29 del 13/03/2019. Per quanto riguarda l'esercizio 2020 il Piano delle performance è stato approvato con delibera di G.C. n. 59 del 19/08/2020, mentre il PEG è stato approvato con delibera di G.C. n. 34 del 25/05/2020. Si dà atto a tal proposito che in entrambi i casi il Piano delle performance è da intendersi organico al Peg”*.

L'Ente ha trasmesso in allegato la deliberazione G.C. n. 29 del 13/03/2019, con cui è stato approvato il PEG entro 20 giorni dall'approvazione del Bilancio, ex art. 169, co. 1, del TUEL.

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, al co. 1 si precisa che il *“(...) Piano della Performance”* debba 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 co. 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 Piano della performance ha natura di documento programmatico, tant'è che il TUEL, coerentemente, consente la sua predisposizione organicamente al PEG, la cui predisposizione deve avvenire entro venti giorni dall' approvazione del bilancio.

Nel caso di specie, la delibera di Giunta di approvazione del PEG, non reca il Piano della performance in allegato, ma si limita di dare atto, al relativo punto 3), del fatto che *“prossimamente il Comune approverà il piano della performance 2019 di cui all'articolo 10 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150”*.

Dalla risposta fornita, coerentemente con il dato rinvenibile nel questionario, si evince che il Piano delle performance per l'esercizio 2019 è stato approvato con delibera di G.C. n. 58 del 12/09/2019.

Il Collegio ritiene pertanto che, nel caso di specie, non si possa configurare una approvazione organica del Piano della performance al PEG poiché, quantunque se ne preveda la successiva approvazione, di fatto tale atto non risulta perfezionato e pertanto è inidoneo a manifestare i propri effetti.

Si evidenzia che, in ogni caso, l'approvazione dello stesso durante il mese di settembre svislaccia la natura programmatica del documento, configurandosi come un mero adempimento formale, peraltro assunto tardivamente rispetto ai termini di legge e temporalmente inidoneo alla propria funzione, in quanto adottato quando l'esercizio di riferimento è già trascorso per oltre due terzi.

Il Collegio raccomanda pertanto all'Ente di attivarsi, al fine di rispettare i termini di approvazione del Piano della performance, sia che si faccia riferimento a quelli indicati nell'art. 10 del D.lgs. 150/2009, sia che ci si riferisca a quelli relativi all'approvazione del PEG (nell'ipotesi che l'Ente locale, con popolazione sotto i 5000 abitanti, rediga tale documento) entro venti giorni dalla approvazione del bilancio di previsione;

- la contabilizzazione dei servizi per conto terzi rispetta il relativo principio contabile;
- l'Ente, con popolazione sotto i 5000 abitanti, ha provveduto alla tenuta della contabilità economico-patrimoniale; si evidenzia, in particolare, che lo stesso ha predisposto la situazione patrimoniale semplificata, secondo gli schemi indicati dal decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze, di concerto con il Ministero dell'Interno e con la Presidenza del Consiglio dei ministri, emanato in data 11 novembre 2019 (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. in L. 157/2019).

In ordine ai controlli afferenti alla predetta contabilità economico patrimoniale, il Collegio ha riscontrato dai documenti BDAP che il patrimonio netto esprime un fondo di dotazione negativo, come meglio rinvenibile dallo schema a seguire:

Comune di CONA (VE) - Composizione Patrimonio Netto		
Stato patrimoniale (passivo)	2020	2019
A) Patrimonio netto		
Fondo di dotazione	-1.542.132,56	-1.542.132,56
Riserve	14.422.350,91	13.847.127,82
da risultato economico di esercizi precedenti	1.649.854,10	570.561,38
da capitale		
da permessi di costruire	51.863,58	23.022,02
riserve indisponibili per beni demaniali e patrimoniali		
indisponibili e per i beni culturali	12.718.190,01	13.251.101,20
altre riserve indisponibili	2.443,22	2.443,22
Risultato economico dell'esercizio		
Totale patrimonio netto	12.880.218,35	12.304.995,26

Fonte: Schema BDAP rendiconto 2020

Osserva peraltro che non risultano indicati i risultati di esercizio, in quanto il Comune, con popolazione inferiore ai 5000 abitanti, non ha predisposto il conto economico.

In sede istruttoria, con propria nota di risposta, l'Ente ha precisato che “(...) maggiori informazioni in tal senso sono attese dal precedente Responsabile che ha predisposto

lo Stato Patrimoniale per gli anni 2018 e 2019”; nessuna ulteriore informazione è stata tuttavia trasmessa a questa Sezione.

Il Collegio rileva dunque la consistenza negativa del fondo di dotazione, pur a fronte di un patrimonio netto positivo.

Deve evidenziarsi che il principio 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 quanto segue: *<<(…) 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>>*; al paragrafo successivo stabilisce 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 rinviino la contabilità economico-patrimoniale”) abbia stabilito che il fondo di dotazione negativo (determinato dalla elevata incidenza dei beni demaniali e patrimoniali indisponibili e dei beni culturali) non rappresenti una criticità, permane l'esigenza che lo stesso sia comunque ricostituito (per garantire l'effettività della disponibilità del patrimonio netto), 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 di specie, correlando tali valutazioni con quelle afferenti alla gestione

finanziaria, la situazione ipotizzata dal principio contabile non sembra trovare conferma diretta nella consistenza del risultato di amministrazione.

Infine, considerata la stretta connessione tra la gestione finanziaria e quella economico -patrimoniale dell'Ente territoriale, il Collegio richiama anche in tale ambito le disposizioni già riportate in precedenza, 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, la Sezione raccomanda all'Ente di porre in essere una gestione improntata all'equilibrio economico (finalizzata alla realizzazione di risultati positivi), nonché di effettuare una contestuale verifica in ordine alla piena valorizzazione delle componenti afferenti al patrimonio netto, al fine di assicurarne la progressiva ricostituzione.

Va infine osservato che l'Organo di revisione non segnala, nel Questionario o nella propria relazione, situazioni di criticità in ordine alle partecipazioni societarie; il sistema informativo dell'Ente consente inoltre di rilevare i rapporti finanziari, economici e patrimoniali tra l'Ente stesso e le proprie società partecipate (domanda 9, pag.16, del questionario - cfr., in generale, art. 11, comma 6, lett. j), del D. lgs. 118/2011). In tal senso, nel questionario, l'Organo di revisione ha dichiarato che *“L'ente è in grado di acquisire dalle società partecipate i necessari flussi finanziari, economici e patrimoniali”*.

In relazione alla pregressa osservazione, la Sezione valorizza l'importanza per l'Ente locale di dotarsi comunque di *“idoneo strumento informativo”* per rilevare i suddetti rapporti finanziari, in linea con l'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 delle relazioni rese dall'Organo di revisione, esaminati i questionari sul Bilancio di previsione per gli anni 2019/2021 e sul Rendiconto per l'esercizio 2019 del Comune di Cona (VE), fatte salve le valutazioni di cui in parte motiva:

- con riferimento all'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti (di cui all'articolo 9, comma 1, del DPCM in data 22 settembre 2014), riscontra valori medi di pagamento superiori a trenta giorni; invita l'Amministrazione comunale a favorire una riduzione dei tempi medi di pagamento, con riconduzione degli stessi al di sotto delle soglie di legge, nonché a porre attenzione alla correttezza e completezza dei dati inseriti in BDAP e nel sito Internet dell'Ente;
- riscontra la mancata osservanza, nel 2019, del termine di adozione del Piano della performance, richiama l'Ente al rispetto dei termini previsti in materia;
- rileva, per l'esercizio 2019, la negatività del fondo di dotazione dello stato patrimoniale, 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 attuare un miglioramento della propria capacità di riscossione dei residui; invita inoltre alle opportune verifiche in ordine alla presenza, a distanza di un considerevole lasso di tempo dalla prima applicazione dell'armonizzazione, di residui attivi al titolo 6, in assenza di nuovi mutui, che inducono a ritenere probabile una errata classificazione di tali componenti rispetto ai contenuti del principio applicato alla contabilità finanziaria, di cui al paragrafo 3.18 e al relativo esempio 8 in appendice.

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 Cona (VE).

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 6 dicembre 2021.

Il Magistrato relatore

Il Presidente

f.to digitalmente Daniela D'Amaro

f.to digitalmente Maria Elisabetta Locci

Depositata in Segreteria il 31 dicembre 2021

Il Direttore di Segreteria

f.to digitalmente Letizia Rossini