Comune di Marcon Prot. n. 0027695 del 24-12-2019 arrivo Cat. 4 Cl. 6

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

La Segreteria

Trasmissione tramite Con.Te.

Al Presidente del Consiglio Comunale

Al Sindaco

del Comune di

MARCON (VE)

All'Organo di revisione economico-finanziaria
del Comune di

MARCON (VE)

Oggetto: trasmissione delibera n. 358/2019/PRSE del 25 luglio 2019

Secondo quanto stabilito nel dispositivo, si trasmette ai soggetti in indirizzo la delibera n. 358/2019/PRSE, adottata dalla Sezione regionale di controllo per il Veneto in data 25 luglio 2019.

Distinti saluti.

Il Direttore della Segreteria

Dott.ssa Letizia Rossini

CORTE DEI CONTI

San Marco 3538 – Campo Sant'Angelo – 30124 Venezia – Italia | Tel. 041.2705.416
e-mail : supporto.sezione.controllo.veneto@corteconti.it PEC: veneto.controllo@corteconticert.it

d.o.

Deliberazione n.358 /2019/PRSE/Marcon (Ve)

REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 25 luglio 2019

composta dai magistrati:

Elena BRANDOLINI	Presidente f.f.
Amedeo BIANCHI	Consigliere
Francesca DIMITA	Primo Referendario
Maristella FILOMENA	Referendario Relatore
Marco SCOGNAMIGLIO	Referendario

*****

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

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

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

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

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

VISTA la legge 5 giugno 2003 n. 131;

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

VISTA la legge 31 dicembre 2009, n.196;

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

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

7 dicembre 2012;

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

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

VISTA la deliberazione n. 20/2018/INPR con la quale la Sezione ha approvato il programma di lavoro per l'anno 2018;

VISTO il Decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato del 12 maggio 2016;

ESAMINATA la relazione sul rendiconto di gestione per l'esercizio finanziario 2016, redatte dall'Organo di revisione del Comune di Marcon (Ve);

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;

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

VISTA l'ordinanza del Presidente f.f. n. 40/2019 di convocazione della Sezione di Controllo per il Veneto per l'odierna seduta;

UDITO il magistrato relatore Referendario Maristella Filomena;

FATTO

Nell'ambito delle attività di controllo intestate alla Corte dei Conti, la Sezione Regionale di Controllo per il Veneto ha sottoposto ad esame il Rendiconto 2016 e relativi allegati del Comune di Marcon (Ve). Tenuto conto della delibera della Sezione n. 50/2018/PRSE avente ad oggetto il Rendiconto del Comune di Marcon (Ve) per l'esercizio 2015 ed all'esito dell'esame del Rendiconto per l'esercizio 2016, nonché degli schemi di bilancio - acquisiti nella Banca Dati Amministrazioni Pubbliche (BDAP) – sono emersi alcuni disallineamenti contabili, non superati in sede istruttoria e pertanto sottoposti al Collegio, che nella odierna seduta in Camera di Consiglio, si è così pronunciato.

DIRITTO

1. L'art. 1, commi 166 e 167, della legge 23 dicembre 2005 n. 266 (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 denominato "*Questionario*"- redatto sulla base dei criteri e delle linee guida, predisposte dalla Corte dei Conti Sezione delle Autonomie, con Deliberazione n. 6 /SEZAUT/2017/INPR , rendiconto 2016. Al fine di far emergere la

concreta situazione economico-finanziaria dell'Ente, secondo una visione prospettica degli atti del ciclo di bilancio e dinamica dell'attività di controllo, la Sezione Regionale della Corte dei Conti accerta le ulteriori criticità, suscettibili di arrecare pregiudizio allo stabile mantenimento degli equilibri dell'Ente, seppure le stesse non integrino fattispecie di irregolarità sanzionabili, nei termini di cui al comma terzo dell'art. 148-bis T.U.E.L., affinché l'ente adotti "[..] *effettive misure correttive funzionali a garantire il rispetto complessivo degli equilibri di bilancio*", come ricordato, anche di recente, dalla Suprema Corte Costituzionale nella sentenza 5 aprile 2013 n.60. La natura del controllo della Sezione Regionale di Controllo è ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità e, pertanto, dei contenuti della deliberazione adottata dalla Sezione regionale di controllo deve essere informato il Consiglio comunale ed è previsto l'obbligo di pubblicazione della stessa, ai sensi dell'art. 31 del D.lgs. 33/2013.

La Sezione regionale di controllo per il Veneto ha adottato la presente pronuncia specifica, a seguito della quale il Comune di Marcon (Ve) è tenuto a valutare le segnalazioni ed a porre in essere interventi idonei per addivenire al loro superamento. Il controllo della Corte dei conti è limitato ai profili di criticità e irregolarità segnalati dai revisori e/o emersi in seguito all'istruttoria e recepiti nella deliberazione, sicché l'assenza di uno specifico rilievo su altri profili non può essere in nessun modo considerata quale implicita valutazione positiva. Quanto accertato in questa sede non attiene all'antigiuridicità dei comportamenti sottostante gli atti sottoposti a controllo, i quali potranno essere valutati – ove necessario – dai competenti organi giurisdizionali.
L'adozione di specifiche pronunce di grave irregolarità contabile, ai sensi dell'art. 148 bis del TUEL, anche in assenza della specifica assegnazione del termine di cui all'art. 148 bis, comma 3, ha lo scopo di dare impulso alle opportune misure correttive, la cui congruità è valutata dalla Sezione nell'ambito del successivo controllo. In ogni caso, le misure correttive devono auspicabilmente coinvolgere, soprattutto qualora riguardino più aspetti della gestione amministrativo-contabile, l'ampia platea dei soggetti interessati (Giunta e Consiglio comunali, responsabile del servizio finanziario, responsabili dei settori, organo di revisione economico-finanziario) mediante atti e/o provvedimenti vincolanti, da adottarsi secondo le rispettive competenze, non potendo essere considerate idonee le mere dichiarazioni di intenti non supportate da atti che abbiano qualche effetto nell'ordinamento giuridico.

1.1 Termine approvazione rendiconto

Il rendiconto 2016 è stato approvato con Delibera del Consiglio Comunale n. 16 del 31/05/ 2017. L'art. 227, co.2, T.U.E.L. stabilisce che il rendiconto deve essere deliberato entro il 30 aprile dell'anno successivo alla gestione. L'ente, quindi, non risulta aver rispettato il termine di approvazione del rendiconto.
Il mancato rispetto del termine di approvazione del rendiconto non era stato rispettato per l'approvazione del rendiconto 2015 (cfr. Deliberazione Sez. Veneto 50/2018/PRSE). Il Collegio rammenta che il decreto-legge 24 giugno 2016, n. 113 (in Gazzetta Ufficiale - Serie generale - n. 146 del 24 giugno 2016), convertito in legge 7 agosto 2016, n. 160, recante: «Misure finanziarie urgenti per gli enti territoriali e il territorio» dispone all'art 9 comma 1-quinquies: « *In caso di mancato rispetto dei termini previsti per l'approvazione dei bilanci di previsione, dei rendiconti e del bilancio consolidato e*

del termine di trenta giorni dalla loro approvazione per l'invio dei relativi dati alla banca dati delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 13 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, compresi i dati aggregati per voce del piano dei conti integrato, gli enti territoriali, ferma restando per gli enti locali che non rispettano i termini per l'approvazione dei bilanci di previsione e dei rendiconti la procedura prevista dall'articolo 141 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, non possono procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto, fino a quando non abbiano adempiuto. E' fatto altresi' divieto di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi della disposizione del precedente periodo.»

La mancata approvazione del rendiconto nei termini rappresentati dall'ente, oltre a costituire inadempimento sanzionato dalla norma sopra richiamata esprime difficoltà nella corretta applicazione della normativa e dei principi contabili e rischia, ove reiterato, di rendere asincrona la dimostrazione dei risultati di gestione. Il rendiconto, infatti, costituisce momento gestionale di essenziale rilevanza in particolare per il processo di pianificazione e controllo, attraverso il quale si configura l'esistenza dinamica dell'ente. L'importanza non meramente formale di tale aspetto gestionale è rinvenibile nelle disposizioni contenute negli artt. 186 e 187 T.U.E.L., che individuano nell'approvazione del Rendiconto il momento definitorio della consistenza quantitativa e qualitativa dell'avanzo, presupposto legittimante l'utilizzo dello stesso, nei casi e secondo i limiti previsti dalle norme. Risulta, pertanto, indispensabile che l'ente adotti idonee misure dirette a garantire costantemente il rispetto dei termini, in quanto diversamente operando si andrebbe a consolidare una irregolarità "*in grado di dispiegare effetti anche negli altri esercizi, compromettendo la sana gestione finanziaria dell'Ente*". (Corte dei Conti - Sezione Controllo Puglia Deliberazione n. 170/PRSP/2010). Il rendiconto *"(...) costituisce un imprescindibile riferimento per gli eventuali interventi sulla gestione in corso d'esercizio e per la successiva programmazione finanziaria"* (cfr. Sezione Lombardia deliberazioni n.10/2018/PRSE e n. 32/2019/PRSE, in tal senso anche Sezione Molise deliberazione n. 67 del 19/04/2019 e Sezione Sicilia deliberazione n. 86 del 19/04/2019). La rendicontazione, infatti, in parallelo alla tempestiva programmazione delle politiche di bilancio, rappresenta non solo la certificazione dei risultati dell'esercizio trascorso, ma anche il presupposto per gli eventuali interventi di variazione delle previsioni del bilancio in corso di gestione. (cfr. Delibera 12/2019 Sezione delle Autonomie).

1.2 Applicazione dei principi contabili : Vincoli di cassa - Residui attivi del Titolo VI

Dalle verifiche effettuate non risultano valorizzati componenti vincolate della cassa. Il Collegio ricorda la diversità sia del trattamento contabile, sia dell'incidenza di entrate "vincolate", rispetto alle entrate cui venga impresso un vincolo di destinazione alla spesa d'investimento, quali a titolo di esempio: alienazioni, oneri di urbanizzazione, trasferimenti senza vincolo di destinazione e così via.

L'art. 195 del D.Lgs. n 267/2000 (T.U.E.L) prevede che gli enti locali possono disporre l'utilizzo, in termini di cassa, delle entrate vincolate di cui all'articolo 180, comma 3,

lettera d) - vincoli di destinazione delle entrate derivanti da legge, da trasferimenti o da prestiti - per il finanziamento di spese correnti, anche se provenienti dall'assunzione di mutui - con istituti diversi dalla Cassa depositi e prestiti, per un importo non superiore all'anticipazione di tesoreria disponibile ai sensi dell'articolo 222.
Si raccomanda, quindi, il rispetto delle principali previsioni normative attinenti ai vincoli di cassa ed alla loro contabilizzazione,in particolare:

- art 180 comma 3 lettera d) del D.Lgs n 267/2000 (T.U.E.L.) l'ordinativo d'incasso deve riportare gli eventuali vincoli di destinazione delle entrate derivanti da legge, da trasferimenti o da prestiti;

- art. 185 comma 2 lettera i) D.Lgs n 267/2000 (T.U.E.L.) il mandato di pagamento deve evidenziare il rispetto degli eventuali vincoli di destinazione stabiliti per legge o relativi a trasferimenti o ai prestiti;

- art. 195 del D.Lgs. n 267/2000 (T.U.E.L.) gli enti locali, ad eccezione degli enti in stato di dissesto finanziario sino all'emanazione del decreto di cui all'articolo 261, comma 3, possono disporre l'utilizzo, in termini di cassa, delle entrate vincolate di cui all'art. 180, comma 3, lettera d per il finanziamento di spese correnti, anche se provenienti dall'assunzione di mutui con istituti diversi dalla Cassa depositi e prestiti, per un importo non superiore all'anticipazione di tesoreria disponibile ai sensi dell'articolo 222. I movimenti di utilizzo e di reintegro delle somme vincolate di cui all'art. 180, comma 3, sono oggetto di registrazione contabile secondo le modalità indicate nel principio applicato della contabilità finanziaria.

- Allegato 4/2- principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria - D.Lgs. n 118/2011, paragrafo 10 La contabilizzazione dell'utilizzo degli incassi vincolati degli enti locali. In particolare, la novità introdotta dalla riforma contabile degli enti territoriali costituita dall'obbligo," a decorrere dal 1° gennaio 2015, di contabilizzare nelle scritture finanziarie i movimenti di utilizzo e di reintegro delle somme vincolate di cui all'articolo 180, comma 3, lettera d) secondo le modalità indicate nel richiamato principio applicato [..]. "

- Allegato 4/2- principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria - D.Lgs. n 118/2011, paragrafo 10.2 Registrazione dell'utilizzo di incassi vincolati per esigenze correnti. "Nel corso della gestione, in considerazione della natura libera o vincolata degli incassi e pagamenti, indicata a cura dell'ente, nei titoli di incasso e di pagamento ai sensi degli articoli 180, comma 3, lettera d), e 185, comma 2, lettera i), del TUEL, il tesoriere distingue la liquidità dell'ente in parte libera e parte vincolata. [..]"

- Allegato 4/2- principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria - D.Lgs. n 118/2011, paragrafo 10.6 10.6 La determinazione della giacenza vincolata al 1° gennaio 2015 "All'avvio dell'esercizio 2015, contestualmente alla trasmissione del bilancio di previsione o, in caso di esercizio provvisorio, contestualmente alla trasmissione del bilancio provvisorio da gestire e dell'elenco dei residui, gli enti locali comunicano formalmente al proprio tesoriere l'importo degli incassi vincolati alla data del 31 dicembre 2014. [..]"
Si richiama altresì la Deliberazione n 6/SEZAUT/2017/INPR del 30 marzo 2017 della

Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti, recante le Linee Guida per il rendiconto 2016.

E' stata rilevata la presenza di residui attivi al titolo VI, al riguardo l'ente in via informale ha precisato che "*(...) Al titolo 6 l'ammontare dei residui attivi iscritti fa riferimento a delle somme residue su n. 2 mutui contrati con la Cassa DD.PP. le cui opere sono concluse e per i quali si intende procedere alla loro devoluzione per l'utilizzo in altro investimento. Si provvederà a regolarizzare la questione secondo quanto previsto dal paragrafo 3.18 del principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria (Allegato 4/2 al D. Lgs 118/2011)*"

L'avvenuta contabilizzazione dei residui attivi sopra richiamati, tra le poste del Titolo VI evidenzia una inadeguata applicazione dei principi contabili perché rappresenta l'inesatta valutazione del fenomeno sotteso all'appostazione contabile. Particolare attenzione occorre prestare al fenomeno che genera la rilevazione contabile, in particolare laddove esso riguardi una tipologia fattuale riconducibile alle disposizioni ed ai principi contabili di cui al paragrafo 3.18 (esplicitati nel successivo esempio 8 dell'Appendice Tecnica), nonché al paragrafo 3.22 del principio contabile applicato alla contabilità finanziaria, di cui all'Allegato 4/2 del D.Lgs. n. 118/2011 che stabiliscono specificatamente «[..] *Nei casi in cui la Cassa Depositi e Prestiti (o altro istituto finanziatore), rende immediatamente disponibili le somme oggetto del finanziamento in un apposito conto intestato all'ente, le stesse si intendono immediatamente esigibili (e danno luogo a interessi attivi) e devono essere accertate e riscosse. Pertanto, anche in tali casi, l'entrata è interamente accertata e imputata nell'esercizio in cui le somme sono rese disponibili. A fronte dell'indicato accertamento, l'ente registra, tra le spese, l'impegno ed il pagamento riguardanti il versamento dei proventi del prestito al deposito presso la Cassa Depositi e Prestiti. Il mandato emesso per la costituzione del deposito bancario è versato in quietanza di entrata nel bilancio dell'ente, consentendo la rilevazione contabile dell'incasso derivante dal prestito. A fronte dell'impegno per la costituzione del deposito bancario, si rileva, imputandolo sempre al medesimo esercizio, l'accertamento delle somme destinate ad essere prelevate dal conto di deposito.*»

Occorre inoltre ricordare che, salvo norme speciali, ogni qualvolta sulle somme concesse in finanziamento, per la quota non erogata, la Cassa depositi e prestiti riconosca, rispetto a determinate tipologie di finanziamento- un interesse attivo- secondo il risalente sistema della c.d. "retrocessione"- ovvero, allorquando in corrispondenza di somme rimaste da erogare - sui mutui in ammortamento - venga annualmente retrocessa agli enti pagatori una parte della "rata di ammortamento", parametrata ad un saggio di interesse, questa circostanza, seppure impropriamente, configura una ulteriore risorsa di bilancio, qualificabile come minori oneri finanziari, atteggiandosi a componente positiva del finanziamento, anche se in misura residuale.

Il bilancio nell'attuale ordinamento contabile assume valore di sistema, nella sua prospettiva dinamica o tendenziale di equilibrio, simmetrico bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie per il perseguimento delle finalità pubbliche (Corte cost 247/2017). In un'ottica di articolazione su più esercizi, pertanto, la mancata aderenza

delle scritture ai principi produce una infedele rappresentazione, che distorce il valore informativo dei documenti contabili.

Tanto premesso il Collegio rinvia ogni ulteriore approfondimento ai controlli sugli esercizi finanziari successivi.

1.3 Gestione residui con particolare riferimento ai residui vetusti e Fondi

Il Comune di Marcon chiude l'esercizio finanziario 2016 con il permanere di residui vetusti e con una "non performante" gestione dei residui.

ANALISI ANZIANITA' DEI RESIDUI							
RESIDUI	*Esercizi precedenti*	*2012*	*2013*	*2014*	*2015*	*2016*	*Totale*
ATTIVI							-
Titolo I	*97.415,94*		*102.907,96*	*90.623,88*	*281.509.55*	*1.370.384,36*	*1.942,841,48*
di cui Tarsu tari			*30,484,31*				*30.484,31*
di cui F.S.R o F.						*114.627,21*	*114.627,21*
Titolo il	*52,986,17*	*360,00*	*596,74*	*786,07*	*7.339;84*	*78.296,78*	*140.365,60*
di cui trasf. Stato					*1.500,00*	*11.444,71*	*12.944,71*
di cui trasf.						*7,730,00*	*7330,00*
Titolo III	*146.564,93*	*48.312,57*	*69,320,33*	*143455,22*	*67.333,46*	*315.333,26*	*790.319,77*
di cui Tia							*0,00*
di cui Fitti Attivi	*2.582,48*	*400,00*	*1,937,29*			*1.739,97*	*6,659,74*
di cui sanzioni	*82.889,84*	*40.296,15*	*20,616,45*	*78,751,36*	*21.283,61*	*67.294,30*	*310,931,71*
Tot. Parte corrente	*296,967,04*	*48.672,57*	*172.825,02*	*234,864,97*	*356.182,86*	*1.764.0 14,40*	*2.873.526,85*
Titolo IV	*1.428,15*		*5.412,26*		*24,868,20*	*13.478,67*	*45.187,28*
di cui trasf. Stata							*0,00*
di cui trasf,	*1.428,15*						*1.428,15*
Titolo VII	*165.465,84*						*165.465,84*
Tot. Parte capitale	*166.893,99*	*0,00*	*5.412,26*	*0,00*	*24.868,20*	*13.478,67*	*210.653,12*
Titolo IX			*10.236,63*	*346,00*		*14.373,88*	*24.956,51*
Totale Attivi	*463.861,03*	*48.672,57*	*188.473,91*	*235.210,97*	*381_051,05*	*1.791.866,95*	*3.109.136,48*
PASSIVI							
Titolo I	*136.234,52*	*32.671.22*	*30.454,58*	*91.983,85*	*254.702,62*	*1.433.825,57*	*1.979.872,36*
Titolo II	*261.382,61*	*39.561,39*	*9.067.55*	*40.675,45*		*188.385,33*	*539.072,33*
Titolo 1111							*0.00*
Titolo VII	*152.321,28*	*6.534,00*	*13.073,45*	*7.955,86*	*9.743.50*	*74.632,06*	*264.150,17*
Totale Passivi	*549.938,41*	*78.766,61*	*52.595,58*	*140.615,16*	*264,446,12*	*1.696.742,98*	*2.783.104,86*

Fonte : Relazione Organo di revisione Esercizio 2016- pag. 29

La movimentazione delle somme rimaste a residuo per recupero evasione è stata la seguente:

	Importo	*%*
Residui attivi al 1/1/2016	*541,077,64*	*100,00%*
Residui riscossi nel 2016	*5,332,20*	*0,99%*
Residui eliminati (-i-) o riaccertati (-)	*8,772,63*	*1,62%*
Residui (da residui) al 31/12/2016	*526.972,81*	*97,39%*
Residui della competenza,0,00		

Residui totali	*526.972,81*	

La movimentazione delle somme rimaste a residuo per contributo per permesso di costruire è stata la seguente:

	Importo	*%*
Residui attivi al 1/1/2016	*70.581,47*	*100,00%*
Residui riscossi nel 2016	*1.134,57*	*1,61%*
Residui eliminati (+) o riaccertati (-)	*44.578,70*	*63,16%*
Residui (da residui) al 31/12/2016	*24.868,20*	*35,23%*
Residui della competenza	*12.693,43*	
Residui totali	*37.561,63*	

Sanzioni amministrative pecuniarie per violazione ***codice della strada***

	2014	*2015*	*FCDE **	*2016*	*FCDE•*
accertamento	*51.872,05*	*28.151,39*	*42.287,41*	*104.985,38*	*24.150,00*
riscossione	*22.734,57*	*57.288,87*		*37.691,08*	
%riscossione	*43,83*	*203,50*	*42.287,41*	*35,90*	*24,150,00*

Fonte : Relazione Organo di revisione Esercizio 2016

Il FCDE accantonato al risultato di amministrazione ammonta ad euro 253.399,81. Dall'analisi sulla congruità dei Fondi dalla relazione dell'Organo di revisione (cfr. pagg. 16 e seguenti) risulta la seguente composizione:

fondo crediti di dubbia e difficile esazione	253.399,81
fondo anticipazione di liquidità di. 35/2013	
fondo rischi per contenzioso	860.000,00
fondo incentivi avvocatura interna	
fondo accantonamenti per indennità fine mandato	6.998,45
fondo perdite società partecipate	
fondo rinnovi contrattuali	9.068,00
altri fondi spese e rischi futuri	984.636,12
TOTALE PARTE ACCANTONATA	2.114.102,38

Dall'analisi dei singoli fondi l'organo di revisione riporta che *"E' stato confermato l'accantonamento dì euro 984.636,12, già accantonato con il rendiconto 2015, quale somma per crediti di difficile esazione."*

Il Collegio prende atto di quanto sopra riservandosi un approfondimento nei successivi esercizi, in particolare circa l'eventuale sovrapposizione della funzione dei fondi copra richiamati. L'ente risulta nella sostanza avere accantonato tra Fondo Crediti Dubbia Esigibilità e Fondo Spese e Rischi futuri, una considerevole somma. Quest'ultimo dato esprime un approccio gestionale di prudenza, che tuttavia alla luce della percentuale non soddisfacente di riscossione in termini di efficienza veicola risorse, che diversamente sarebbero destinabili ai servizi per la collettività. Ai sensi dell'art. 167 T.U.E.L., infatti, una quota del risultato di amministrazione è accantonata per il fondo crediti di dubbia esigibilità, il cui ammontare è determinato, secondo le modalità indicate nel principio applicato della contabilità finanziaria di cui all'allegato n. 4/2 al decreto legislativo 23

giugno 2011, n. 118 e successive modificazioni e integrazioni, in considerazione dell'ammontare dei crediti di dubbia e difficile esazione, e non può essere destinata ad altro utilizzo.

I Residui attivi compongono il risultato di amministrazione ed in quanto valori creditori, offrono al rendiconto di fine esercizio quell'elemento di positività finanziaria tipico dei "crediti rimasti da riscuotere". Si tratta, tuttavia, di un valore solo potenziale, in quanto è necessaria una coltivazione effettiva delle ragioni creditorie, per raggiungere attraverso la riscossione, ad una materializzazione monetaria, che possa essere assorbita dall'ente e che eventualmente sia diretta tra gli altri scopi perseguibili, ad alleggerire da ulteriori aggravi tributari la collettività di Marcon.

Ove tali crediti siano mantenuti nel sistema contabile dell'ente , seppure svalutati - perché risalenti nel tempo e di dubbia e difficile esazione - attraverso lo strumento del Fondo Crediti Dubbia Esigibilità occorre:

- che l'operazione di riaccertamento dei residui, ovvero, quell'operazione contabile che consiste nella misurazione finanziaria delle proprie entità creditorie e della qualità delle stesse non sia stata (riaccertamento straordinario) e non sia (riaccertamento ordinario) diretta ad "adornare di positività" il risultato di amministrazione, alterando la veritiera conoscenza delle risorse effettivamente disponibili. Si richiama al rispetto effettivo delle regole contabili evitando similarmente a quanto *mutatis mutandis* avviene nel settore aziendalistico privato esiti valutativi che conducano ad iscrivere nelle scritture contabili "*watered asset*";

- che sia neutralizzato il trasferimento del rischio di insolvenza - per l'inadeguatezza gestionale nella realizzazione delle ragioni creditorie- sulla collettività di Marcon in quanto il FCDE, se da una parte è strumento utile di sterilizzazione finanziaria è al contempo un blocco delle risorse anche future, che sarebbero così distolte da reinvestimenti finalizzati al beneficio del territorio e della popolazione locale.

Il basso grado di riscossione, a fronte di continuità nell' attività di accertamento, rappresenta una discreta vitalità almeno formale dell'ente rispetto alle obbligazioni attive, ma costituisce espressione di una inadeguata realizzazione delle proprie ragioni creditorie. L' irregolarità che si configura non può dirsi superata dall'appostazione di somme al FCDE, in quanto quest'ultimo è diretto a fronteggiare il rischio della perdita o della erosione del valore nominale del credito, ma non rappresenta uno strumento risolutivo ai fini della tenuta prospettica degli equilibri di bilancio. Fermo restando infatti che "*una riscossione ordinata e tempestivamente controllabile delle entrate è elemento indefettibile di una corretta elaborazione e gestione del bilancio, inteso come «bene pubblico»* funzionale «*alla valorizzazione della democrazia rappresentativa*» (sentenza n. 184 del 2016; nello stesso senso, sentenze n. 247 e n. 80 del 2017), mentre meccanismi comportanti una «*lunghissima dilazione temporale*» (sentenza n. 18 del 2019) sono difficilmente compatibili con la sua fisiologica dinamica. (Corte Costituzionale sentenza 15 marzo 2019 n.51). Spettano all'ente locale le iniziative opportune alla cura dei propri crediti, anche nell'ipotesi in cui la riscossione sia stata affidata a soggetto esterno. L'ente in questa circostanza, infatti, non è spogliato dall'obbligo di coltivare le proprie ragioni creditorie attraverso compiuti e specifici controlli sull'operato dell'agente delle

riscossioni. Si ricorda, inoltre, che per effetto del comma quarto dell'art. 153 TUEL é il Responsabile finanziario o suo equivalente "tenuto a verificare che l'accertamento e la conseguente riscossione delle entrate avvenga alle scadenze stabilite ed in misura tale da assicurare un gettito di fine esercizio non inferiore alla previsione, evitando accuratamente la costituzione di residui attivi che, per la loro consistenza, incidono sulla liquidità dell'ente." (cfr. Delibera Sez. Controllo Puglia n. 146/2017), mentre l'organo di revisione compirà secondo il proprio *officium* le verifiche sulle misure adottate per migliorare l'efficienza nella riscossione.Il Collegio invita l'ente a monitorare e coltivare proattivamente le proprie posizioni creditorie verso debitori morosi, al fine di non creare le condizioni per un indiretto finanziamento a terzi, i cui costi ricadrebbero sull'intera cittadinanza.Si ricorda che i comportamenti dei gestori delle risorse pubbliche locali devono essere rispettosi dell'uguaglianza tra concittadini attuali e futuri. In questa circostanza argomentativa si richiama in particolare l'effetto intergenerazionale negativo, che può derivare da entrate non riscosse e da debiti da pagare da una parte e l'asimmetria sostanziale che si viene a creare tra debitori adempienti e debitori morosi, al fine di non creare le condizioni per un indiretto finanziamento a terzi (per i crediti non riscossi) e la sottrazione di risorse al sistema di mercato (per i debiti non pagati), poiché in entrambe le ipotesi le conseguenze sfavorevoli ricadrebbero sull'intera cittadinanza.

Con riguardo alla consistenza dei residui passivi, in assenza di ulteriori informazioni, che consentano di compiere ulteriori valutazioni proporzionali, il Collegio nel richiamare l'importanza di monitorare con attenzione i debiti commerciali, i cui pagamenti sono regolati dal D.Lgs 192/2012, che individua nel primo giorno successivo al termine di 60 giorni il momento in cui si perfeziona l'obbligazione a titolo di interessi di mora, ricorda l'incidenza degli stessi sulla programmazione delle spese e sui termini della responsabilità.

Ai fini della corretta gestione contabile laddove si realizzino le condizioni sopra descritte, l'ente dovrà considerare l'eventuale sorgere del debito a titolo di interesse di mora. Si configura in tale ultima ipotesi una circostanza automatica disposta dal legislatore in deroga al principio "*Nulla intelligitur mora ibi fieri potest, ubi nulla petitio est*" poiché gli interessi decorrono senza necessità di *interpellatio.* Ad integrale recepimento della direttiva 2011/7/UE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali e aderente alla nozione di c.d. "*non performance*", nella ipotesi di mancato rispetto del termine dell'obbligazione, il D.Lgs 192/2012, art. 4, comma 1, ha stabilito infatti che:*"[...] Gli interessi moratori decorrono, senza che sia necessaria la costituzione in mora, dal giorno successivo alla scadenza del termine per il pagamento.* Al successivo comma 4 è disposto che "[...] *Nelle transazioni commerciali in cui il debitore è una pubblica amministrazione le parti possono pattuire, purché in modo espresso, un termine per il pagamento superiore a quello previsto dal comma 2, quando ciò sia giustificato dalla natura o dall'oggetto del contratto o dalle circostanze esistenti al momento della sua conclusione. In ogni caso i termini di cui al comma 2 non possono essere superiori a sessanta giorni. La clausola relativa al termine deve essere provata per iscritto.*"

L'ente avrà cura di attivare ogni preventiva ed utile azione diretta ad evitare che, il ricorrere delle circostanze sopra descritte possano dare luogo ad un pretestuoso ricorso

allo strumento del riconoscimento dei debiti fuori bilancio. Il legislatore, ha confermato il ruolo attribuito ai pagamenti dei debiti commerciali nelle more della piena operatività del Fondo di garanzia per debiti commerciali, secondo le caratteristiche di cui all'art. 1 della legge n 145/2018 (L. Bilancio 2019), disponendo al comma 858 che "*Ai fini della tutela economica della Repubblica, le disposizioni di cui ai commi da 859 a 872 costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi degli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione.* ".

Tanto premesso si invita l'ente a perseguire una efficiente attività di valutazione dei crediti e dei debiti vetusti, ad attivarsi altresì al fine di scongiurare il compiersi di termini di prescrizione che svuotino le ragioni creditorie del Comune e ad adottare azioni idonee a scongiurare probabili effetti negativi, derivanti dal concretizzarsi di condizioni di *mora debendi*.

1.4 Stato patrimoniale e conto economico

Nella relazione al rendiconto 2016, (cfr pag.33) l'Organo di revisione evidenzia un Risultato della gestione negativo per - € 812.633,76 e risultato della gestione operativa negativo per -1.079.261,72 non confrontabili con gli esiti dell'esercizio 2015" *in quanto il conto economico è stato redatto secondo il nuovo principio contabile previsto dal D. LGS. 118/2011 e secondo la nuova riclassificazione prevista da ARCONET.*"

Il conto economico espone in sintesi il valore dell'organismo ed i costi, tra essi , i costi ed i ricavi della gestione caratteristica in un certo intervallo di tempo, definito esercizio finanziario. L'esposizione di un costo e/o di un ricavo nel conto economico esprime la misura della partecipazione, in termini quali-quantitativi, alla formazione - del valore della produzione- nell'esercizio finanziario di riferimento. Il risultato della gestione operativa manifesta in termini numerici, gli esiti a fine esercizio finanziario, delle attività principali dell'ente ovvero lo svolgimento delle attività che hanno concorso a realizzare la missione principale dell'ente.

Appare evidente e viene confermata dall'analisi compiuta dall'Organo di revisione (cfr. pag. 34 ss) la difficoltà del Comune a raggiungere l'equilibrio economico finanziario nel 2016.

Le innovazioni all'ordinamento degli enti locali, introdotte con il D.Lgs 118/2011, si prefiggono di garantire (cfr. art.3, co.2) il consolidamento e la trasparenza dei conti pubblici secondo le direttive dell'Unione europea e l'adozione di sistemi informativi omogenei e interoperabili, richiedendo alle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 2, la conformità della propria gestione ai principi contabili generali contenuti nell'allegato 1.

Il Collegio ricorda che il principio contabile n. 15 (come modificato dall'art. 2, comma 1, lett. c), D.lgs. 10 agosto 2014, n. 126) "Principio dell'equilibrio di bilancio" nell'attribuire all'equilibrio di bilancio il vincolo primario su cui fondare la stabilità economico finanziaria dell'ente locale offre altresì un'interpretazione autentica di tale condizione precisando, all'ultimo comma, che *"(...) Il principio dell'equilibrio di bilancio quindi deve essere inteso in una versione complessiva ed analitica del pareggio economico, finanziario e patrimoniale che ogni amministrazione pubblica pone strategicamente da dover realizzare nel suo continuo operare nella comunità amministrata.*"

Nel sistema di bilancio di un Comune un aspetto fondamentale è rappresentato dalla dinamica della composizione e della consistenza del patrimonio. Quest'ultimo, infatti,

esprime il livello di ricchezza che una certa generazione mette a disposizione delle generazioni future. In parallelo, la conoscenza e la determinazione del risultato economico, consente di verificare se i proventi derivanti da una certa attività gestoria – per un periodo amministrativo, determinato - sono stati sufficienti a coprire i costi connessi e se hanno prodotto ricchezza. Rendiconto, Stato Patrimoniale e Conto Economico attraverso una contestuale evidenza tridimensionale degli aspetti dell'equilibrio (Finanziario, Patrimoniale, Economico) – riducono le distanze informative (in termini di dialogo economico) tra ente e collettività amministrata e costituiscono validi strumenti di verifica e di valutazione dell'autonoma funzionalità e della vitalità dell'ente nel tempo.

Alla luce di quanto sopra premesso il Collegio, pur riservandosi di approfondire negli esercizi successivi, atteso che il 2016 rappresenta il primo esercizio espresso in termini economico-finanziari, richiama l'ente all'obbligo di perseguire l'equilibrio di bilancio in senso unitario e complessivo, che comprende l'equilibrio economico – patrimoniale, il quale non costituisce un ulteriore e mal tollerabile "lacciuolo burocratico", ma concorre -unitamente all'intero sistema di bilancio- ad offrire alla comunità degli elettori di Marcon strumenti idonei a valutare, la cd. *Contabilità di mandato*, ovvero la misura della "concreta capacità di proporre ed attuare programmi secondo costi sostenibili" da parte della compagine politica eletta.

1.5 Controlli interni - Esercizio 2016

Con riferimento al referto sui controlli interni per l'esercizio 2016 acquisito al protocollo C.d.c. n.9560 del 20/06/2017 si evidenziano le seguenti criticità:

<u>sezione 1 – controllo regolarità amministrativo contabile</u>

punto 1.6. lett. b) – non risulta trasmesso il report con i risultati sui controlli di regolarità all'organo di revisione.

punto 1.8 – nel corso dell'esercizio l'organo di controllo non ha effettuato alcuna ispezione o indagine.

<u>sezione 2 – controllo di gestione</u>

punto 2.2.a: a fronte di un report previsto, non risulta alcun documento prodotto;

punto 2.12: risultano registrate delle criticità ma non risultano evidenziate.

<u>sezione 3 – controllo strategico</u>

punto 3.1 – non risulta istituito il controllo strategico;

punto 3.9 – in assenza di controllo strategico, l'organo di indirizzo politico ha verificato lo stato di attuazione dei programmi

a. in base ai risultati rispetto agli obiettivi conseguiti
b. in base al tempo di realizzazione rispetto alle previsioni.

<u>sezione 4 – equilibri Finanziari</u>

4.5.a: l'ente evidenzia che si sono rese necessarie misure di ripristino dell'equilibrio di bilancio della gestione di competenza e della gestione di cassa.

<u>sezione 5 – organismi partecipati</u>

5.1 – Non risulta istituito il controllo sugli organismi partecipati

5.9: Sono riscontrate criticità ma non risultano evidenziate.

La valutazione della sana gestione da parte delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti è, come evidenziato dalla Sezione Autonomie *«stata definitivamente agganciata al funzionamento complessivo del sistema dei controlli interni, poiché, dopo l'introduzione dei controlli previsti dal d.l. n. 174/2012, questi rappresentano una sorta di postazione privilegiata che permette di osservare, valutare e correggere le attività controllate, indirizzandole al risultato più efficace.» (cfr. Sezione Autonomie Delibera n. 13/SEZAUT/2018).*

Si rammenta che l'introduzione dei controlli interni, disciplinati agli articoli da 147 a 147-quinquies del Tuel novellato, è stata graduale ed articolata: dall'entrata in vigore della riforma per i soli Enti con più di 100.000 abitanti, dal 2014 per quelli con più di 50.000 abitanti; dal 2015 (a regime) per quelli con più di 15.000 abitanti. Il sistema dei controlli interni costituisce obbligo di legge e in una prospettiva di miglioramento della programmazione, rappresenta la principale occasione di verifica dell'operato dell'amministrazione alla luce dei principi di regolarità, efficacia, efficienza, economicità, equilibrio finanziario e qualità delle prestazioni, principi propri dell'attività amministrativa dell'Ente e dei suoi organismi partecipati, che ne perseguono strumentalmente gli interessi.

I risultati riferiti agli obiettivi di gestione, nei quali si delineano le politiche, i programmi e gli eventuali progetti dell'Ente, sono rilevabili nel breve periodo e possono essere espressi in termini di:

a)efficacia, intesa quale grado di conseguimento degli obiettivi di gestione. Per gli Enti locali i risultati in termini di efficacia possono essere letti secondo profili di qualità, di equità dei servizi e di soddisfazione dell'utenza.

b)efficienza, intesa quale rapporto tra risorse utilizzate e quantità di servizi prodotti o attività svolta.

La rete dei controlli interni mira a verificare in che misura il sistema amministrativo dell'Ente è in grado di perseguire gli obiettivi gestionali. L'analisi presuppone l'utilizzo di indicatori capaci di monitorare l'adeguatezza della programmazione, i livelli di efficacia, efficienza ed economicità raggiunti nell'attuazione del programma, la quantità e qualità dei sevizi resi nonché l'adeguatezza dell'organizzazione agli scopi perseguiti. Al loro esito, il sistema dei controlli accompagna l'azione dell'Ente con la proposta delle misure correttive necessarie a sanare le criticità e ad adeguare la gestione in vista della ottimizzazione dei risultati nel pieno rispetto degli equilibri finanziari e dei canoni di sana gestione.[...] Essi, inoltre, inserendosi agevolmente nell'ottica della programmazione, consentono una più approfondita verifica dei parametri di regolarità, efficacia, efficienza, economicità, equilibrio finanziario e qualità delle prestazioni che devono ispirare l'agire non solo dei pubblici poteri, ma anche degli organismi partecipati che ne perseguono strumentalmente gli interessi (cfr. Sezione Autonomie Delibera n. 13/SEZAUT/2018)

I controlli interni di cui agli artt. 147 e segg. TUEL rappresentano un presidio di garanzia della legittimità, della regolarità e della correttezza dell'azione amministrativa. Si tratta di processi che appartengono al tessuto connettivo della funzione gestoria dell'ente, non disegnabili come meri adempimenti in quanto, diversamente da questi ultimi, essi sono diretti a conseguire uno specifico risultato, ovvero, finalizzati a realizzare anche mediante tempestivi interventi correttivi, il consapevole rapporto tra obiettivi ed azioni, tra risorse

impiegate e risultati conseguiti. Essi rappresentano in definitiva sia uno strumento di attenuazione del rischio, sia un elemento di raccordo finalizzato all'eventuale riallineamento tra il momento della programmazione e l'implementazione di essa, attraverso le scelte operative dell'ente.

Il Collegio ha preso atto di quanto inserito nel referto ma ricorda che l'effettività sostanziale dei controlli interni rappresenta un valore aggiunto alla migliore gestione dell'ente solo ove lo stesso non esista come mero adempimento prescrittivo e fornisca elementi utili in sede di valutazione degli ostacoli da rimuovere per il miglioramento dell'efficacia, efficienza ed economicità dell'agire dell'amministrazione.

PQM

La Sezione regionale di controllo per il Veneto con riferimento al Rendiconto 2016 del Comune di Marcon (Ve):

- accerta il ritardo nella approvazione del rendiconto

- accerta l'assenza di cassa vincolata

- richiama al rispetto delle disposizioni contabili con riguardo particolare alla definizione dei titoli di competenza dei residui, come specificato in motivazione;

- invita fermamente l'ente a perseguire una efficiente attività di gestione dei residui in particolare quelli vetusti;

- richiama l'ente all'obbligo di perseguire l'equilibrio di bilancio in senso unitario e complessivo, che comprende l'equilibrio economico – patrimoniale;

- raccomanda di imprimere maggiore effettività al proprio sistema di controlli interni;

- ricorda l'obbligo di pubblicazione della presente pronuncia.

DISPONE

Che la presente pronuncia venga trasmessa in via telematica, mediante l'applicativo Con.Te., al Consiglio comunale, al Sindaco e all'Organo di revisione del Comune di Marcon (Ve).

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 25 luglio 2019.

Il Magistrato relatore

Maristella Filomena

Il Presidente f.f.

Elena Brandolini

Depositata in Segreteria il 19 DIC. 2019

IL DIRETTORE DI SEGRETERIA

Dott.ssa Letizia Rossini

CORTE DEI CONTI * SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO *