



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

Nell'adunanza del 22 aprile 2020

composta dai magistrati:

Salvatore PILATO	Presidente, relatore
Elena BRANDOLINI	Consigliere
Maristella FILOMENA	Referendario
Marco SCOGNAMIGLIO	Referendario
Fedor MELATTI	Referendario

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

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

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

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

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

VISTA la legge 5 giugno 2003 n. 131;

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

VISTA la legge 31 dicembre 2009, n.196;

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

VISTO l'art. 148-bis, comma 3, del TUEL, così come introdotto dalla lettera e), del comma 1 dell'art. 3, decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 213 del 7 dicembre 2012;

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

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

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

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

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

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

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

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

ESAMINATI gli schemi di bilancio B.D.A.P. trasmessi dall'ente in osservanza dell'art. 227, comma 6, D.Lgs. 18/08/2000, n. 267, secondo le tassonomie XBRL definite con decreto del Presidente della Corte dei conti del 21 dicembre 2015, n. 112, adottato ai sensi dell'art. 20-bis del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito in legge 17 dicembre 2012, n. 221;

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

VISTA l'ordinanza del Presidente n. 17/2020 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il Relatore, Presidente Salvatore Pilato;

FATTO

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

- Il questionario sul rendiconto relativo al rendiconto esercizio 2017, sul bilancio di previsione 2018/2020 e sul rendiconto relativo all'esercizio 2018, di cui alle relative deliberazioni della Sezione delle Autonomie riportate in premessa;
- Le relazioni dell'Organo di revisione relative ai bilanci di previsione e ai rendiconti, di cui al comma 166 dell'art. 1 della legge 266/2005;

- Le certificazioni del saldo di finanza pubblica per gli esercizi 2017 e 2018;
- Gli schemi di bilancio presenti nella Banca dati delle Amministrazioni Pubbliche (BDAP).

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

DIRITTO

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

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

Nello scrutinio di legittimità la Corte costituzionale ha affermato che tale forma di controllo esterno sia *“ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità”* concorrendo *“alla formazione di una visione unitaria della finanza pubblica, ai fini della tutela dell'equilibrio finanziario e di osservanza del patto di stabilità interno”* (sentenza n. 179 del 2007) ritenendo altresì che tale nuova attribuzione trovi diretto fondamento nell'art. 100 Cost., il quale come noto assegna alla Corte dei conti il controllo successivo sulla gestione del bilancio, come controllo esterno ed imparziale, dovendosi quindi intendere il controllo *“sulla gestione del bilancio dello Stato”* ivi previsto come oggi esteso ai bilanci di tutti gli enti pubblici che costituiscono, nel loro insieme, la finanza pubblica allargata.

A superamento della natura meramente “collaborativa”, con il decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 convertito con modificazioni dalla L. 7 dicembre 2012, n. 213, i controlli sui bilanci degli EE.LL. hanno assunto caratteri cogenti nei confronti dei soggetti destinatari, poiché -nel contesto della riforma costituzionale per il rafforzamento del principio dell'equilibrio di bilancio- il legislatore nazionale ha introdotto, nell'ambito delle verifiche ex legge n. 266/2005 cit., la possibilità di accertamento, da parte delle competenti sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, di squilibri economico-

finanziari, della mancata copertura di spese, della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria o del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno (oggi superato dalla nuova regola contabile dell'equilibrio di cui alla legge 24 dicembre 2012, n. 243, e s.m.i.), che comporta per le amministrazioni interessate l'obbligo di adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio, come statuito dall'art. 148-bis del TUEL introdotto con l'art. 3, comma 1, lettera e) del citato d.l. 174/2012.

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

Pertanto, il nuovo sistema dei bilanci pubblici, emergente dal complesso delle disposizioni normative vigenti -tra le quali sono annoverate le disposizioni contenute nelle citate leggi n. 131/2003 e n. 266/2005- è orientato verso una duplice finalità del controllo finanziario sugli enti locali; infatti, da un lato, tale sistema è diretto a rappresentare agli organi elettivi degli enti controllati la reale ed effettiva situazione finanziaria e le gravi irregolarità riscontrate nella gestione dell'ente, in modo tale che gli stessi possano responsabilmente assumere le misure correttive che ritengano più opportune; dall'altro lato il medesimo sistema, a fronte di irregolarità idonee a compromettere la stabilità finanziaria dell'ente assoggettato a controllo, può produrre effetti ed esiti cogenti, al fine di preservare l'integrità della gestione delle risorse pubbliche affidata all'ente controllato.

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

A complemento delle superiori osservazioni, vanno altresì richiamate le linee guida approvate dalla Sezione delle Autonomie, già citate nel preambolo (v. deliberazione n. 16/SEZAUT/2018/INPR, deliberazione n. 12/SEZAUT/2019/INPR), nelle quali è sottolineata l'opportunità di proseguire nel monitoraggio degli istituti più rilevanti del

sistema armonizzato, focalizzando l'attenzione su specifici profili gestionali indicativi della capacità dell'ente locale di perseguire la effettiva stabilità di medio-lungo termine. Pertanto, in continuità con il percorso già intrapreso per il passato, ed in conformità alla ormai consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale, anche per gli esercizi in esame il questionario ha privilegiato l'analisi degli aspetti principali della gestione, ossia: la gestione finanziaria, il risultato di amministrazione e l'indebitamento.

Per quanto sopra premesso, all'esito dell'istruttoria svolta e tenuto conto della delibera sul rendiconto 2016 numero 358/2019/PRSE, si segnalano pertanto i seguenti profili:

1. Ritardata approvazione del rendiconto per l'esercizio 2017: Il rendiconto 2017 è stato approvato con deliberazione del Consiglio Comunale n. 19 del 07/05/2018. 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, ancorché in forma lieve, non risulta quindi aver rispettato il termine di approvazione del rendiconto.

Si ricorda che a tale inadempimento nel termine di legge concorrono tutti i soggetti coinvolti nel procedimento, ciascuno secondo le rispettive competenze e responsabilità, politica ed amministrativa.

Come è noto il legislatore fa derivare molteplici conseguenze, alla mancata approvazione del rendiconto, con ricadute sulla collettività locale. Tra le conseguenze dell'inadempimento si ricordano, infatti:

- lo scioglimento del Consiglio Comunale: articolo 227, comma 2-bis e comma 141, comma 2, del T.U.E.L.
- il divieto di assunzioni: legge 145/2018, articolo 1, comma 904 attraverso la modifica dell'articolo 9, comma 1-quinquies, del Dl 113/2016, a qualunque titolo;
- il divieto di applicazione dell'avanzo: legge 145/2018 articolo 1, comma 897. Gli enti in ritardo nell'approvazione dei propri rendiconti non possono applicare al bilancio di previsione le quote vincolate, accantonate e destinate del risultato di amministrazione fino all'avvenuta approvazione;
- l'assoggettamento ai controlli centrali: articolo 243, comma 6, del T.U.E.L.

La mancata approvazione del rendiconto, inoltre, esprime difficoltà nella corretta applicazione della normativa e dei principi contabili e rischia, ove reiterata, 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.

L'ordinario svolgersi della gestione è definito secondo una scansione temporale prestabilita, diretta a proteggere il sistema di bilancio da rischi di indeterminatezza nelle

grandezze sulle quali l'ente deve valutare e compiere le proprie scelte gestionali. 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).

Infine, il ritardo nella approvazione del rendiconto, ove la trasmissione degli schemi di bilancio alla Banca Dati delle Pubbliche amministrazioni avvenisse oltre i termini di cui all'art. 4, co. 1, lett. b) del D.M. 12 maggio 2016 (entro 30 giorni dall'approvazione del rendiconto della gestione), determinerebbe l'applicazione degli ulteriori vincoli di cui all'art. 9, commi 1 quinquies e ss., del D.L.n.113/2016 (divieto di assunzione a qualsiasi titolo o contratti di servizio fino al momento dell'adempimento) come successivamente modificato dalla Legge 145/2018, art.1, co.904.

Risulta, pertanto, indispensabile che l'ente, inteso nel suo complesso, adotti per il futuro ed in via stabile misure organizzative che consentano l'approvazione del rendiconto entro i termini di legge e una tempestiva e contestuale trasmissione dei relativi schemi BDAP unitamente a quelli del bilancio di previsione e del bilancio consolidato.

2. Cassa vincolata: Dalla lettura dei dati rinvenibili nei questionari 2017 e 2018, come pure dalle relazioni dell'Organo di revisione, si è riscontrata la seguente situazione di cassa:

	2017	2018
Fondo cassa finale	7.251.298,76	8.611.830,04
Anticipazione di tesoreria	0,00	0,00
Cassa vincolata	0,00	0,00
Tempestività dei pagamenti	-11,40	-9,93

Nel riscontrare il contestuale rispetto dell'indice di tempestività dei pagamenti e la consistenza del fondo cassa, si osserva tuttavia che non risulta valorizzato alcun vincolo di cassa.

Tale condizione non rappresenta implicitamente una condizione di criticità e tuttavia in considerazione dell'importanza di assicurare la corretta gestione dei vincoli nel loro complesso, richiede che l'ente adotti un costante monitoraggio delle componenti vincolate per cassa avendo cura di verificare il mantenimento della originaria correlazione tra i residui passivi finanziati con entrate a destinazione vincolata e l'ammontare dei residui attivi di risorse vincolate ancora da riscuotere al termine di ogni esercizio.

La *ratio* della gestione è quella di assicurare che, a fronte di parziali asincronie nella gestione di riscossioni e pagamenti vincolati ovvero di variazioni del fondo cassa sotto le correlate soglie, l'ammontare dei vincoli originari venga sempre garantito nella complementare ripartizione dell'entrata tra le due gestioni dei residui e di cassa.

A tal fine si ritiene di richiamare le disposizioni di cui al principio contabile applicato alla contabilità finanziaria di cui all'allegato 4/2 del D.Lgs. 118/2011 secondo cui al relativo paragrafo 10.2 stabilisce che “(...) 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.(...)”, ricordando che nella sostanza...”(...)L'unica novità, introdotta dalla riforma contabile degli enti territoriali, è 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 presente principio applicato (art. 195, comma 1, ultimo periodo, del TUEL integrato dal decreto correttivo del decreto legislativo n.118/2011)”.

Si invita pertanto l'ente a un periodico monitoraggio della corretta computazione dei vincoli di cassa in modo tale da garantire, in via complementare alle componenti non ancora eseguite, la costante correlazione tra gli impegni finanziati con entrate a destinazione vincolata e le relative entrate vincolate.

3. Continuità del FPV tra i diversi esercizi (2017/2018): in riferimento ai dati rinvenibili dalla Banca dati delle pubbliche amministrazioni per gli esercizi 2017 e 2018, è stata riscontrata la discontinuità tra il Fondo pluriennale vincolato in spesa 2017 (pari a complessivi 365.645,67) e il corrispondente valore del Fondo pluriennale vincolato in entrata 2018 (pari a complessivi 472.604,77).

In particolare, si è verificato che la differenza in precedenza riscontrata, è riconducibile alla gestione di parte corrente come meglio riportato nel prospetto a seguire desunto dai dati rinvenibili nella BDAP:

EQUILIBRIO ECONOMICO-FINANZIARIO RENDICONTO 2017-2018			COMPETENZA (ACCERTAMENTI IMPEGNI IMPUTATI ALL'ESERCIZIO)	COMPETENZA (ACCERTAMENTI IMPEGNI IMPUTATI ALL'ESERCIZIO)
			2017	2018
Fondo di cassa all'inizio dell'esercizio			6.387.205,92	7.251.298,76
A) Fondo pluriennale vincolato per spese correnti iscritto in entrata	(+)		187.759,33	523.108,60
AA) Recupero disavanzo di amministrazione esercizio precedente	(-)		0,00	0,00
B) Entrate Titoli 1.00 - 2.00 - 3.00	(+)		8.710.280,39	8.830.934,67
di cui per estinzione anticipata di prestiti			0,00	0,00
C) Entrate Titolo 4.02.06 - Contributi agli investimenti direttamente destinati al rimborso dei prestiti da amministrazioni pubbliche	(+)		0,00	0,00
D) Spese Titolo 1.00 - Spese correnti	(-)		7.450.754,15	7.902.277,66
DD) Fondo pluriennale vincolato di parte corrente (di spesa)	(-)		216.149,50	193.440,48
E) Spese Titolo 2.04 - Altri trasferimenti in conto capitale	(-)		0,00	0,00
F) Spese Titolo 4.00 - Quote di capitale amm.to dei mutui e prestiti obbligazionari	(-)		255.068,36	268.310,86
di cui per estinzione anticipata di prestiti			0,00	0,00
- di cui Fondo anticipazioni di liquidità (DL 35/2013 e successive modifiche e rifinanziamenti)			0,00	0,00
G) Somma finale (G=A-AA+B+C-D-DD-E-F)			976.067,71	790.014,27

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

Tale differenza determina, con riferimento al medesimo valore contabile diversamente riportato nelle corrispondenti voci dei due diversi documenti di rendicontazione, una variazione in aumento di euro 106.959,10 tra i due esercizi che non trova giustificazione (trattandosi del medesimo importo diversamente iscritto nei documenti) e che richiede una attenta verifica e monitoraggio.

Sul punto si ritiene opportuno evidenziare che, dei due possibili scenari realizzabili in caso di errore nella discontinuità del FPV, l'anomalia riscontrata nel caso di specie rappresenta quella più rischiosa in quanto la variazione in aumento del fondo pluriennale

in entrata, potrebbe indurre ad un possibile maggiore finanziamento di impegni con risorse potenzialmente inesistenti (106.959,10).

Ulteriore conseguenza di tale errore potrebbe inoltre riguardare la diversa quantificazione degli equilibri di competenza, dei risultati di amministrazione successivi al 2017 e delle relative componenti eventualmente utilizzate nelle successive gestioni, con la conseguenza implicita di determinare possibili errori nelle risultanze finali delle componenti libere e a vario titolo vincolate.

A tal proposito, ai fini degli effetti sui saldi di finanza pubblica e più in generale sulla gestione, si ritiene di stigmatizzare l'importanza di tale discontinuità rilevata anche in relazione al notevole impatto delle sopravvenute sentenze della Corte Costituzionale n. 247 del 2017 e n. 101 del 2018 e, in particolare, l'interpretazione costituzionalmente orientata dell'articolo 9 della legge n. 243 del 2012, in base alla quale l'avanzo di amministrazione e il Fondo pluriennale vincolato non possono essere limitati nel loro utilizzo. Nello specifico, viene affermato che *“l'avanzo di amministrazione, una volta accertato nelle forme di legge è nella disponibilità dell'ente che lo realizza”*.

La Corte costituzionale (v. *supra. cit.*) ha tuttavia precisato che *“(...) rimane comunque necessaria una vigilanza sul corretto accertamento degli avanzi e della destinazione del fondo pluriennale vincolato. In particolare, tali risorse non possono essere confuse con la disponibilità di cassa momentanee. I saldi attivi di cassa, infatti, non sono di per sé sintomatici di sana e virtuosa amministrazione in quanto legati ad una serie di variabili negative, tra le quali spicca la possibile esistenza di debiti sommersi in grado di dissimulare la reale situazione economico-finanziaria (...)”*.

Alla luce di quanto sopra segnalato, si invita l'ente, con l'ausilio e il controllo dell'Organo di revisione, a prestare particolare attenzione nella quantificazione dell'avanzo e delle sue componenti a seguito delle dovute correzioni, contabili e amministrative, e alla verifica del rispetto dei saldi di finanza pubblica per gli esercizi successivi. Si raccomanda altresì di intraprendere le idonee attività tese a ricondurre le scritture contabili alla corretta applicazione del principio della competenza potenziata, del quale la Sezione si riserva di verificare gli effetti in occasione del controllo dei Rendiconti degli esercizi successivi a quello di riferimento, con particolare riguardo alla garanzia della copertura sostanziale delle spese dell'Ente.

In particolare, il Comune dovrà tenere conto del principio contabile di cui al punto 5.4, All. 4/2, D. Lgs. 118/2011, in base al quale *“(...) Il fondo pluriennale vincolato è un saldo finanziario, costituito da risorse già accertate destinate al finanziamento di obbligazioni passive dell'ente già impegnate, ma esigibili in esercizi successivi a quello in cui è accertata l'entrata. Trattasi di un saldo finanziario che garantisce la copertura di spese imputate agli esercizi successivi a quello in corso, che nasce dall'esigenza di applicare il principio della competenza finanziaria di cui all'allegato 1, e rendere evidente la distanza temporale intercorrente tra l'acquisizione dei finanziamenti e l'effettivo impiego di tali risorse.”*.

Diversamente, il risultato di amministrazione, secondo quanto previsto dal punto 9.2 del medesimo principio contabile, *“(...) è applicabile solo al primo esercizio considerato nel bilancio di previsione, per finanziarie le spese che si prevede di impegnare nel corso di*

tale esercizio imputate al medesimo esercizio e/o a quelli successivi. A tal fine il risultato di amministrazione iscritto in entrata del primo esercizio può costituire la copertura del fondo pluriennale vincolato stanziato in spesa, corrispondente al fondo pluriennale iscritto in entrata degli esercizi successivi.”.

Dal punto di vista della cronologia degli impegni da finanziare, pertanto, mentre il risultato di amministrazione può andare a coprire gli impegni che si prevede essere esigibili nell'esercizio di riferimento, il FPV in spesa è destinato a dare copertura agli impegni già perfezionati ma esigibili in esercizi successivi e, in entrata, agli impegni in scadenza nell'esercizio finanziati da risorse provenienti da precedenti esercizi, fermo restando il rispetto dei vincoli gravanti a vario titolo sul risultato di amministrazione.

Per tale motivo si ritiene che, in ipotesi di impegni che fossero stati eventualmente finanziati con la parte eccedente di FPV erroneamente iscritta in entrata, si potrebbe determinare una condizione di sostanziale disavanzo al quale occorrerebbe dare copertura con entrate generate dalla gestione di competenza, ovvero apponendo specifico vincolo corrispondente sul risultato di amministrazione.

La Sezione, con riserva di controllo negli esercizi successivi, invita l'ente alle idonee attività di verifica dell'errore segnalato, rettificando le scritture approvate successivamente alla segnalazione e avendo cura di riportare eventuali disavanzi emergenti nel 2018 e seguenti dall'eventuale avvenuto finanziamento di impegni con la parte eccedente del FPV in entrata.

Si invita inoltre a verificare l'esatta quantificazione delle componenti del risultato di amministrazione in relazione ai successivi utilizzi intervenuti, in ipotesi di sua diversa quantificazione per effetto del predetto errore.

4. Equilibrio di parte capitale: dalla lettura dei dati rinvenibili dagli schemi BDAP si è riscontrato, per l'esercizio 2018, il mancato equilibrio di parte capitale pur se realizzato nell'ambito di un equilibrio di competenza complessivamente maggiore o uguale a zero.

A tal proposito si riportano i dati a seguire desunti dai corrispondenti schemi di bilancio:

EQUILIBRIO ECONOMICO-FINANZIARIO RENDICONTO 2017-2018			COMPETENZA (ACCERTAMENTI IMPEGNI IMPUTATI ALL'ESERCIZIO)	COMPETENZA (ACCERTAMENTI IMPEGNI IMPUTATI ALL'ESERCIZIO)
			2017	2018
P) Utilizzo avanzo di amministrazione per spese di investimento	(+)		300.761,61	485.000,00
Q) Fondo pluriennale vincolato per spese in conto capitale iscritto in entrata	(+)		392.232,82	149.496,17
R) Entrate Titoli 4.00-5.00-6.00	(+)		620.812,43	573.049,73
C) Entrate Titolo 4.02.06 - Contributi agli investimenti direttamente destinati al rimborso dei prestiti da amministrazioni pubbliche	(-)		0,00	0,00
I) Entrate di parte capitale destinate a spese correnti in base a specifiche disposizioni di legge o dei principi contabili	(-)		0,00	0,00
S1) Entrate Titolo 5.02 per Riscossione crediti di breve termine	(-)		0,00	0,00
S2) Entrate Titolo 5.03 per Riscossione crediti di medio-lungo termine	(-)		0,00	0,00
T) Entrate Titolo 5.04 relative a Altre entrate per riduzione di attività finanziarie	(-)		0,00	0,00
L) Entrate di parte corrente destinate a spese di investimento in base a specifiche disposizioni di legge o dei principi contabili	(+)		0,00	0,00
M) Entrate da accensione di prestiti destinate a estinzione anticipata dei prestiti	(-)		0,00	0,00
U) Spese Titolo 2.00 - Spese in conto capitale	(-)		559.398,47	702.509,14
UU) Fondo pluriennale vincolato in c/capitale (di spesa)	(-)		149.496,17	600.288,07
V) Spese Titolo 3.01 per Acquisizioni di attività finanziarie	(-)		0,00	0,00
E) Spese Titolo 2.04 - Altri trasferimenti in conto capitale	(+)		0,00	0,00
EQUILIBRIO DI PARTE CAPITALE				
Z = P+Q+R-C-I-S1-S2-T+L-M-U-UU-V+E			604.912,22	-95.251,31

EQUILIBRIO DI PARTE CAPITALE	
Equilibrio parte corrente (O=G+H+I-L+M)	941.982,60
Equilibrio parte capitale (Z=P+Q+R+C-I-S1-S2-T+L+M-U-UU-V-E)	-95.251,31
Saldo partite finanziarie (S1+S2+S3-T1-T2-T3)	0,00
Equilibrio finale (W=O+Z+(S1+S2+S3-T1-T2-T3))	846.731,29
Verifica equilibrio parte capitale¹	-95.251,31

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

Fatte salve le potenziali differenze derivanti dagli effetti della predetta segnalazione afferente il FPV sulla parte corrente e sull'equilibrio finale, si ritiene che l'equilibrio di parte capitale debba essere autonomamente perseguito ai fini di una sana gestione.

Si invita pertanto l'ente, per gli esercizi futuri, a favorire un bilanciamento delle gestioni che consenta di perseguire, oltre all'equilibrio finale, anche i due equilibri intermedi di parte corrente e di parte capitale.

5. Gestione residui: in analogia a quanto già rilevato con la deliberazione 358/2019/PRSE relativa al rendiconto 2016, si rileva anche per il 2017 e 2018, l'iscrizione di residui attivi al titolo 6°.

Preso atto che tale deliberazione è stata trasmessa successivamente alla approvazione dei rendiconti in parola, si rinvia a quanto in precedenza già argomentato da questa Sezione invitando l'ente alle verifiche del caso.

Il Collegio ha inoltre rilevato che, dalla lettura della relazione dell'Organo di revisione sul rendiconto 2017, al termine dell'esercizio permanevano residui attivi vetusti (esercizio 2012 o precedenti) di parte corrente per complessivi euro 306.438,84 unitamente ad attivi al titolo 6° per euro 165.465,84.

Ulteriormente, si riscontra la presenza di residui passivi vetusti per complessivi euro 469.411,34 di cui euro 132.458,11 inerenti il titolo 1° della spesa.

Anche per tali aspetti, nel prendere atto che la delibera 358/2019/PRSP è pervenuta all'ente successivamente alla data di approvazione dei rendiconti, si rinvia integralmente a quanto argomentato in occasione del rendiconto 2016 invitando l'ente ad una verifica "sostanziale" dei propri residui in sede di riaccertamento ordinario.

Il principio contabile applicato alla contabilità finanziaria di cui all'allegato 4/2 del D. Lgs. 118/2011, al relativo punto 9.1 stabilisce che *"(...) In ossequio al principio contabile generale n. 9 della prudenza, tutte le amministrazioni pubbliche effettuano annualmente, e in ogni caso prima della predisposizione del rendiconto con effetti sul medesimo, una ricognizione dei residui attivi e passivi diretta a verificare:*

- *la fondatezza giuridica dei crediti accertati e dell'esigibilità del credito;*
- *l'affidabilità della scadenza dell'obbligazione prevista in occasione dell'accertamento o dell'impegno;*
- *il permanere delle posizioni debitorie effettive degli impegni assunti;*
- *la corretta classificazione e imputazione dei crediti e dei debiti in bilancio"*

In osservanza dei nuovi principi contabili, e a seguito della periodica attività di riaccertamento ordinario, il principio contabile precisa ulteriormente che “(...) *Considerato che, a seguito dell'adozione a regime del principio della competenza finanziaria cd. potenziata, i residui sono interamente costituiti da obbligazioni scadute, con riferimento a tali crediti è necessario attivare le azioni di recupero mediante procedure coattive.*”

Secondo tale logica quindi, posto che la trattazione di crediti così datati debba tendere alla cancellazione per insussistenza piuttosto che ad una azione esecutiva di riscossione, una sostanziale applicazione della competenza finanziaria potenziata dovrebbe tradursi in una progressiva, significativa, riduzione dell'età media dei residui e una sostanziale assenza di poste che risalgano più annualità rispetto al tempo di prima applicazione dei novellati principi contabili.

6. Conciliazione crediti/debiti organismi partecipati: Dalla lettura delle informazioni rinvenibili nei questionari e nelle relazioni dell'Organo di revisione si riscontrano posizioni che non risultano conciliate sia nel 2017 che nel 2018.

In particolare, con riferimento ai crediti/debiti con le proprie partecipate per l'esercizio 2017 si riscontra una mancata conciliazione per euro 7.486,42 rispetto a Veritas Spa.

Per l'esercizio 2018, non risultano corrispondenti le scritture dell'ente con quelle di Veritas spa relativamente ai debiti (18.828,08 vs 11.305,66).

Per tali posizioni, facendo riferimento alla nota informativa ex art. 11, comma 6, lettera j) d. lgs 118/2011 per anno 2018 si sono riscontrate le seguenti discordanze “(...) *Le discordanze sono relative alle seguenti n. 3 fatture riferite al precedente gestore A.S.P. (Azienda Servizi Pubblici – Chioggia (VE), al quale è subentrata la società Veritas Spa., che la società ha contabilizzato tra i propri crediti:*

- *fatt. n. 5210002714 del 31/3/2009 di euro 3.448,61 taxa smaltimento RSU FT 738/31.8.1999*

- *fatt. n. 5210002714 del 31/3/2009 di euro 3.926,27 taxa smaltimento RSU FT 903/31.8.1999*

- *fatt. n. 5210002714 del 31/3/2009 di euro 111,54 taxa smaltimento RSU FT 8/31.1.2000”*

Si osserva peraltro che la somma delle fatture sopra riportate non corrisponde alla differenza tra le scritture complessive (18.828,08 vs 11.305,66).

Inoltre, con riferimento alla società Piave Servizi Srl “(...) *si rileva che risulta quale debito da pagare alla società Piave Servizi la fattura progressivo 77089 del 28/05/2015 per l'importo di € 86,13. Presso il comune di Marcon non è reperibile il documento richiamato, in quanto probabilmente risalente alla gestione Sile-Piave. A tal fine è stata inviata apposita nota alla società Piave Servizi srl. Relativamente alla fattura progressivo 43877 del 05/04/2017 di € 4.140,11 riguardante un guasto occorso in un edificio scolastico a seguito del quale l'ufficio Manutenzioni dell'Ente aveva al tempo chiesto a Piave Servizi la sospensione del pagamento in vista della realizzazione dei*

lavori di sostituzione dell'impianto e relativo sgravio per perdita involontaria."

Richiamando le varie posizioni sopra riportate relative alle pregresse annualità, si invita l'ente a verificare gli esiti delle differenze riscontrate e, ove non successivamente conciliate, a trasmettere alla Sezione una nota di aggiornamento.

7. Stato patrimoniale e conto economico: facendo riferimento agli schemi di bilancio trasmessi alla BDAP, si rileva in primo luogo che la gestione 2017 e quella 2018 si sono concluse con un risultato economico di esercizio negativi nei termini a seguire:

Comune di Marcon (VE)		
Stato patrimoniale (passivo)	2018	2017
A) Patrimonio netto		
Fondo di dotazione	2.620.690,17	2.620.690,17
Riserve	27.703.879,83	26.248.680,70
da risultato economico di esercizi precedenti	1.056.952,92	2.365.099,38
da capitale	715.563,81	0,00
da permessi di costruire	10.065.182,32	9.625.190,23
riserve indisponibili per beni demaniali e patrimoniali indisponibili e per i beni culturali	13.842.774,31	12.234.984,62
altre riserve indisponibili	2.023.406,47	2.023.406,47
Risultato economico dell'esercizio	-702.735,63	-1.308.146,46
Totale patrimonio netto	29.621.834,37	27.561.224,41

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

Si richiama peraltro il rilievo apposto dall'Organo di revisione nella propria relazione sul rendiconto 2017 da cui emerge che l'equilibrio economico, depurato della parte straordinaria, presenta un saldo negativo per euro -1.666.012,00 con un peggioramento dell'equilibrio economico di 1.931.532,62 rispetto al precedente esercizio.

Considerata la stretta connessione tra la gestione finanziaria e quella economico patrimoniale dell'ente territoriale, il Collegio ritiene opportuno richiamare le disposizioni generali contenute nel postulato n. 15 di cui al D. Lgs. 118/2011 che, con riferimento al principio generale dell'equilibrio di bilancio afferma che "(...) *Il rispetto del principio di pareggio finanziario invero non basta per soddisfare il principio generale dell'equilibrio del sistema di bilancio di ogni pubblica amministrazione. L'equilibrio di bilancio infatti comporta anche la corretta applicazione di tutti gli altri equilibri finanziari, economici e patrimoniali che sono da verificare non solo in sede di previsione, ma anche durante la gestione in modo concomitante con lo svolgersi delle operazioni di esercizio, e quindi nei risultati complessivi dell'esercizio che si riflettono nei documenti contabili di rendicontazione.* (...) precisando infine 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.*"

Per quanto sopra, il collegio raccomanda pertanto all'ente di adire ad una gestione improntata che consenta la progressiva realizzazione di gestioni positive non solo sotto il profilo finanziario ma anche sotto il quello economico.

8. Deliberazione ANAC n. 976 del 23.10.2019: il Comune di Marcon è soggetto destinatario della deliberazione ANAC n. 976 del 23.10.2019.

Con tale atto, l'Autorità Nazionale Anticorruzione, ha deliberato la *“(…) La non conformità delle procedure in analisi ai disposti di cui agli artt. 30 e 35 D.lgs. 50/2016, in quanto lesive dei principi generali di economicità, efficacia e tempestività, nonché del divieto di artificioso frazionamento degli appalti”* e ha trasmesso *“(…) a cura dell'Ufficio Vigilanza Lavori, la presente deliberazione al Comune di Marcon sollecitando lo stesso al rispetto del disposto normativo e dei principi più volte espressi da questa Autorità in merito alle illegittimità rilevate, in occasione dell'affidamento di lavori”*

Dalla lettura del fatto e delle motivazioni della deliberazione ANAC cit. emergono delle irregolarità in ordine agli affidamenti diretti di servizi di ingegneria e architettura, con formale internalizzazione del progetto esecutivo della costruzione della scuola primaria del capoluogo per complessivi euro 211.540, con la quale tale attività è stata ritenuta non conforme delle procedure di cui agli artt. artt. 30 e 35 del D. Lgs. 50/2016, in quanto lesive dei principi generali di economicità, efficacia e tempestività, nonché del divieto di artificioso frazionamento degli appalti.

Per quanto riguarda i profili economico-finanziari derivanti dalle predette attività, il Collegio ha verificato che, sulla base di quanto riportato nella predetta deliberazione:

- l'ente, con delibera di giunta n. 19 del 18.01.2018, approvava il progetto di fattibilità dei *“Lavori di realizzazione nuova scuola primaria di Marcon”* per i quali, in un secondo momento, con determinazione n. 199 del 15.05.2018 è stato affidato in via diretta ex art. 36, comma 2, lettera a), del D.Lgs n. 50/2016, l'incarico del servizio di redazione del progetto definitivo (importo € 38.500);
- in seguito, con ulteriori successive determinazioni 337 del 29.07.2019, 345 del 05.08.2019, 354 del 08.08.2019, 355 del 08.08.2019, 356 del 08.08.2019, 358 del 08.08.2019, 359 del 08.08.2019, 360 del 08.08.2019 sono stati affidati incarichi per la progettazione esecutiva per complessivi euro 211.035, frazionati per importi inferiori alla soglia di € 40.000 ai fini dell'affidamento diretto;
- tale attività di gestione finanziaria con l'esternalizzazione degli incarichi professionali risulta posta in essere, sebbene -come indicato nella deliberazione 331 del 25.07.2019- l'ente avesse dichiarato di potere eseguire internamente la progettazione esecutiva dell'opera in argomento;
- secondo il dispositivo della deliberazione dall'ANAC, tale attività è stata ritenuta non conforme delle procedure di cui agli artt. 30 e 35 del D. Lgs. 50/2016 in quanto lesive dei principi generali di economicità, efficacia e tempestività, nonché del divieto di artificioso frazionamento degli appalti.

La Sezione, ritenuto che tali attività possano rappresentare un elemento di inefficienza e di diseconomicità dell'attività amministrativa, invita l'ente a produrre, entro 60 giorni dalla data di ricezione della presente deliberazione, una propria relazione in ordine alle eventuali attività di autotutela adottate successivamente alla ricezione della predetta deliberazione e ai fatti deliberati precisando se, in tempo successivo alla deliberazione

dell'ANAC in precedenza citata, abbia ulteriormente operato affidamenti diretti per altre opere o servizi, derogando a quanto espressamente evidenziato dall'autorità vigilante.

Sul punto in esame, in applicazione dell'art. 52, co. 4 D.lgs. 174/2016 (Codice della Giustizia contabile) la Sezione dispone la trasmissione della predetta deliberazione Anac e di tutti gli atti connessi, alla competente Procura Regionale della Corte dei conti, per le eventuali valutazioni di competenza.

P.Q.M.

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

1. accerta il mancato rispetto dei termini di approvazione del rendiconto di gestione (07/05/2018) per l'esercizio 2017;
2. raccomanda il periodico monitoraggio al fine di verificare la corretta computazione dei vincoli di cassa;
3. segnala la mancata continuità tra il FPV in spesa 2017 e il FPV in entrata 2018 e invita l'ente ad eseguire le conseguenti attività di verifica nei termini indicati nella parte motiva della presente deliberazione;
4. accerta il mancato equilibrio di parte capitale per l'esercizio 2018 e, con rinvio agli esiti delle verifiche di cui al punto 3, invita l'ente a garantire nelle gestioni future l'equilibrio finale, inclusivo dei sottesi equilibri di parte corrente e di parte capitale;
5. rinvia al rilievo di cui alla deliberazione 358/2019/PRSE sul rendiconto 2016 relativamente alle verifiche relative alle scritture dei residui attivi al titolo 6°; raccomanda le verifiche di cui alla parte motiva in ordine ai residui attivi vetusti di parte corrente ed ai residui passivi vetusti di parte corrente e parte capitale;
6. invita l'ente, nei termini riportati nella parte motiva, a verificare le posizioni pendenti di mancata conciliazione debiti/crediti verso i propri organismi partecipati per gli esercizi 2017 e 2018;
7. raccomanda l'ente di adottare gestioni tese alla realizzazione di risultati economici di esercizio positivi, in un'ottica di equilibrio complessivo finanziario, economico e patrimoniale;
8. rileva la irregolarità della gestione nelle procedure di affidamento diretto di cui alla deliberazione ANAC n. 976 del 23.10.2019 e invita l'ente ad inviare una relazione informativa a questa Sezione di controllo nei termini di cui alla parte motiva. Dispone la contestuale trasmissione degli atti alla competente Procura della Corte dei conti in osservanza dell'art. 52, co.4 del D. lgs 174/2016.

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

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 22 aprile 2020.

Il Presidente relatore

F.to digitalmente Salvatore Pilato

Depositata in Segreteria il 9 settembre 2020

IL DIRETTORE DI SEGRETERIA

F.to digitalmente Dott.ssa Letizia Rossini