



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

Nell'adunanza del 12 gennaio 2022

composta dai magistrati:

Maria Elisabetta LOCCI	Presidente
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, 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 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. 1/2022 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*" introdusse 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 dell'esercizio di competenza e sul rendiconto dell'esercizio medesimo, 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 (oggi saldi di finanza pubblica) 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.

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., 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.

Con il decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, i controlli sui bilanci hanno assunto caratteri cogenti nei confronti dei destinatari, ivi 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.), 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 oggi statuito, per ciò che più nello specifico concerne gli enti locali, dall'art. 148 *bis* 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 finalizzata al rispetto degli obblighi eurounitari (cfr. Corte Costituzionale, sentenza n. 40 del 2014). Ne consegue che tale tipo di sindacato 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 all'ente appare anch'esso strumentale al perseguimento del rispetto degli obblighi che lo Stato 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, si evince che 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 ed effettiva 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 esecuzione 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 Sezione delle autonomie 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.

Nello specifico, secondo la giurisprudenza (cfr. Corte cost. sent. 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”*, art. 148 bis, comma 1). 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), per *“la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria”*. Più specificamente, quest'ultime costituiscono violazioni di danno perché alterano in concreto il bene giuridico dell'equilibrio economico - finanziario dell'ente locale, producendone una lesione effettiva. Al contrario, le prime (*“violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria”*), che qui astrattamente interessano, costituiscono violazioni di mero pericolo perché il suddetto bene giuridico è soltanto minacciato. A ben vedere, si tratta di pericolo astratto o presunto che si atteggia ad elemento costitutivo della fattispecie proibitiva, talché la Corte dei conti lo deve inferire *iuris et de iure* nel momento in cui accerta la violazione. Rafforza tale distinzione la richiamata previsione normativa per cui le irregolarità siano suscettibili *“anche in prospettiva”* (art. 148 bis, comma 1) di pregiudicare gli equilibri economico-finanziari. Ma la presunzione legale di pericolo, nei termini suddetti, onera la Corte dei conti a verificare se si profilano conseguenti effetti, questa volta, 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 al Comune di Torre di Mosto (VE), la Sezione, nell'ultima pronuncia relativa al Rendiconto 2015 (deliberazione n. 459/2018/PRSE):

- rilevava il persistere dell'inadempimento dell'obbligo di invio della documentazione indicata in parte motiva, concernente la Relazione dell'Organo di revisione sul Rendiconto 2014, i prospetti relativi al Patto di stabilità interno (obiettivi, monitoraggio e certificazione al MEF), la nota informativa ex art. 6, comma 4, D.L. 95/2012 e altri adempimenti rubricati nella predetta deliberazione, cui si rinvia;
- raccomandava il puntuale rispetto del principio contabile della contabilità finanziaria, di cui al punto 3.3 del D.lgs. 118/2011, nella valorizzazione di un adeguato accantonamento al FCDE;
- rilevava che il valore dei debiti di finanziamento non corrispondeva al saldo del debito e che il valore dei debiti di funzionamento non corrispondeva a quello dei residui passivi

del Titolo I;

- impregiudicato il rispetto del Patto di stabilità interno, rilevava il mancato inserimento del FCDE sia nel modello OB15, che nel modello MONIT II;

- raccomandava una costante vigilanza sulla vicenda della Asco Holding s.p.a. e il connesso corretto esercizio dei diritti e dei doveri del socio pubblico;

- raccomandava l'integrale compilazione della banca dati delle partecipazioni del Dipartimento del Tesoro del Ministero dell'Economia e delle Finanze di cui all'art. 17, commi 3 e 4, del D.L. 90/2014, nonché un costante monitoraggio della situazione economico-patrimoniale e finanziaria delle partecipazioni, anche indirette, nella titolarità del Comune.

A seguito dell'esame dei questionari e delle relazioni dell'Organo di revisione sul Bilancio di previsione 2019-2021 e sul Rendiconto relativo all'esercizio 2019, nonché degli schemi di bilancio presenti nella Banca dati delle Amministrazioni Pubbliche (BDAP), è emersa la situazione di seguito indicata.

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, nonché 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 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)	26.351,83
O2) Equilibrio di bilancio di parte corrente	-33.370,17
O3) Equilibrio complessivo di parte corrente	-64.384,77
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	26.351,83
Risultato di competenza di parte Capitale (Z1) = P+Q+R-C-I-S1-S2-T+L-M-U-U1-U2-V+E)	232.233,91
Z2) Equilibrio di bilancio di parte capitale	41.087,33
Z3) Equilibrio complessivo di parte capitale	41.087,33
Risultato di competenza (W/1 = O1+Z1+S1+S2+T-X1-X2-Y-Z)	258.585,74
W2) Equilibrio di bilancio	7.717,16
W3) Equilibrio complessivo	-23.297,44

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, mentre risulta negativo l'equilibrio complessivo W3.

Con riferimento alla gestione di parte corrente, soggetta alle prescrizioni di cui all'art.

162 TUEL, si è riscontrata la positività del salo O1), ma non anche quella dei saldi O2), afferente all'equilibrio di bilancio di parte corrente e O3), relativa all'equilibrio complessivo di parte corrente.

Sono positivi i margini di parte capitale.

Si è osservato, inoltre, che il risultato di competenza, depurato dell'avanzo utilizzato e del margine concernente la gestione del FPV, risulta negativo per euro -449.796,86. Al netto della sola componente di avanzo utilizzato, per complessivi euro 437.479,54, il margine tra accertamenti e impegni, al lordo del FPV, risulta negativo per euro -178.893,80, seppur a fronte di un margine positivo del FPV (270.903,06).

Anche il margine corrente, al netto delle variazioni del FPV e dell'avanzo applicato, risulta negativo, come da schema a seguire:

Dettaglio importi che concorrono agli EQUILIBRI DI PARTE CORRENTE			
ENTRATE	ACCERTAMENTI	SPESE	IMPEGNI
Titolo 1 - Entrate corr. tributarie, contributive e perequative	2.202.087,50	Titolo 1 - Spese correnti	3.092.513,80
Titolo 2 - Trasferimenti correnti	284.786,46	Rimborso prestiti Titolo 4.0	410.227,69
Titolo 3 - Entrate extratributarie	840.219,36	Altre spese Titolo 2.0	0,00
Totale titoli da 1 a 3	3.327.093,32	Totale titoli da 1	3.502.741,49
<i>Margine primario tra accertamenti e impegni (senza var. FPV)</i>	<i>0,00</i>		<i>-175.648,17</i>
Fondo pluriennale vincolato parte corrente	0,00	Fondo pluriennale vincolato parte corrente	0,00
Apporto della variazione del FPV alla gestione corrente	0,00		0,00
<i>Margine primario tra accertamenti e impegni (con var. FPV)</i>	<i>-175.648,17</i>		<i>-175.648,17</i>
Variazioni ammesse da leggi e regolamenti			
(Variazione in aumento) - I) Entrate Tit 4, 5 e 6 a spesa corr.te	0,00	(Variazione diminuzione) L) Entrate I-III a spese investimento	0,00
(Variazione) - M) Entrate da acc.prestiti per est.anticipata prest	0,00		
Totale variazioni entrate correnti	0,00	Totale variazioni spese correnti	0,00
Totale entrate correnti gestione competenza	3.327.093,32	Totale spese correnti gestione competenza	3.502.741,49
Risultato gestione corrente di competenza netto avanzo			-175648,17
Utilizzo avanzo di amministrazione parte corrente	202.000,00	Disavanzo di amministrazione	0,00
Risultato gestione competenza parte corrente lordo avanzo	0,00		26.351,83

Fonte: Elaborazione Corte dei conti dei dati BDAP schema bilancio rendiconto 2019

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 202.000,00 in parte corrente e per euro 235.479,54 in parte capitale. L'Ente rispetta inoltre il saldo obiettivo di finanza pubblica a rendiconto, in ossequio a quanto previsto dal citato art. 1, commi 820 e 821, della legge 145/2018.

Sulle problematiche rilevate è stato richiesto all'Ente di fornire chiarimenti, in particolare con riferimento al mancato raggiungimento dell'equilibrio complessivo (W3= -23.297,44) e di parte corrente (O2= -33.370,17 / O3= -64.384,77).

L'Ente, con propria nota risposta in sede istruttoria, ha precisato che "(...) la risposta fornita al quesito 17 è NO in quanto chiede se il risultato di competenza è positivo e come si evince dagli schemi contabili è negativo mentre il risultato di amministrazione è positivo."

Diversamente da quanto dichiarato, tuttavia, negli schemi di bilancio dell'Ente il risultato di competenza W1 è positivo mentre, come evidenziato, non lo sono gli equilibri di bilancio, oltre a quelli di parte corrente.

I risultati di tali documenti sono stati esaminati alla luce delle variazioni intervenute con

il DM 1° agosto 2019, che ha modificato i parametri degli equilibri, adeguandoli alle variazioni concettuali e sostanziali discendenti dalle sentenze della Corte costituzionale 247/2017 e 101/2018, unitamente alla legge 145/2018.

In particolare, viene in rilievo la norma di cui all' art. 1, co. 821, della predetta L. 145/2018, secondo cui *“Gli enti di cui al comma 819 si considerano in equilibrio in presenza di un risultato di competenza dell'esercizio non negativo. L'informazione di cui al periodo precedente è desunta, in ciascun anno, dal prospetto della verifica degli equilibri allegato al rendiconto della gestione previsto dall'allegato 10 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118.”*

In osservanza del richiamato art. 1, co. 821, della L. 145/2018, l'Ente ha assicurato un saldo positivo, sia in parte corrente O1), che in termini di gestione complessiva W1).

Sul piano sostanziale, è necessario tuttavia evidenziare il significato da attribuire alla negatività dei saldi intermedi O2), O3), e W3) afferenti agli equilibri di bilancio e complessivi.

A tale proposito, il Collegio richiama quanto indicato nella circolare 5, in data 9 marzo 2020, del Ministero dell'Economia e delle Finanze (dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato) la quale, nel richiamare la delibera delle SSRR in sede di controllo n. 20/SSRRCO/QMIG del 17 dicembre 2019, ha affermato quanto segue: *“il Decreto 1° agosto 2019, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale – Serie Generale – n. 196 del 22 agosto 2019, ha individuato i 3 saldi che consentono di determinare gradualmente l'equilibrio di bilancio a consuntivo, ovvero:*

- *W1 RISULTATO DI COMPETENZA*
- *W2 EQUILIBRIO DI BILANCIO*
- *W3 EQUILIBRIO COMPLESSIVO*

La commissione ARCONET, nella riunione dell'11 dicembre 2019 ha precisato che il Risultato di competenza (W1) e l'Equilibrio di bilancio (W2) sono indicatori che rappresentano gli equilibri che dipendono dalla gestione del bilancio, mentre l'Equilibrio complessivo (W3) svolge la funzione di rappresentare gli effetti della gestione complessiva dell'esercizio e la relazione con il risultato di amministrazione.

Pertanto, fermo restando l'obbligo di conseguire un Risultato di competenza (W1) non negativo, ai fini della verifica del rispetto degli equilibri di cui al comma 821 dell'articolo 1 della legge n. 145 del 2018, gli enti devono tendere al rispetto dell'Equilibrio di bilancio (W2), che rappresenta l'effettiva capacità dell'ente di garantire, a consuntivo, la copertura integrale degli impegni, del ripiano del disavanzo, dei vincoli di destinazione e degli accantonamenti di bilancio”.

Per quanto sopra, il Collegio raccomanda all'Ente di perseguire in futuro gestioni che garantiscano il raggiungimento degli equilibri, nei termini descritti.

Risultato di amministrazione

Per l'esercizio 2019, la composizione del risultato contabile di amministrazione è la

seguinte:

RISULTATO CONTABILE DI AMMINISTRAZIONE		
		2019
Fondo cassa al 31/12/2019	(+)	1.625.718,45
Totale residui attivi	(+)	2.034.164,80
Totale residui passivi	(-)	1.411.649,37
FPV in spesa di parte corrente	(-)	0,00
FPV in spesa di parte capitale	(-)	0,00
FPV in spesa per attività finanziarie	(-)	0,00
Risultato contabile di amministrazione	(=)	2.248.233,88
Totale accantonamenti	(-)	128.790,15
<i>di cui: FCDE</i>		<i>125.802,10</i>
<i>di cui: Fondo contenzioso</i>		<i>0,00</i>
<i>di cui: Fondo perdite partecipate</i>		<i>0,00</i>
<i>di cui: Altri accantonamenti</i>		<i>2.988,05</i>
Totale parte vincolata	(-)	2.119.382,84
Totale parte destinata agli investimenti	(-)	0,00
Totale parte libera (avanzo)	(-)	60,89

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

In ordine alle quote accantonate e vincolate, si rileva, in particolare, quanto segue:

- il *Fondo crediti di dubbia esigibilità* (di seguito: FCDE) è pari a 125.802,10 euro ed è 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 (per 120.157,05 euro) riconducibile ai residui attivi del titolo I, Tipologia 101 (Imposte, tasse e proventi assimilati non accertati per cassa), oltre che ai residui attivi del titolo III, Tipologia 200 (Proventi derivanti dall'attività di controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti), per 5.645,05 euro.

Il tema era stato oggetto di rilievo in occasione del controllo afferente al Rendiconto 2015, a seguito del quale si era riscontrata una inadeguatezza degli accantonamenti. Al termine del 2019, l'incidenza del fondo rispetto ai residui attivi di parte corrente al Titolo I e III, risulta inferiore alla media regionale, nei termini a seguire:

FCDE 2019	
Incidenza su RA totali	6,31%
Incidenza su RA Tit. 1 + 3	10,20%

Tale aspetto assume maggiore rilevanza se si considera che la componente libera del risultato di amministrazione (avanzo), al termine dell'esercizio, risulta pari ad euro 60,89.

Più in dettaglio, la composizione del predetto fondo, in relazione ai residui, è la seguente:

Titolo - Tipologia	Totale residui attivi (c) = (a) + (b)	Importo minimo del fondo (d)	Fondo crediti di dubbia esigibilità (e)	% di accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità (f) = (e) / (c)
Totale Titolo 1: Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	890.470,78	120.157,05	120.157,05	13,49%
Totale Titolo 2: Trasferimenti correnti	410.588,65	0,00	0,00	0,00%
Totale Titolo 3: Entrate extratributarie	343.470,25	5.645,05	5.645,05	1,64%
Totale Titolo 4: Entrate in conto capitale	348.468,96	0,00	0,00	0,00%
Totale Titolo 5: Entrate da riduzione di attività finanziarie	0,00	0,00	0,00	0,00%
Totale generale	1.992.998,64	125.802,10	125.802,10	6,31%
di cui fondo crediti di dubbia esigibilità in c/capitale	348.468,96	0,00	0,00	
di cui fondo crediti di dubbia esigibilità di parte corrente	1.644.529,68	125.802,10	125.802,10	

Fonte: Schemi BDAP rendiconto 2019

Si è in proposito riscontrato un miglioramento rispetto ai valori del 2015; sono stati tuttavia chiesti chiarimenti, anche alla luce delle predette incidenze.

In sede di risposta, l'Ente ha fornito le proprie valutazioni, precisando che “(...) Si constata l'apprezzamento della Corte sull'aumento del FCDE, che si ritiene sufficientemente adeguato ad affrontare eventuali minori riscossioni, per altro nell'esercizio 2020 si è provveduto ad incrementarlo ulteriormente.”

Pur avendo verificato quanto affermato dall'Ente in ordine all'evoluzione del fondo nel corso del successivo esercizio (163.722,88), il Collegio raccomanda di quantificare tale grandezza, avendo riguardo alla effettiva efficienza di riscossione storica delle entrate soggette a sterilizzazione;

- il *Fondo contenzioso* non risulta valorizzato; al riguardo, non risultavano informazioni nella relazione dell'Organo di revisione.

In sede istruttoria si è provveduto a richiedere informazioni all'Ente, il quale, con propria nota di risposta, ha precisato che “(...) Al momento il Fondo Contenzioso non ha valorizzazione in quanto non ci sono cause a rischio soccombenza.”

Il Collegio raccomanda, comunque, che le attività di determinazione di tale grandezza siano basate su una puntuale quantificazione del rischio di soccombenza rispetto alle posizioni di contenzioso in essere, giudiziale e stragiudiziale. A tal fine, è opportuno ricordare che il rischio deve tener conto non solo della probabilità che un evento foriero di passività si determini, ma anche del valore di tali passività, il quale è direttamente connesso al valore del contenzioso.

Si invita l'Ente ad eseguire tali attività in modo sistematico, al fine di ottimizzare le somme accantonate a titolo di sterilizzazione dei rischi derivanti dal contenzioso complessivo, a cui l'Ente stesso partecipa a vario titolo;

- il *Fondo perdite partecipate* non risulta valorizzato e l'Organo di revisione non fornisce informazioni aggiuntive nella propria relazione. Si riscontra tuttavia che, nella sezione dedicata agli organismi partecipati, il predetto Organo dichiara che nessuna partecipata ha subito perdite nel 2018 e nei due esercizi precedenti;
- gli *altri accantonamenti* sono valorizzati per complessivi euro 2.988,05 e sono costituiti da varie tipologie; in particolare:

Descrizione	Risorse accantonate al 1/1/2019 (a)	Risorse accantonate applicate al bilancio dell'esercizio 2019 (con segno -) (b)	Risorse accantonate stanziare nella spesa del bilancio dell'esercizio 2019 (c)	Variazione accantonamenti effettuata in sede di rendiconto (con segno +/-) (d)	Risorse accantonate nel risultato di amministrazione al 31/12/2019 (e) = (a) + (b) + (c) + (d)
INDENNITA SINDACO CESSAZIONE	2.500,00	0,00	0,00	488,05	2.988,05
	2.500,00	0,00	0,00	488,05	2.988,05

In relazione alle restanti componenti indisponibili del risultato di amministrazione, osserva infine il Collegio l'assenza di componenti destinate agli investimenti.

Con riferimento alle componenti vincolate, si riscontra l'assenza di vincoli derivanti dalla applicazione di principi o da disposizioni di legge.

L'Ente quantifica vincoli per euro 2.119.382,84, come da prospetto a seguire:

Descrizione		Risorse vincolate nel risultato di amministrazione al 31/12/2019 (a)	Risorse vincolate applicate al bilancio dell'esercizio 2019 (b)	Entrate vincolate accertate nell'esercizio 2019 (c)	Impegni 2019 finanziati da entrate vincolate accertate nell'esercizio o da quote vincolate del risultato di amministrazione (d)	Fondo pluriennale vincolato al 31/12/2019 finanziato da entrate vincolate accertate nell'esercizio o da quote vincolate del risultato di amministrazione (e)	Cancellazione di residui attivi vincolati o eliminazione del vincolo su quote del risultato di amministrazione (+) e cancellazione di residui passivi finanziati da risorse vincolate (-) (gestione dei residui) (f)	Cancellazione nell'esercizio 2019 di impegni finanziati dal fondo pluriennale vincolato dopo l'approvazione del rendiconto dell'esercizio 2018 non reimpegnati nell'esercizio 2019 (g)	Risorse vincolate nel bilancio al 31/12/2019 (h) = (b) + (c) - (d) - (e) + (g)	Risorse vincolate nel risultato di amministrazione al 31/12/2019 (i) = (a) + (c) - (d) - (e) - (f) + (g)
CONTRIBUTO REGIONALE BONIFICA	RISTITUZIONE	2.209.000,00	202.000,00	0,00	200.278,00	0,00	80.485,74	0,00	1.722,00	1.928.236,26
		2.209.000,00	202.000,00	0,00	200.278,00	0,00	80.485,74	0,00	1.722,00	1.928.236,26
VENDITA AREE	REALIZZAZIONE OPERE URBANIZZAZIONI E SUA LA ROTTA	0,00	0,00	191.146,58	0,00	0,00	0,00	0,00	191.146,58	191.146,58
		0,00	0,00	191.146,58	0,00	0,00	0,00	0,00	191.146,58	191.146,58
	Totale vincoli	2.209.000,00	202.000,00	191.146,58	200.278,00	0,00	80.485,74	0,00	192.868,58	2.119.382,84

Anche in questo caso, il Collegio raccomanda una puntuale verifica, soprattutto in relazione ai vincoli derivanti dall'applicazione di leggi e principi contabili e specialmente con riguardo alla spesa, a vario titolo, riconducibile al personale dell'Ente.

Capacità di riscossione

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

Titoli	2019		Incidenze	
	Accertamenti	Riscossioni		Affidabilità
	(a)	(b)		b/a
Titolo 1 RR (ini+riacc)	533.343,90	260.164,73		48,78%
Titolo 1 CP	2.202.087,50	1.500.792,89		68,15%
Titolo 2 - RR (ini+riacc)	344.902,46	85.902,66		24,91%
Titolo 2 -CP	284.786,46	133.638,57		46,93%
Titolo 3 RR (ini+riacc)	306.777,15	108.781,49		35,46%
Titolo 3 CP	840.219,36	694.864,15		82,70%
Titolo 4 - RR (ini+riacc)	210.256,66	64.410,66		30,63%
Titolo 5 - RR (ini+riacc)	0,00	0,00		0,00%
Titolo 6 - RR (ini+riacc)	0,00	0,00		0,00%

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

Si osserva che nelle gestioni in c/residui e in talune di quelle in c/competenza risultano poco efficienti le incidenze di riscossione dei residui di parte corrente ai titoli I, II, III e IV. Su tale aspetto, peraltro strettamente riconducibile alle precedenti valutazioni relative al FCDE, 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.

In particolare, le riscossioni in c/residui testimoniano la permanenza di posizioni datate non rimosse, le quali richiedono una maggiore attenzione in ordine ad eventuali correlati accantonamenti.

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

Attività di contrasto all'evasione tributaria

Con riferimento all'esercizio 2019, dalla tabella 2.1 del questionario (pag. 28), l'attività

di contrasto all'evasione tributaria, evidenzia una capacità di realizzo come da tabella seguente:

	Accertamenti	Riscossioni	Percentuale di realizzo
Recupero evasione IMU/TASI	94.351,00	0,00	0,00
Recupero evasione TARSU/TIA/TARES/TARI	0,00	0,00	0,00
Totale	94.351,00	0,00	0,00

Stante la correlazione con le tematiche già discusse relative al FCDE, si riportano i dati afferenti alla specifica voce IMU TASI, adottati per il computo del fondo, da cui si evince il permanere di componenti datate da riscuotere, accompagnate da una non ottimale capacità di riscossione storica:

Residui attivi		Esercizi precedenti	2015	2016	2017	2018	2019	Totale residui conservati	FCDE al 31.12.2019
IMU/TASI	Residui iniziali	60.241,59	7.864,8	115.000,00	59.154,00	112.000,00	21.955,78	79.560,57	14.265,22
	Riscosso c/residui al 31.12	36.106,39	6.161,19	4.818,8	28.932,64	111.582,81	22.958,29		
	Percentuale di riscossione	59,94%	78,34	4,19	48,91	99,63	104,57		

Sul tema del recupero dell'evasione tributaria, il Collegio richiama, più in generale, anche 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 delle maggiori somme relative a tributi statali riscosse a titolo definitivo, a seguito dell'intervento del Comune, che abbia contribuito all'accertamento stesso.

Si invita, dunque, l'Ente a perseguire un miglioramento della capacità di riscossione, operando le valutazioni necessarie.

Situazione di cassa

	Rendiconto 2019
Fondo cassa finale	1.625.718,45
Anticipazione di tesoreria	0,00
Cassa vincolata	0,00
Indice tempestività dei pagamenti	22,12
Totale pagamenti eseguiti nel 2019	4.638.622,86
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. La giacenza di cassa vincolata al 31/12/2019, da computare come disposto dal principio applicato alla contabilità finanziaria allegato al D. Lgs. 118/2011, risulta valorizzata per un importo di euro 0,00.

Su tale aspetto, in sede istruttoria la Sezione ha chiesto all'Ente di fornire chiarimenti, indicando a quanto ammontassero i residui passivi finanziati con entrate a destinazione vincolata e l'ammontare dei corrispondenti residui attivi di risorse vincolate ancora da riscuotere al 31/12/2019.

L'Ente, con propria nota di risposta, ha fornito i chiarimenti richiesti, dichiarando quanto segue: *“Al 31.12.2019 risultano residui attivi per Euro 348.468,96 provenienti da contributi destinati ad investimenti non risultano residui attivi da mutui e da contributi per permesso a costruire. I residui passivi per opere finanziate con entrate a destinazione vincolata (contributi di terzi) ammontano a Euro 354.873,00”*.

Il Collegio, preso atto della risposta, osserva che l'ammontare dei residui passivi finanziati con entrate a destinazione vincolata risulta superiore a quello dei residui attivi di risorse vincolate ancora da riscuotere al 31/12/2019.

Si raccomanda pertanto di monitorare tali componenti, valutando la necessità di una puntuale ricostituzione dei vincoli, a garanzia dei connessi impegni.

Il Collegio ha riscontrato, inoltre, che l'indice di tempestività dei pagamenti non risulta nei limiti di legge: nella sezione “Amministrazione Trasparente” del sito Internet dell'Ente, l'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti pubblicato è infatti pari a 22,12 per l'esercizio 2019.

Il predetto indicatore (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.

In sede istruttoria, con propria nota, l'Ente ha fornito le proprie argomentazioni sul tema, precisando quanto segue: *“Non si può che condividere, che i tempi di pagamento sono stati nel corso del 2019 superiori a quanto previsto dalla norma. Le cause sono da ricercarsi non tanto nella disponibilità di cassa che non è mai venuta a mancare, ma nella cronica carenza di personale e soprattutto ad un elevato turn-over presso l'ufficio tecnico, che impedisce la liquidazione delle fatture di spesa corrente e dei lavori pubblici, che notoriamente hanno importi elevati. Nel Bilancio non sono stati previsti importi per il riconoscimento degli interessi di mora in quanto nessun creditore ne ha chiesto la liquidazione”*.

Pur prendendo atto di quanto dichiarato, si invita l'Ente 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.

Con riferimento agli interessi di mora, il Collegio ritiene inoltre necessaria la realizzazione di puntuali verifiche, da parte dell'Ente.

A tale proposito, deve osservarsi che la disciplina generale sulla *“costituzione in mora del debitore”*, nei casi di scadenza del termine per il pagamento dell'obbligazione, è rinvenibile nell'art. 1219 c.c.

Il richiamo alla scadenza del termine, quale elemento idoneo ad ancorare in capo al creditore il diritto di costituzione in mora mediante atto scritto, soggiace alla condizione, specificata nel co. 3 della norma richiamata, che la prestazione debba *“(…) essere eseguita al domicilio del creditore.”*

Per la Pubblica Amministrazione, sottoposta ad una disciplina dedicata a tale tematica, è

necessario invero fare riferimento alle disposizioni di cui al D.lgs. 9 ottobre 2002, n. 231, il quale, all'art. 3 (come modificato dall'art. 1, comma 1, lett. c, del D.lgs. 9 novembre 2012, n. 192), precisa che *“Il creditore ha diritto alla corresponsione degli interessi moratori sull'importo dovuto, ai sensi degli articoli 4 e 5, salvo che il debitore dimostri che il ritardo nel pagamento del prezzo è stato determinato dall'impossibilità della prestazione derivante da causa a lui non imputabile”*.

Posto dunque che spetta al debitore l'onere di provare l'impossibilità della prestazione derivante da causa a lui non imputabile, il richiamo al successivo art. 4, co. 1, precisa ulteriormente, in deroga alla disciplina generale di cui al citato art. 1219, co. 3 c.c., che per le Pubbliche Amministrazioni *“(…) Gli interessi moratori decorrono, senza che sia necessaria la costituzione in mora, dal giorno successivo alla scadenza del termine per il pagamento.”*

Si invita pertanto l'Ente, nei casi in cui i pagamenti eccedano i termini di legge, a valutare l'opportunità di predisporre idonei stanziamenti di bilancio, a copertura degli impegni di spesa derivanti dagli oneri conseguenti ai ritardi (cfr. anche gli oneri di cui all'art. 6 del D.lgs. 231/2002).

Indebitamento

	Rendiconto 2019
Debito complessivo a fine anno	3.487.588,31

L'Organo di revisione, nel questionario, dichiara l'assenza di garanzie o altre forme di finanziamento a favore di altri soggetti e/o dei propri organismi partecipati.

Il medesimo dichiara, altresì, l'assenza di operazioni di partenariato pubblico-privato o di finanza derivata, ad eccezione di un contratto di Leasing per la costruzione di un impianto fotovoltaico.

In sede istruttoria, si è inoltre riscontrato il superamento del nuovo parametro ministeriale di deficitarietà P4 (Indicatore 10.3 - sostenibilità debiti finanziari), del 16%, chiedendo di indicare i valori che ne hanno determinato il superamento.

L'Ente, con propria nota di risposta, ha fornito le proprie argomentazioni, precisando che *“Il parametro di deficitarietà P4 è composto dal macroaggregato interessi passivi (150.900,00 e dal titolo 4" rimborso prestiti per 410.227,69, gli accertamenti considerati ammontano a 3.327.093,32. Negli impegni del titolo 4" sono compresi 200.278,00 Euro che corrispondono alla restituzione di un contributo regionale per bonifica, accantonato nell'avanzo di amministrazione. Senza questa restituzione il parametro è pari al 10,85%.”*

Si prende atto delle argomentazioni prodotte, raccomandando in ogni caso di perseguire il progressivo rientro del parametro nell'ambito della soglia di legge.

Gestione dei residui

Contemporaneamente alla già evidenziata 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	01/01/20219	31/12/2019	ANTE 2019	NUOVI 2019	ANTE 2019	NUOVI 2019	% TOT ATTIVI	2018/2019
Titolo 1	533.343,90	890.470,78	189.176,17	701.294,61	21,24%	78,76%	43,78%	357.126,88
Titolo 2	344.902,46	410.588,65	259.440,76	151.147,89	63,19%	36,81%	20,18%	65.686,19
Titolo 3	306.777,15	343.470,25	198.115,04	145.355,21	57,68%	42,32%	16,89%	36.693,10
Totale parziale (A)	1.185.023,51	1.644.529,68	646.731,97	997.797,71	39,33%	60,67%	80,85%	459.506,17
Titolo 4	210.256,66	348.468,96	145.846,00	202.622,96	41,85%	58,15%	17,13%	138.212,30
Titolo 5	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%	0,00%	0,00%	0,00
Titolo 6	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%	0,00%	0,00%	0,00
Totale parziale (B)	210.256,66	348.468,96	145.846,00	202.622,96	41,85%	58,15%	17,13%	138.212,30
Titolo 7	205.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00%	0,00%	0,00%	-205.000,00
Titolo 9	19.269,13	41.166,16	17.269,13	23.897,03	41,95%	58,05%	2,02%	21.897,03
Totale	1.619.549,30	2.034.164,80	809.847,10	1.224.317,70	39,81%	60,19%	100,00%	414.615,50
Totale netto Titoli 7 e 9	1.395.280,17	1.992.998,64						597.718,47

RESIDUI PASSIVI	01/01/2019	31/12/2019	ANTE 2019	NUOVI 2019	ANTE 2019	NUOVI 2019	% TOT PASSIVI	Var.2018/2019
Titolo 1	692.634,56	670.897,23	95.301,01	575.596,22	14,21%	85,79%	47,53%	-21.737,33
Titolo 2	553.522,48	681.260,56	272.857,46	408.403,10	40,05%	59,95%	48,26%	127.738,08
Titolo 3	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%	0,00%	0,00%	0,00
Titolo 4	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%	0,00%	0,00%	0,00
Titolo 5	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%	0,00%	0,00%	0,00
Titolo 7	63.813,37	59.491,58	14.719,14	44.772,44	24,74%	75,26%	4,21%	-4.321,79
Totale	1.309.970,41	1.411.649,37	382.877,61	1.028.771,76	27,12%	72,88%	100,00%	101.678,96
Tot. al netto Tit.7 e 9	1.246.157,04	1.352.157,79						106.000,75

In sede istruttoria, è stato chiesto all'Ente di fornire chiarimenti, avendo riscontrato che, nel questionario sul rendiconto 2019, era stata data risposta negativa al quesito 4.4.1.3 (relativamente al mantenimento nello Stato Patrimoniale dei crediti dichiarati inesigibili e non prescritti) e positiva alla domanda 5.4 (con presenza di residui vetusti nelle scritture contabili dell'Ente, provenienti dal 2018 e da esercizi precedenti).

L'Ente, con propria nota di risposta, ha fornito le proprie argomentazioni, accompagnate da un prospetto dei residui degli ultimi esercizi:

RESIDUI ATTIVI	Anno 2019	Anno 2018	Ante 2018
Titoli 1	189.176,17	92.231,05	96.945,12
Titoli 2	259.440,76	88.891,41	170.459,35
Titoli 3	198.115,04	126.597,87	71.517,17
Totale parziale A	646.734,96	307.810,33	339.121,64
Titoli 4	145.846,00	134.500,00	11.346,00
Titoli 5	0,00	0,00	0,00
Titoli 6	0,00	0,00	0,00
Totale parziale B	145.846,00	134.500,00	11.346,00
Titoli 7			
Titoli 9	17.269,13	4.239,41	13.029,72
Titole	809.847,10	446.549,74	363.497,36
Totale netto Titoli 7 e 9	792.577,97	442.310,33	350.467,64

L'Ente ha precisato che “ Come si evince dalla tabella i residui maturati nel 2018 sono circa il 50% del totale. Per quanto riguarda il Titolo I” sono quasi interamente attribuibili alla tassa asporto rifiuti attualmente in gestione alla Società VERITAS Spa. Per quanto riguarda il titolo II” Euro 130.078,42 erano relativi al rimborso quote mutui servizio idrico integrato e sono stati incassati nel corso del 2020. Per quanto riguarda il titolo III” Euro 34.742,08 sono ruoli relativi al Codice delle Strada affidati a Concessionario della Riscossione, si provvederà nel prossimo rendiconto alle opportune cancellazioni. Per quanto riguarda il Titolo IV” i residui sono attinenti a contributo

Regionale per opere di sistemazione del ponte di Boccafossa e sono stati interamente riscossi.”

Preso atto delle argomentazioni prodotte, sui predetti aspetti afferenti alla gestione dei residui attivi, si raccomanda all'Ente di provvedere alle idonee verifiche e alle conseguenti attività di monitoraggio, soprattutto per i residui di parte corrente.

La persistenza dei residui passivi provenienti dal 2018 e da esercizi precedenti non risulta 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”*; tra gli elementi costitutivi dell'impegno, si individua 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 relativi 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 2019 alla banca dati BDAP è avvenuta con alcuni ritardi, come da prospetto a seguire:

Comune di TORRE DI MOSTO (VE)								
	Esercizio	Approvazione bilanci	Termine di legge	Data appr.ne + 30gg	Rispetto termine di legge appr.ne	Trasmissione BDAP	Rispetto termine BDAP 30gg	Ritardo gg.
	Algoritmo verifica	A	T1	T2=A+30	A<=T1	B	B<=T2	
schemi	BP 2019	20/12/2018	31/03/2019	30/04/2019	SI	25/11/2019	NO	209
	RE 2019 ¹	28/04/2020	30/06/2020	30/07/2020	SI	05/05/2020	SI	0
indicatori	BP 2019	20/12/2018	31/03/2019	30/04/2019	SI	04/11/2019	NO	188
	RE 2019 ¹	28/04/2020	30/06/2020	30/07/2020	SI	05/05/2020	SI	0

In sede istruttoria si è provveduto a richiedere chiarimenti, avendo constatato che l'Organo di revisione, nella propria relazione (pag. 3) sul rendiconto 2019, aveva dichiarato il corretto adempimento, da parte dell'Ente, delle trasmissioni BDAP, sia del rendiconto che dei bilanci. Si è pertanto chiesto di verificare i dati riportati nel predetto prospetto e di indicare se fosse stato rispettato l'art. 9, commi 1 quinquies e ss., del D.L. n. 113/2016, come modificato dall'art. 1, co.904, della legge n. 145/2018 (... 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 altresì divieto di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi della disposizione del precedente periodo).

L'Ente, con nota di risposta, ha fornito le proprie argomentazioni, precisando che "il ritardato dell'invio del bilancio di previsione 2019 alla BDAP è dovuto al contemporaneo avvicendamento del Responsabile del Servizio Finanziario (cessato per pensionamento) e lo scadere del Revisore Unico (Situazione conosciuta anche dal funzionario della Corte dei conti che più volte ci ha sollecitato l'invio). Si dà atto in ogni caso, che nessuna assunzione di personale è stata fatta nel periodo intercorrente fra il 30 aprile 2019 e il 25 novembre 2019; come si può constatare i successivi invii sono regolari".

Il Collegio, preso atto delle suddette argomentazioni, raccomanda per il futuro di prestare la massima attenzione alle tempistiche di trasmissione alla Banca dati della Pubbliche Amministrazioni, degli atti contabili specificamente richiesti per il bilancio, per il rendiconto della gestione e per l'eventuale bilancio consolidato;

- il Bilancio e il Rendiconto per l'esercizio 2019 sono stati approvati entro i termini di legge;
- non si sono riscontrati disallineamenti in ordine alla contabilizzazione del FPV, che è apparso coerente con l'ammontare iscritto nel bilancio dell'esercizio precedente;
- l'indebitamento rispetta i parametri sanciti dagli articoli 203, 204 e 207 del TUEL; non è rispettato, viceversa, il nuovo parametro di deficitarietà P4 (cfr. il paragrafo dedicato all'indebitamento);
- 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;
- la spesa per il personale rispetta i vincoli sanciti dalla normativa vigente, non essendo segnalate criticità in ordine alla contrattazione integrativa; è stato inoltre costituito entro il 31/12/2019, il fondo per il salario accessorio, con certificazione dell'Organo di revisione (cfr. quesito 7.5 questionario rendiconto 2019, pag. 11);

- relativamente al Piano della performance, di cui al D.lgs. n. 150 del 27 ottobre 2009, si è riscontrato che, secondo quanto indicato nei quesiti preliminari al questionario sul bilancio di previsione, lo stesso Piano sarebbe stato adottato in data 02/03/2020, a fronte di un bilancio approvato in data 20/12/2018 (dunque oltre i 20 giorni di cui all'art. 169, co.1, del TUEL).

In sede istruttoria, sono stati chiesti chiarimenti in ordine alle tempistiche di adozione ivi indicate.

L'Ente, con propria nota, ha fornito le proprie argomentazioni, precisando che *“sul questionario del bilancio di previsione 2019/2021 è stata erroneamente riportata la delibera che approva il piano della Performance 2020.*

Il Piano della Performance 2019 è stato approvato con delibera Giunta Comunale n. 75 del 12 giugno 2019. Da precisare che con delibera Giunta Comunale n. 30 del 13 /03/2019 l'Ente ha aderito al “Sistema di valutazione della Performance” della Associazione dei Comune della Marca Trevigiana.”.

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 si precisa, al relativo co. 1, che il Piano della performance deve 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. stabilisce, poi, quale norma di raccordo con il TUEL, 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 TUEL consente la predisposizione del Piano della performance organicamente al PEG, la cui redazione deve avvenire entro venti giorni dall'approvazione del bilancio.

Dalla risposta prodotta, si evince che il Piano delle performance per l'esercizio 2019 è stato approvato con delibera Giunta comunale n. 75 del 12 giugno 2019.

Ritiene pertanto il Collegio che tale approvazione non possa considerarsi tempestiva, sia che si voglia considerarla organica al PEG, sia ove risulti effettuata con specifico atto, in forza delle disposizioni di cui all'art. 10 del D.lgs. 150/2009.

Si evidenzia che l'approvazione dello stesso Piano a metà giugno svislisce la natura programmatica del documento, esprimendo 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 una parte consistente.

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 alla approvazione del PEG (nell'ipotesi che l'ente locale sotto i 5000 abitanti rediga tale documento); si invita altresì gli organi competenti a porre attenzione alla correttezza e completezza dei dati inseriti nei documenti richiesti;

- la contabilizzazione dei servizi per conto terzi rispetta il principio contabile;
- il fondo di dotazione del patrimonio netto è positivo, come da schema BDAP sul rendiconto;
- il sistema informativo dell'Ente non consente di rilevare i rapporti finanziari, economici e patrimoniali tra l'Ente 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 proposito, la Sezione ricorda l'importanza per l'Ente locale di dotarsi di "*idoneo strumento informativo*", al fine di rilevare i suddetti rapporti finanziari, ai sensi dell'art. 147 *quater*, comma 2, del D. Lgs. 267/2000.

In sede istruttoria, in relazione alla vicenda relativa al contenzioso della società Asco Holding Spa Vs Plavisglas Srl, già oggetto di deliberazione n. 459/2018/PRSE, si è provveduto a richiedere all'Ente di fornire una breve relazione di aggiornamento sulla posizione assunta dallo stesso, alla luce della sopravvenuta sentenza del Consiglio di Stato n. 578/2019.

Si è chiesto, inoltre, di indicare gli estremi della sentenza di primo grado e le deliberazioni adottate dall'Ente in relazione alle vicende in questione (approvazione modifiche statutarie ad Asco Holding, mantenimento/dismissione societaria o altri atti correlati).

Su tale aspetto, con propria nota di risposta, l'Ente ha fornito aggiornamenti in merito alla vicenda *de qua*, comunicando quanto segue: "*(...) in relazione alla vicenda concernente il contenzioso per la società Asco Holding Spa Vs Plavisglas Srl si rileva quanto segue: la deliberazione n. 40 del 25-09-2017 è stata impugnata avanti al TAR VENETO, R.G. 1400/2017, dalla Ditta Plavis Gas srl, socio privato di Asco Holding spa. Con pronuncia n. 644/2017 NON è stata concessa la sospensiva e il provvedimento è andato in discussione il 18.03.2018. La sentenza 401/2018 è stata favorevole alla ricorrente. Il Comune ha provveduto a depositare l'impugnativa avanti il Consiglio di Stato. La sentenza del Consiglio di Stato 578/2019 ha respinto l'appello, tuttavia riforma in varie parti la sentenza di primo grado, in particolare considera i servizi gas e telecomunicazioni rispondenti, ai sensi del TUSP, al soddisfacimento delle funzioni fondamentali dei comuni e considera ammissibile una partecipazione di minoranza. La sentenza riconosce che il mantenimento di una partecipazione pulviscolare presuppone l'adozione di strumenti societari quali i patti parasociali. Nell'ottica di adeguamento ai principi del TUSP, nel corso del 2019 è stato modificato lo statuto di Asco Holding, introducendo l'art. 21 ovvero l'Assemblea dei Soci Pubblici. La modifica è stata approvata dal Consiglio Comunale con la deliberazione n. 21 del 08/11/2019 avente a oggetto "MODIFICA STATUTO ASCO HOLDING SPA - INTRODUZIONE ART. 21 'ASSEMBLEA DEI*

SOCI PUBBLICI, APPROVAZIONE”. Nel frattempo, è intervenuta la modifica dell’art. 24 della L. 175/2016 che rinvia tutti gli adeguamenti al 2021, adeguamenti ulteriormente rinviati in seguito all’emergenza Covid-19.”

Dalle informazioni acquisite anche durante le istruttorie concernenti altri enti destinatari della citata sentenza del Consiglio di Stato, risulta che la società Asco Holding Spa ha provveduto alla modifica del proprio statuto, recependo le prescrizioni del GA nel novellato art. 21 dello stesso statuto, che così dispone: “*Al fine di coordinare e dunque rinforzare l’azione collettiva dei soci pubblici, qualora sia convocata un’assemblea ordinaria e/o straordinaria della società, i Soci che siano amministrazioni pubbliche (come definite dal decreto legislativo 175/2016 e successive modifiche ed integrazioni) (i “Soci Pubblici” o, ciascuno di essi, il “Socio Pubblico”) dovranno essere convocati da parte del Consiglio di Amministrazione o anche su iniziativa di uno di essi, almeno cinque giorni prima della data in cui si terrà l’assemblea della società per trattare in sede consultiva gli argomenti di cui all’ordine del giorno dell’assemblea generale ed occorrendo individuare uno o più soggetti a cui ciascun Socio Pubblico possa, ove lo ritenga, conferire delega ai sensi dell’art. 2372 del codice civile a partecipare all’assemblea generale esercitando il diritto di voto conformemente alle delibere assunte, in sede consultiva, dall’Assemblea dei Soci Pubblici. La mancata partecipazione di un Socio Pubblico all’assemblea speciale dei soci pubblici non inficia la validità dell’assemblea speciale stessa, nonché la possibilità da parte dello stesso Socio Pubblico di partecipare e votare nell’assemblea generale della società. L’assemblea sarà presieduta da una persona che sarà di volta in volta designata dai Soci Pubblici a maggioranza assoluta dei presenti. Fatto salvo quanto precede, all’assemblea dei Soci Pubblici si applicano le disposizioni relative alle assemblee straordinarie ai sensi di legge, ivi inclusi i quorum costitutivi e deliberativi previsti dalla stessa legge per l’assemblea straordinaria.*”

Tale modifica statutaria è stata approvata, con riferimento alla partecipazione dei Comuni alla compagine societaria, in quanto il Consiglio di Stato, nella propria decisione, ha affermato che “*La particolare modestia della partecipazione al capitale, normalmente si riflette infatti in una debolezza sia assembleare sia, di riflesso, amministrativa (la quale può di fatto essere compensata solo in situazioni eccezionali dove altri equilibri refluiscono a compensare questa debolezza). Ciò avviene in modo difficilmente rimediabile nei casi in cui, per fronteggiare questa debolezza, tra i vari enti pubblici così partecipanti in termini minimali non siano stati previsti strumenti negoziali – ad es., patti parasociali – che possano dar modo alle amministrazioni pubbliche di coordinare e dunque rinforzare la loro azione collettiva e, in definitiva, di assicurare un loro controllo sulle decisioni più rilevanti riguardanti la vita e l’attività della società partecipata. A tal fine, ad evitare tali inconvenienti si rende nei fatti necessario, in casi come quello in esame, la stipulazione di adeguati patti parasociali ovvero anche la previsione, negli atti costitutivi della società, di un organo speciale, che, al pari delle assemblee speciali di cui all’art. 2376 Cod. civ. (ovvero dell’assemblea degli obbligazionisti, di cui all’art. 2415 Cod. civ.), sia deputato ad esprimere la volontà dei soci pubblici: i quali, dunque, si troveranno a intervenire con rinforzata voce unitaria negli ordinari*

organi societari”.

Il Consiglio di Stato, con specifico riferimento alla natura delle deliberazioni comunali di revisione straordinaria delle partecipazioni, di cui all’art. 24 del TUSP, nella predetta sentenza ha precisato ulteriormente che *“(…) le deliberazioni dei consigli comunali adottate ex art. 24, comma 1, D. Lgs. 19 agosto 2016, n. 175 si collocano, in una sequenza complessa, quali atti prodromici alle delibere degli organi societari di A.H. S.p.a. e delle sue controllante. Infatti, riguardano la decisione di quei soci pubblici circa il futuro assetto societario e, dunque, definiscono gli atti infra-societari che dovranno essere adottati per darvi attuazione.”*

Al punto 10 della citata sentenza, con riferimento alle deliberazioni di revisione delle partecipazioni, è stato poi affermato quanto segue: *“Ritiene il Collegio che le delibere dei comuni in questione si collocano nel quadro descritto e siano rispettose dei limiti legislativi; il primo e quinto motivo dei ricorsi, accolti dal giudice di primo grado nelle sentenze impugnate, sono infondati e vanno respinti.”* motivando in seguito al relativo punto 10.2 che *“(…) Erra l'appellata sentenza ad escludere (non l'attività di distribuzione del gas, ma) l'attività di vendita del gas e i servizi di telecomunicazioni, già svolti da A.T. S.p.a. e che saranno della società derivante dalla sua fusione per incorporazione in A.H. S.p.a. dai "servizi di interesse generale" poiché "aventi carattere puramente commerciale", ovvero, se ben si intende, rivolte alla sola produzione di un vantaggio economico (per questo attività lucrative)”*.

La precisazione del Giudice amministrativo, in questa sede riportata, pone in evidenza la necessità di perimetrare il concetto di “interesse generale” (come definito dall’art. 2, comma 1, lett. i, del D. lgs. n. 175 del 2016), dalle cui sorti dipende, in ultima analisi, il mantenimento della partecipazione societaria, piuttosto che la sua alienazione, da parte dell’Ente territoriale (cfr. art. 4, co.2, del TUSP).

Il predetto Giudice ha stabilito, in primo luogo, che *“occorre distinguere lo scopo della società da quello del soggetto pubblico che vi detiene le partecipazioni: se lo scopo della società è e non può non essere la produzione di un lucro, quello dell'amministrazione pubblica resta diverso, perché non si tratta di un soggetto economico”*.

Il Consiglio di Stato, nella parte conclusiva delle motivazioni della sentenza, al paragrafo 11.2, ha poi precisato, con riferimento alla discussa condizione pulviscolare degli enti locali partecipanti della società Asco Holding Spa, che *“(…) La sentenza appellata ha escluso che, in tali situazioni, l'amministrazione pubblica sia in grado di influire sulle decisioni strategiche della società e, dunque, di garantire l'accesso dei cittadini al servizio con le modalità e nelle forme proprie di un servizio di interesse economico generale, ovvero con continuità non discriminazione, qualità e sicurezza del servizio; è giunto, per questa via, ad affermare che, in questi casi, il servizio espletato dalla società non è da ritenere, in senso oggettivo (prima ancora che nella valutazione dell'ente) "servizio di interesse generale".*

Il Collegio ritiene che gli enti locali interessati al processo di revisione statutaria della partecipata in questione debbano, in particolare, prestare attenzione alle disposizioni

di cui all'art. 106, para. 2, TFUE - Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea, in base al quale *“Le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale o aventi carattere di monopolio fiscale sono sottoposte alle norme dei trattati, e in particolare alle regole di concorrenza, nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata”*.

Nel rinviare alla definizione di *“servizio interesse generale”*, di cui all'art. 2, comma 1, lett. h), del D. lgs. 19/08/2016, n. 175 (TUSP), si ritiene opportuno ricordare che si devono ritenere tali i servizi *“(…)che non sarebbero svolti dal mercato senza un intervento pubblico o sarebbero svolte a condizioni differenti in termini di accessibilità fisica ed economica, continuità, non discriminazione, qualità e sicurezza, che le amministrazioni pubbliche, nell'ambito delle rispettive competenze, assumono come necessarie per assicurare la soddisfazione dei bisogni della collettività di riferimento, così da garantire l'omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale, ivi inclusi i servizi di interesse economico generale”*.

Si raccomanda, infine, di valutare attentamente, ai fini del mantenimento della partecipazione in Asco Holding Spa, il perdurare del requisito di esercizio, da parte della stessa società, di un *“servizio di interesse generale”* (secondo la definizione di cui all'art. 2, comma 1, lett. h, del TUSP), nonché, ancora, di effettuare un costante monitoraggio delle partecipazioni possedute, per assicurare il rispetto delle disposizioni del TUSP in materia.

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 Torre di Mosto (VE):

- rileva il mancato rispetto degli equilibri di competenza di parte corrente, per negatività del saldo O2), afferente agli schemi di bilancio; rileva, altresì, i risultati negativi intermedi O3) di parte corrente e W3), relativi agli equilibri complessivi di competenza, di cui agli schemi di bilancio del rendiconto 2019;
- riscontra una bassa incidenza del FCDE sull'ammontare dei residui attivi del Titolo I e III, accompagnata da una non ottimale capacità di riscossione dei residui attivi di parte corrente e, in particolare, di quelli afferenti alle entrate tributarie relative all'imposta municipale sugli immobili; raccomanda di porre in essere una accurata valutazione in ordine al dimensionamento del fondo;
- invita l'Ente ad un attento monitoraggio delle posizioni di contenzioso (con quantificazione del rischio di soccombenza), avendo riscontrato la mancata valorizzazione del pertinente fondo;
- 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 nell'ambito delle soglie di legge;

- riscontra la mancata osservanza del termine di adozione del Piano della performance, richiamando l'Ente al rispetto dei termini previsti in materia; invita altresì gli organi competenti a porre attenzione alla correttezza e completezza dei dati indicati nei documenti richiesti;
- raccomanda all'Ente di favorire un miglioramento della propria capacità di riscossione dei residui;
- raccomanda, alla luce delle decisioni assunte dal Cons. Stato, Sez. V, Sent. 23-01-2019, n. 578, di valutare attentamente, ai fini del mantenimento della partecipazione in Asco Holding Spa, il perdurare con continuità del requisito di esercizio, da parte della stessa società, di un "servizio di interesse generale" (secondo la definizione di cui all'art. 2, comma 1, lett. h, del TUSP); si invita, inoltre, l'Ente ad effettuare un costante monitoraggio delle partecipazioni possedute, per assicurare il rispetto delle disposizioni del TUSP in materia.

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

Copia della stessa 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 Torre di Mosto (VE).

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 12 gennaio 2022.

Il Magistrato relatore

Il Presidente

f.to digitalmente Daniela D'Amaro

f.to digitalmente Maria Elisabetta Locci

Depositata in Segreteria il 11 marzo 2022

Il Direttore di Segreteria

f.to digitalmente Letizia Rossini