



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

*Nell'adunanza del 26 settembre 2019*

*composta dai magistrati:*

Salvatore PILATO	Presidente
Elena BRANDOLINI	Consigliere
Amedeo BIANCHI	Consigliere
Maristella FILOMENA	Referendario Relatore
Marco SCOGNAMIGLIO	Referendario

\*\*\*\*\*

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

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

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

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

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

VISTA la legge 5 giugno 2003 n. 131;

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

VISTA la legge 31 dicembre 2009, n.196;

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

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

7 dicembre 2012;

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

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

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

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

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

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

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

VISTA l’ordinanza del Presidente n. 44/2019 di convocazione della Sezione di Controllo per il Veneto per l’odierna seduta;

UDITO il magistrato relatore Referendario Maristella Filomena;

#### FATTO

Nell’ambito delle attività di controllo intestate alla Corte dei Conti, la Sezione Regionale di Controllo per il Veneto ha sottoposto ad esame il Rendiconto 2016 e relativi allegati del Comune di Cavallino Treporti (VE). Tenuto conto della delibera della Sezione n. 454/2018/PRSE avente ad oggetto il Rendiconto del Comune di Cavallino Treporti (VE) per l’esercizio 2015 ed all’esito dell’esame del Rendiconto per l’esercizio 2016, nonché degli schemi di bilancio - acquisiti nella Banca Dati Amministrazioni Pubbliche (BDAP) – sono emerse alcune difformità.

Con nota istruttoria sono stati chiesti chiarimenti: il Comune ed il Revisore legale - tramite applicativo Con.Te. - hanno prodotto osservazioni di risposta con nota acquisita agli atti del fascicolo di controllo. Le risultanze dell’istruttoria compiuta ed i rilievi non superati sono stati sottoposti dal magistrato istruttore, nell’odierna adunanza, al Collegio che si è così pronunciato.

#### DIRITTO

1. L’art. 1, commi 166 e 167, della legge 23 dicembre 2005 n. 266 (Legge finanziaria 2006) stabilisce che “*gli organi degli enti locali di revisione economico-finanziaria*

*trasmettono, alle competenti Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, una relazione sul bilancio di previsione dell'esercizio di competenza e sul rendiconto dell'esercizio medesimo*" - di seguito denominato "*Questionario*" - redatto sulla base dei criteri e delle linee guida, predisposte dalla Corte dei Conti Sezione delle Autonomie, con Deliberazione n. 6 /SEZAUT/2017/INPR, rendiconto 2016. Al fine di far emergere la concreta situazione economico-finanziaria dell'Ente, secondo una visione prospettica degli atti del ciclo di bilancio e dinamica dell'attività di controllo, la Sezione Regionale della Corte dei Conti accerta le ulteriori criticità, suscettibili di arrecare pregiudizio allo stabile mantenimento degli equilibri dell'Ente, seppure le stesse non integrino fattispecie di irregolarità sanzionabili, nei termini di cui al comma terzo dell'art. 148-bis T.U.E.L., affinché l'ente adotti "[...] *effettive misure correttive funzionali a garantire il rispetto complessivo degli equilibri di bilancio*", come ricordato, anche di recente, dalla Suprema Corte Costituzionale nella sentenza 5 aprile 2013 n.60. La natura del controllo della Sezione Regionale di Controllo è ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità e, pertanto, dei contenuti della deliberazione adottata dalla Sezione regionale di controllo deve essere informato il Consiglio comunale ed è previsto l'obbligo di pubblicazione della stessa, ai sensi dell'art. 31 del D.lgs. 33/2013.

La Sezione regionale di controllo per il Veneto ha adottato la presente pronuncia specifica, a seguito della quale il Comune di Cavallino Treporti (VE) è tenuto a valutare le segnalazioni ed a porre in essere interventi idonei per addivenire al loro superamento. Il controllo della Corte dei conti è limitato ai profili di criticità e irregolarità segnalati dai revisori e/o emersi in seguito all'istruttoria e recepiti nella deliberazione, sicché l'assenza di uno specifico rilievo su altri profili non può essere in nessun modo considerata quale implicita valutazione positiva. Quanto accertato in questa sede non attiene all'antigiuridicità dei comportamenti sottostante gli atti sottoposti a controllo, i quali potranno essere valutati – ove necessario – dai competenti organi giurisdizionali.

L'adozione di specifiche pronunce di grave irregolarità contabile, ai sensi dell'art. 148 bis del TUEL, anche in assenza della specifica assegnazione del termine di cui all'art. 148 bis, comma 3, ha lo scopo di dare impulso alle opportune misure correttive, la cui congruità è valutata dalla Sezione nell'ambito del successivo controllo. In ogni caso, le misure correttive devono auspicabilmente coinvolgere, soprattutto qualora riguardino più aspetti della gestione amministrativo-contabile, l'ampia platea dei soggetti interessati (Giunta e Consiglio comunali, responsabile del servizio finanziario, responsabili dei settori, organo di revisione economico-finanziario) mediante atti e/o provvedimenti vincolanti, da adottarsi secondo le rispettive competenze, non potendo essere considerate idonee le mere dichiarazioni di intenti non supportate da atti che abbiano qualche effetto nell'ordinamento giuridico.

### *1.1 Risultato di amministrazione*

Alla luce della deliberazione n. 454/2018/PRSE, relativa all'esercizio 2015 sono stati chiesti aggiornamenti sulla risoluzione delle criticità ivi evidenziate. Con riguardo al c.d. disavanzo tecnico, l'ente pur confermando l'avvenuto superamento non ha offerto informazioni circa le attività dirette a fronteggiare le altre criticità relative al 2015.

Si rileva che la quota disponibile (c.d. libera) del risultato di amministrazione è stata sia

nel 2015 che nel 2016 pari a 0,00. Pertanto con riguardo alle dinamiche che potranno influenzare il risultato di amministrazione si invita l'ente a prestare un'accorta attenzione in particolare, riguardo alla voce del Fondo Contenziosi. In assenza di ulteriori elementi conoscitivi, si invita l'ente, al realizzarsi delle condizioni per l'accantonamento, ad una rigorosa applicazione del corrispondente principio contabile ed all'Organo di revisione di compiere, secondo il proprio ufficio, una verifica circa la razionalità, corollario della congruità- degli accantonamenti compiuti.

Il D.Lgs. n. 118/2011 Allegato 4/2 il punto 5.2 lettera h) stabilisce, infatti, l'obbligo: *«nel caso in cui l'ente, a seguito di contenzioso in cui ha significative probabilità di soccombere, o di sentenza non definitiva e non esecutiva, sia condannato al pagamento di spese, in attesa degli esiti del giudizio, si è in presenza di una obbligazione passiva condizionata al verificarsi di un evento (l'esito del giudizio o del ricorso), con riferimento al quale non è possibile impegnare alcuna spesa. In tale situazione l'ente è tenuto ad accantonare le risorse [...]»*. A differenza di quanto previsto dall'art. 167 TUEL, il quale attribuisce la facoltà agli enti locali di stanziare nella missione "Fondi e accantonamenti", all'interno del programma "Altri fondi", ulteriori accantonamenti riguardanti passività potenziali, sui quali non è possibile impegnare e pagare. Occorre considerare, come ricordato dalla Sezione Regionale di Controllo per la Campania ( Sez. contr. Campania 27.09.2017, n. 238) sull'insegnamento della Sezione delle Autonomie, con riguardo al fondo rischi contenzioso, che *«le quote accantonate dell'avanzo di amministrazione sono utilizzabili solo a seguito del verificarsi dei rischi per i quali sono state accantonate le relative risorse; resta fermo che nel caso di risultato di amministrazione negativo l'Ente dovrà, anziché operare in base a quanto prescrive l'art. 175 del Tuel, reperire ex novo le risorse necessarie a sostenere le spese cui erano originalmente destinate le entrate vincolate/accantonate nel risultato di amministrazione e nel successivo bilancio preventivo occorrerà trovare le risorse necessarie a finanziare le connesse spese, altrimenti prive di copertura effettiva. Nel caso in cui il risultato di amministrazione non presenti un importo sufficiente a comprendere le quote vincolate, destinate ed accantonate, la differenza è iscritta nel primo esercizio considerato nel bilancio di previsione, prima di tutte le spese, come disavanzo da recuperare» ed ha sottolineato che «in caso di disavanzo, le quote vincolate del risultato di amministrazione infatti sono esse stesse un debito da onorare e non certamente una copertura»*.

Al fine di consentire un controllo *funditus* il Collegio si riserva ogni necessario accertamento sull'argomento in discorso, in sede di controllo sui rendiconti degli esercizi successivi al 2016.

#### *1.2 Gestione dei residui -parametro ministeriale n. 4*

Dall'analisi dei dati riferiti al rendiconto è stato rilevato:

- lo sfioramento del parametro ministeriale di "deficitarietà" n. 4, rispetto al valore di riferimento vigente nell'esercizio 2016, ovvero, un *“Volume dei residui passivi complessivi provenienti dal titolo I superiore al 40 per cento degli impegni della medesima spesa corrente”*. I Valori rilevati sono evidenziati nella tabella sotto-riportata:

Residui passivi Tit 1 al 31/12/2016	6.823.892,68
Impegni Titolo I	15.572.618,49
Parametro 4	43,8%

- la valorizzazione di residui attivi al titolo VI delle Entrate (Accensione prestiti);
- persistenza di significativi volumi di residui attivi e passivi "vetusti".

Sono stati chiesti chiarimenti al Comune, il quale ha rappresentato che i volumi di residui attivi e passivi e lo sfioramento del parametro 4 conseguono alla pendente "[...]separazione patrimoniale da Venezia ". Con riguardo ai residui attivi del titolo VI è stata confermato che "[...] dall'originario importo di €. 1.753.617,99 ne rimangono ad oggi ancora €. 161.036,08." Rispetto alla riscossione ed alla verifica delle condizioni del mantenimento dei residui, l'ente ha evidenziato:[...] che il riaccertamento viene effettuato da ciascun responsabile del servizio con proprio provvedimento con indicazione delle motivazioni a sostegno. Nel prospetto allegato sono indicati, per miglior valutazione dell'effettiva situazione, i residui ad oggi mantenuti con indicazione anche della quota di FCDE accantonata nel risultato di amministrazione a garanzia degli effettivi equilibri sostanziali."

SPESA			
		titolo I	
residui totali		6.823.892,68	
TRASFERIMENTI AL COMUNE DI VENEZIA (contenzioso in essere)	capitolo 753	2.943.215,30	
residui totale al netto trasferimenti al comune di venezia		3.880.677,38	
		43%	INCIDENZA RESIDUI VENEZIA SU RESIDUI TOTALI
totale impegni titolo I al 31/12/2016		15.572.618,49	
Parametro 4		25%	

Con riguardo al FCDE si evidenzia che, dai dati BDAP l'accantonamento risulta di euro 2.126.681,61 nello schema del questionario il valore riportato è parziale, per € 1.232.361,65. Dalla relazione dell'organo di revisione (cfr. pagina 14 relazione) si desume un valore pari ad euro 2.850.774,28, coerente con i criteri di calcolo secondo le medie desumibili dal questionario.

Al riguardo il Collegio ricorda che il FCDE, esprime un approccio gestionale di prudenza, tuttavia, ove non associato ad una efficiente gestione dei residui a lungo andare espone al rischio di bloccare risorse. L'accantonamento al FCDE è uno strumento diretto a fronteggiare il rischio della perdita o dell'erosione del valore nominale del credito, ed in tale veste partecipa alla complessiva positività degli equilibri raggiunti, tuttavia non deve costituire un perdurante rimedio contabile al raggiungimento degli equilibri medesimi, i quali devono essere assicurati in via principale da una idonea gestione complessiva.

Il Collegio, pertanto, nel prendere atto di quanto evidenziato, in disparte le cause indipendenti dalla gestione dell'ente, invita a mantenere un approccio necessariamente dinamico e preventivo ed a migliorare in termini di efficacia la riscossione ed i pagamenti, riservando ogni valutazione ad esito dell'analisi sugli esercizi successivi al 2016.

### 1.3 Tempestività dei pagamenti.

L'indicatore di tempestività dei pagamenti inteso come differenza tra la data di pagamento e la data di scadenza è per il Comune negativo e pari a -1,69 giorni.

Ad integrale recepimento della direttiva 2011/7/UE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali e aderente alla nozione di c.d. "non performance", nell'ipotesi di mancato rispetto del termine dell'obbligazione, il D.Lgs 192/2012, art. 4, comma 1, ha stabilito che: "[...] Gli interessi moratori decorrono, senza che sia necessaria la costituzione in mora, dal giorno successivo alla scadenza del termine per il pagamento". Al successivo comma 4 è disposto che "[...] Nelle transazioni

*commerciali in cui il debitore è una pubblica amministrazione le parti possono pattuire, purché in modo espresso, un termine per il pagamento superiore a quello previsto dal comma 2, quando ciò sia giustificato dalla natura o dall'oggetto del contratto o dalle circostanze esistenti al momento della sua conclusione. In ogni caso i termini di cui al comma 2 non possono essere superiori a sessanta giorni. La clausola relativa al termine deve essere provata per iscritto.”*

Il debito commerciale che sia tardivamente saldato, potrebbe definire un ulteriore debito, relativo all'interesse di mora, che, a norma dell'art. 4, comma 1, del D.lgs. n. 192/2012, decorre “(...) senza che sia necessaria la costituzione in mora, dal giorno successivo alla scadenza del termine per il pagamento.” Si configura in tale ultima ipotesi una circostanza automatica, disposta dal legislatore in deroga al principio generale, poiché gli interessi decorrono senza necessità di cd. *interpellatio*. Nel caso di ritardato pagamento di crediti commerciali da parte dell'ente, l'interesse di mora è da considerarsi una obbligazione che sorge ex lege in capo all'ente medesimo.

Tanto considerato, in sede istruttoria, questa Sezione ha chiesto all'ente se e per quale ammontare, nel 2016, avesse provveduto a riconoscere interessi di mora per debiti estinti tardivamente. L'ente ha confermato sia l'indice di - 1,69 giorni, sia pagamenti superiori ai 60 giorni senza interessi, non sono tuttavia stati forniti elementi quali-quantitativi di dettaglio, né indicate eventuali misure adottate.

Il valore dell'indicatore pur nei limiti di valori medi, associato tuttavia a pagamenti oltre il termine dei 60 giorni costituiscono elementi di criticità per l'ente. Gli aspetti richiamati potrebbero esprimere, potenzialmente, un'inadeguata capacità di programmazione nella gestione delle risorse finanziarie, tuttavia la carenza di informazioni non consente contestuali valutazioni da parte del Collegio.

Tanto premesso il Collegio invita l'ente affinché adotti ogni preventiva ed utile azione diretta ad evitare eventuali ricadute negative sul sistema di bilancio, ed in particolare affinché non si creino le condizioni per un successivo pretestuoso ricorso allo strumento del riconoscimento di debiti fuori bilancio.

#### *1.4 Conto economico e Stato patrimoniale*

Riguardo ai dati del Conto Economico viene rilevato che:

- a fronte di valori positivi del risultato d'esercizio, si attestano negativamente le risultanze della gestione operativa e caratteristica;
- l'ammontare dei debiti di finanziamento riportati in BDAP, non corrisponde al saldo del debito, indicato nel correlato prospetto relativo all'indebitamento di cui al punto 2.4 del questionario.

L'ente, invitato a fornire chiarimenti, ha evidenziato che il valore negativo della gestione di €. 927.793,06 è determinato dagli accantonamenti effettuati al FCDE ed al Fondo indennità fine mandato del Sindaco, voci che entrambe costituiscono componenti negative della gestione, “Altri accantonamenti”; il valore positivo del risultato di esercizio pari ad €. 1.443.733,43 consegue all'incidenza positiva dei “proventi straordinari della gestione” pari a €. 3.363.094,89; con riferimento alle differenze rilevate riguardo i valori, per debiti di finanziamento, l'ente ha dichiarato di essere incorso in errore sia nella fase di inserimento del dato - la consistenza iniziale del residuo debito dei mutui per €. 13.601.269,21 (allegato 16) è stata inserita nella voce “altri debiti” e non nella voce

corretta debiti da finanziamento- , sia nella composizione quantitativa in quanto alla voce dell'importo capitale è stato sommato l'importo dell'intera rata di mutuo pagata, comprensiva degli interessi.

Il Collegio, nel prendere atto di quanto rappresentato, richiama *mutatis mutandis* il principio contabile OIC 29 invitando l'ente affinché presti la dovuta attenzione perché nel momento in cui sono disponibili le informazioni ed i dati necessari per un corretto trattamento contabile, l'errore non sia dovuto ad impropria o mancata applicazione dei principi contabili, ovvero a negligenza o distorta interpretazione degli elementi di rilievo. Attraverso il meccanismo dell'individuazione delle poste finanziarie che concorrono alla definizione delle corrispondenti voci del conto economico, il legislatore introduce uno strumento che consente di ottenere informazioni immediate sull'incidenza delle scelte di gestione. Il risultato, della gestione operativa esprime a fine esercizio finanziario, in termini sintetici, gli esiti delle attività principali dell'ente. Esso quindi misura la capacità di svolgimento delle attività, che hanno concorso a realizzare la missione principale del Comune, e quindi della vitalità dinamica dell'ente, la quale nel caso di specie risulta "appesantita" in particolare nel 2016 dagli accantonamenti al FCDE.

Con riguardo allo Stato patrimoniale si apprende dalla relazione dell'organo di revisione (cfr. pag 31), che l'ente completerà la valutazione dei beni da iscrivere nello Stato patrimoniale entro l'esercizio 2017.

Il Collegio invita l'ente a perseguire una efficace gestione tipica ed a completare il processo di valutazione patrimoniale, secondo una metodologia aderente ai principi contabili ed al diritto jus-contabile vigente, ricordando che la rilevazione unitaria dei fatti - garantita dall'integrazione dei valori nelle manifestazioni sia finanziarie sia economico patrimoniali - concorre alla realizzazione della piena e fedele rappresentazione delle poste contabili e quindi a disegnare concretamente la capacità gestionale, le potenzialità e le debolezze finanziarie dell'ente.

### **PQM**

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

#### *Accerta*

- un volume dei residui passivi complessivi provenienti dal titolo I superiore al 40 per cento degli impegni della medesima spesa corrente, con conseguente sfornamento del parametro n.4;

#### *Raccomanda*

- l'adozione di misure organizzative idonee a migliorare la gestione dei residui e proattive rispetto alle dinamiche delle componenti del risultato di amministrazione, con peculiare attenzione al Fondo Rischio Contenziosi;

- un'attenta applicazione dei principi in materia di contabilità economico-patrimoniale.

#### *Si riserva:*

-di verificare nei successivi esercizi gli esiti delle segnalazioni e rilievi riportate nella presente deliberazione e nella deliberazione relativa al rendiconto 2015.

*Rammenta:*

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

**DISPONE**

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

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 26 settembre 2019.

Il Magistrato relatore

Il Presidente

Maristella Filomena

Salvatore Pilato

Depositata in Segreteria il 1 aprile 2020

**IL DIRETTORE DI SEGRETERIA**

Dott.ssa Letizia Rossini