CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO
La Segreteria

Trasmissione tramite Con.Te.

Al Presidente del Consiglio Comunale

Al Sindaco

Al Segretario

del Comune di

PAESE (TV)

All'Organo di revisione economico-finanziaria
del Comune di

PAESE (TV)

Oggetto: trasmissione delibera n. 3/2020/PRSE del 18 luglio 2019

Secondo quanto stabilito nel dispositivo, si trasmette ai soggetti in indirizzo la delibera n. 3/2020/PRSE, adottata dalla Sezione regionale di controllo per il Veneto in data 18 luglio 2019.

Distinti saluti.

Il Direttore della Segreteria
P/ Dott.ssa Letizia Rossini

Deliberazione n. 3 /2020/PRSE/Paese

REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 18 luglio 2019

composta dai Magistrati:

Elena BRANDOLINI	Presidente f.f.
Maria Laura PRISLEI	Consigliere
Amedeo BIANCHI	Consigliere relatore
Francesca DIMITA	Primo Referendario
Maristella FILOMENA	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 del D.L. n. 174/2012, convertito dalla L. n. 213 del 7 dicembre 2012;

VISTA la legge 28 dicembre 2015 n. 208;

VISTA la legge 11 dicembre 2016 n. 232;

VISTA la legge 27 dicembre 2017 n. 205;

VISTA la legge 30 dicembre 2018 n. 145;

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. 266. Rendiconto della gestione 2016*";

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

VISTA la deliberazione n. 15/2019/INPR con la quale la Sezione ha approvato il programma di lavoro per l'anno 2019;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 5/2019 del 23 gennaio 2019 con la quale sono stati approvati i criteri di selezione degli enti da assoggettare al controllo;

ESAMINATA la relazione sul rendiconto di gestione per l'esercizio finanziario 2016, redatta dall'Organo di revisione del Comune di Paese (TV);

VISTA la nota prot. n. 2481 del 27 marzo 2019, con la quale il Magistrato istruttore ha chiesto integrazioni e chiarimenti al Comune a seguito dell'esame del questionario;

VISTA la nota di risposta dell'ente acquisita al protocollo Cdc n. 3601 del 19 aprile 2019;

VISTA l'ordinanza del Presidente f.f. n. 39/2019 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il magistrato relatore, Consigliere Amedeo Bianchi

FATTO E DIRITTO

L'art. 1, commi 166 e 167, della L. 266/2005 (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, "Questionario") sulla base dei criteri e delle linee guida predisposte dalla Corte (Sezione delle Autonomie n. 6/SEZAUT/2017/INPR per il rendiconto 2016).

L'art. 148-*bis* del D.Lgs. 267/2000, inserito nel Testo Unico degli Enti Locali dall'art. 3 del D.L. 174/2012, esplicita le finalità del controllo *de quo* ("*verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, della sostenibilità dell'indebitamento, dell'assenza di irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli Enti.*"), ne definisce l'ambito ("*Ai fini di tale verifica, le Sezioni Regionali di Controllo della Corte dei Conti accertano altresì che i rendiconti degli Enti Locali tengano conto anche delle*

partecipazioni in società controllate e alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici per la collettività locale e di servizi strumentali all'ente") e stabilisce gli effetti delle relative risultanze ("*Nell'ambito della verifica di cui ai commi 1 e 2, l'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 comporta per gli enti interessati 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. Tali provvedimenti sono trasmessi alle sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti che li verificano nel termine di trenta giorni dal ricevimento. Qualora l'Ente non provveda alla trasmissione dei suddetti provvedimenti o la verifica delle Sezioni Regionali di Controllo dia esito negativo, è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria*").

L'esercizio 2016 vede operare a pieno regime le normative di riferimento della contabilità armonizzata, che, nel precedente esercizio 2015, come già evidenziato dalle Linee guida elaborate dalla Sezione delle Autonomie con la deliberazione n. 22/2016/INPR, avevano visto la loro prima applicazione mediante gli istituti che costituiscono la struttura della nuova contabilità quali il riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi, il Fondo pluriennale vincolato e il Fondo crediti di dubbia esigibilità.

In tale contesto, la Corte dei conti è chiamata a vigilare sul corretto e uniforme passaggio alle accennate nuove regole contabili da parte degli Enti Locali e, in tale compito, deve essere coadiuvata dall'Organo di revisione nella compilazione del Questionario-Relazione e nelle verifiche istruttorie formulate dalla Sezione.

Occorre precisare che, in ossequio alla natura dinamica del controllo espletato in tal sede, che impone, al fine di far emergere la concreta situazione economico-finanziaria dell'Ente, una visione prospettica degli atti del ciclo di bilancio nei vari esercizi, e in funzione dell'adozione "*di effettive misure correttive funzionali a garantire il rispetto complessivo degli equilibri di bilancio*" (Corte Cost. 60/2013), la Sezione regionale di controllo accerta anche criticità suscettibili di arrecare pregiudizio allo stabile mantenimento degli equilibri dell'Ente benché non integranti fattispecie di irregolarità sanzionabili nei termini sopra accennati.

Ciò doverosamente precisato e passando all'esame effettuato sulla relazione redatta ai sensi dell'art. 1, commi 166 e ss., della richiamata legge n. 266/2005 dall'Organo di revisione, in riferimento al conto consuntivo 2016 del Comune di Paese (TV), la Sezione deve richiamare l'attenzione dell'Ente sulle criticità riscontrate e sulle conseguenziali osservazioni e raccomandazioni di seguito rappresentate:

Ritardo nell'approvazione del rendiconto

Il Collegio, in relazione al ritardo nell'approvazione del Rendiconto 2016, approvato il 25 maggio 2017, ricorda che il rendiconto è atto ritenuto obbligatorio dalla legge (cfr., in termini, TAR Campania Napoli, Sez. I, 7/10/2004, n. 13591) e che dal ritardo nell'approvazione o dalla sua omissione, nei casi più gravi, può conseguire l'attivazione

della procedura disciplinata dall'art. 137 del D. Lgs. n. 267/2000 e dall'art. 120, co. 2 e 3, Costituzione circa l'eventuale esercizio di poteri sostitutivi degli organi, poteri attribuiti al Governo, con possibilità di intimare una diffida ad adempiere ed eventualmente nominare un commissario ad acta.

Evidenzia, altresì, la Sezione la natura di atto prodromico del rendiconto del penultimo esercizio antecedente quello cui si riferisce il bilancio, la cui assenza potrebbe comportare rilievi di illegittimità inerenti all'attendibilità e alla veridicità del successivo bilancio di previsione, attesa la chiara espressione contenuta nell'art. 172, co. 1, lett. a), del Testo Unico degli Enti Locali (D.Lgs. n. 267/2000) secondo cui al bilancio di previsione deve essere allegato il rendiconto deliberato.

Ulteriori limitazioni per l'ente, *ope legis*, si ravvisano nell'esclusivo e limitato utilizzo dell'avanzo di amministrazione "presunto", anziché accertato (artt. 186 e 187 D.Lgs. n. 267/2000) e nell'impossibilità di ricorrere all'indebitamento attraverso la contrazione di nuovi mutui, secondo quanto stabilito dall'art. 203, comma 1, lett. a) del TUEL mentre, la mancata redazione dell'apposita certificazione sui principali dati del rendiconto da parte dell'ente comporta la sospensione dell'ultima rata del contributo ordinario previsto in favore dell'ente relativamente all'anno in cui l'inadempimento è avvenuto (stante il precetto contenuto nell'art. 161, commi 1 e 3, TUEL, quest'ultimo nel testo modificato dall'art. 27 co. 7, della L. 28/12/2001, n. 448). Inoltre, in via provvisoria e sino all'adempimento, la ritardata approvazione del rendiconto comporta la sospensione della seconda rata del contributo ordinario (art. 21 del Principio contabile n. 3 - rendiconto degli enti locali).

La mancata approvazione del rendiconto costituisce sintomo di criticità o di difficoltà dell'ente locale di fare corretta applicazione della normativa e dei principi contabili che disciplinano l'intera materia, atteso che il rendiconto della gestione rappresenta un momento essenziale del processo di pianificazione e di controllo sul quale si articola l'intera gestione dell'ente, in grado di contenere informazioni comparative e di misurare i valori della previsione definitiva confrontandoli con quelli risultanti dalla concreta realizzazione dei programmi e degli indirizzi politici, vale a dire dei risultati, valutandone eventuali scostamenti ed analizzandone le ragioni.

Ciò vale evidentemente anche per il ritardo con cui si approva il rendiconto atteso che lo stesso riveste carattere di atto d'urgenza che può essere approvato anche nelle particolari situazioni indicate all'art. 38 del D.Lgs. n. 267/2000.

Va ricordato, poi, che la mancata approvazione del rendiconto entro il termine del 30 aprile causa, in virtù dell'articolo 227, comma 2 bis (introdotto dal D.L. n. 174 del 10 ottobre 2012) del D.Lgs. n. 267/2000, l'attivazione della procedura prevista dal comma 2 dell'articolo 141 del TUEL.

Da ultimo, si rappresenta che il D.L. n. 113/2016, all'art. 9, comma 1-quinquies ha disposto che: *"In caso di mancato rispetto dei termini previsti per l'approvazione dei bilanci di previsione, dei rendiconti e del bilancio consolidato e del termine di trenta giorni dalla loro approvazione per l'invio dei relativi dati alla banca dati delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 13 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, compresi i dati aggregati per voce del piano dei conti integrato, gli enti territoriali, ferma*

restando per gli enti locali che non rispettano i termini per l'approvazione dei bilanci di previsione e dei rendiconti la procedura prevista dall'articolo 141 del TUEL 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. È fatto altresì divieto di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi della disposizione del precedente periodo".

Accantonamento al Fondo rischi su garanzia fidejussoria a favore della partecipata ATS Srl

Nel questionario al Rendiconto 2016 l'Organo di revisione segnalava delle irregolarità contabili nel bilancio dell'esercizio evidenziando, in particolare, con riferimento alla fidejussione rilasciata dall'Ente a favore della società partecipata Alto Trevigiano Servizi S.r.l., un accantonamento nell'avanzo di amministrazione di un importo inferiore alla totalità del debito garantito.

Posto che perplessità sull'adeguatezza del fondo a garanzia di passività potenziali erano state formulate da questa Sezione a seguito del controllo effettuato sul Rendiconto dell'esercizio 2015 (delibera n. 385/2018/PRSP), il Magistrato istruttore ha chiesto all'Amministrazione di comunicare eventuali azioni intraprese al fine della copertura dei rischi prospettati.

In esito alla suddetta richiesta, il Comune confermava quanto già evidenziato in sede di risposta all'istruttoria formulata con riferimento all'esercizio 2015, precisando che a seguito dell'estinzione anticipata del mutuo contratto dalla società A.T.S. S.r.l (comunicata all'Ente dall'Istituto di credito in data 9 gennaio 2019), e la conseguente "liberazione" del Comune dagli impegni assunti dallo stesso con fidejussione sottoscritta a garanzia del mutuo medesimo, il Comune provvedeva, con il Rendiconto dell'esercizio 2018, alla cancellazione della quota di accantonamento a garanzia di passività potenziali a valere sull'avanzo di amministrazione dell'esercizio 2018.

La Sezione, nel prendere atto dell'estinzione della fidejussione a partire dal 2019 e riscontrando, comunque, il rispetto della capacità di indebitamento del Comune, ritiene opportuno ribadire le considerazioni già formulate a seguito del controllo del Rendiconto 2015 e contenute nella già menzionata delibera n. 385/2018/PRSP, evidenziando in questa sede, il sottodimensionamento, anche nell'esercizio 2016, dell'accantonamento del fondo a garanzia della fidejussione con la conseguente valorizzazione di un risultato di amministrazione alterato. Rileva, pertanto, la non conformità alle disposizioni vigenti ed al principio di veridicità del bilancio, che impone la rappresentazione delle reali condizioni delle operazioni di gestione e delle relative risultanze finali.

Mancata conciliazione dei rapporti debitori e creditori con la partecipata ATS Srl e criticità nella contabilizzazione degli stessi nel bilancio del Comune

Come già rilevato nell'esercizio 2015, anche dall'analisi del questionario al Rendiconto 2016 è emerso che si sono verificati casi di mancata conciliazione dei rapporti creditori e debitori tra l'Ente e i propri organismi partecipati. Come evidenziato nell'informativa

contenuta nella Relazione della gestione allegata al Rendiconto 2016, tali discrasie sono riconducibili alla partecipata Alto Trevigiano Servizi S.r.l. In particolare, dalla suddetta nota informativa si evince che "*la differenza di € 743.628,91 deriva dal diverso sistema di contabilizzazione dei crediti e debiti. Inoltre, in base alla documentazione in possesso, il debito comunicato dalla società A.T.S. pari ad € 1.073.325,89 risulta non corretto, per l'importo complessivo di € 127.504,27. (....) Pertanto in base alle risultanze contabili comunali il debito della società ATS srl ammonta ad € 1.200.829,96*".

Non trovando riscontro di tale ultimo valore, né nello Stato Patrimoniale al 31/12/2016 del Comune di Paese, ove non risultavano iscritti crediti verso imprese partecipate, né nei dati delle partecipate contenuti nell'apposito c.d. portale del Tesoro, ove i crediti nei confronti della partecipata in questione risultavano pari ad euro 259.647, il Magistrato istruttore provvedeva a richiedere chiarimenti sulle discrasie riscontrate. Inoltre, venivano chiesti chiarimenti in merito alla mancata doppia asseverazione, nella nota informativa relativa alla conciliazione dei rapporti creditori e debitori fra l'Ente e i propri organismi partecipati, da parte dei rispettivi organi di controllo, come disposto dall'art. 11, comma 6, lettera j), del D. Lgs. n. 118/2011.

Il Comune, con nota del 19 aprile 2019, forniva le informazioni richieste comunicando nel dettaglio la composizione dei debiti della partecipata ATS S.r.l. verso l'Ente e le relative registrazioni contabili effettuate nel bilancio comunale, da cui emergeva una contabilizzazione poco chiara e trasparente dei suddetti crediti. Per quanto riguarda la mancata doppia firma di asseverazione da parte dei rispettivi organi di controllo, sulla nota informativa relativa alla conciliazione dei rapporti creditori e debitori, il Comune precisava che la doppia asseverazione è riferita solamente alle partecipate dirette.

La Sezione rammenta che, a norma dell'art. 11, comma 6, lett. j), del D. Lgs. n. 118/2011, la relazione sulla gestione allegata al rendiconto deve illustrare, fra gli altri, gli esiti della verifica dei crediti e debiti reciproci fra l'Ente ed i propri enti strumentali e le società controllate e partecipate. Trattasi di un obbligo informativo che è parte della relazione stessa, rientrando nella responsabilità dell'organo esecutivo dell'ente territoriale illustrare, per una migliore comprensione dei dati contabili, gli esiti della verifica dei debiti e crediti reciproci con i propri enti strumentali e società controllate/partecipate, al fine di garantire una piena attendibilità dei rapporti debitori e creditori. L'asseverazione da parte dell'Organo di revisione degli enti strumentali e delle società controllate e partecipate è sempre necessaria, a nulla rilevando che dal bilancio societario sia possibile individuare in modo analitico i singoli rapporti debitori e creditori esistenti nei confronti dell'ente socio (cfr. deliberazione n. 2/SEZAUT/2016/QMIG).

Efficienza della riscossione relativamente al recupero dell'evasione tributaria e delle sanzioni per violazioni al Codice della strada

Nel corso del 2016, le riscossioni relative al recupero dell'evasione fiscale si sono attestate su valori piuttosto bassi: su un totale di accertamenti pari a euro 1.815.457,20, ne risultano riscossi, nel 2016, solamente euro 113.813,37 (con una percentuale di riscossione pari al 6,7%). Inoltre, risultano piuttosto contenute, in tutti gli anni del periodo 2012/2016, le percentuali di riscossione degli importi dei residui attivi riferiti ai fitti ed ai canoni patrimoniali (pari a 12,842% nel 2016), nonché, nel solo 2016, delle sanzioni per

violazioni del Codice della strada (34,50%).

In risposta ai rilievi formulati a tal riguardo, l'Ente ha rappresentato che, per quanto riguarda le entrate da recupero dell'evasione tributaria, la bassa percentuale delle riscossioni rispetto agli accertamenti deriva dal fatto che nell'anno 2016 sono stati accertati importi elevati (euro 1.345.299,00), derivanti da avvisi di accertamento IMU e TASI emessi e notificati dall'Ufficio tributi nei confronti di una società attualmente in stato di liquidazione. Il Comune ha precisato che "*considerato lo stato di liquidazione volontaria, nell'ambito di una procedura di concordato preventivo, di tale società ed il conseguente elevato rischio di non riscuotere le entrate succitate, le previsioni delle stesse sono state interamente compensate da un corrispondente accantonamento a FCDE*". Per quanto, invece, concerne le basse percentuali di riscossione degli importi dei residui attivi riferiti ai fitti e canoni patrimoniali, queste sono dovute in gran parte al ritardo del versamento da parte della società A.T.S. Srl delle rate di ristoro di investimenti relativi al servizio idrico integrato, che risultano attualmente essere state riscosse dal Comune. Infine, relativamente alla riscossione degli importi dei residui attivi riferiti alle sanzioni per violazioni del Codice della strada, il Comune ha confermato il ritardo nel pagamento delle sanzioni da parte dei soggetti sanzionati con conseguente aumento degli importi da recuperare coattivamente. In merito all'attività di recupero coattivo, invece, al fine di migliorare la percentuale di riscossione delle entrate da provvedimenti per il recupero dell'evasione e da provvedimenti sanzionatori del Servizio di Polizia locale, nel 2018 è stato affidato in concessione, ad una società di riscossione, ai sensi dell'art. 36 del D.Lgs. n. 50/2016, per un periodo sperimentale di due anni, il servizio di riscossione coattiva delle entrate tributarie – con esclusione dell'imposta comunale sulla pubblicità, dei diritti sulle pubbliche affissioni, della TOSAP e delle entrate patrimoniali.

Nel rilevare quindi una palese inefficienza nell'attività di riscossione delle entrate comunali, pur riscontrando che l'Ente si è fattivamente attivato per il recupero coattivo delle stesse, la Sezione non può esimersi dall'evidenziare che il basso grado di realizzo delle entrate derivanti dal recupero dell'evasione tributaria e delle sanzioni per violazione del codice della strada costituisce una criticità suscettibile di incidere negativamente sulla gestione, ritardando il conseguimento delle risorse necessarie a far fronte alle spese programmate anche sulla base delle entrate delle quali si è prevista la riscossione

PQM

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 2016 del Comune di Paese (TV), nel concludere l'esame ex art. 1, comma 166, della legge n. 266/2005:

- rileva il ritardo nell'approvazione del Rendiconto di gestione 2016, avvenuta il 25 maggio 2017, ed invita l'Amministrazione, per il futuro, al rigoroso rispetto del termine di approvazione fissato dall'art. 227 del TUEL;
- accerta, per l'esercizio 2016, un insufficiente accantonamento del fondo a garanzia di passività potenziali riferito alla fidejussione dell'Ente a favore della partecipata ATS S.r.l.;

- invita l'Amministrazione, per il futuro, ad una più puntuale verifica dei rapporti finanziari con gli organismi partecipati, provvedendo tempestivamente alla regolarizzazione delle eventuali discrepanze, nonché a riesaminare la correttezza della contabilizzazione delle poste riconducibili ai crediti verso le società partecipate;
- raccomanda di adottare ogni misura utile a rendere più efficiente il recupero dell'evasione tributaria e delle sanzioni per violazioni del Codice della strada. A tal riguardo richiama l'attenzione del Responsabile del Servizio economico finanziario e dispone che, a partire dal mese di gennaio 2020, invii, con cadenza semestrale, una puntuale dettagliata relazione sullo stato di attuazione dell'attività di riscossione e di recupero dell'evasione, sottoscritta anche dal Segretario Generale;
- rammenta l'obbligo di pubblicazione della presente pronuncia ai sensi dell'art. 31 del D. lgs. n. 33/2013.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa al Sindaco, al Presidente del Consiglio comunale, al Segretario generale, nonché al Revisore dei conti del Comune di Paese (TV) per quanto di rispettiva competenza e per la doverosa informazione al Consiglio comunale.

Così deliberato in Venezia, nella Camera di Consiglio del 18 luglio 2019.

IL MAGISTRATO RELATORE
Amedeo Bianchi

IL PRESIDENTE f.f.
Elena Brandolini

Depositata in Segreteria il 17 GEN. 2020

IL DIRETTORE DI SEGRETERIA
Letizia Rossini

CORTE DEI CONTI * VENETO * SEZIONE REG.LE DI CONTROLLO PER IL