



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

Nell'adunanza del 12 febbraio 2020

composta dai magistrati:

Salvatore PILATO	Presidente
Elena BRANDOLINI	Consigliere
Amedeo BIANCHI	Consigliere relatore
Maristella FILOMENA	Referendario
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*, in particolare il 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 n. 213 del 7 dicembre 2012;

VISTA la legge 28 dicembre 2015 n. 208 (legge di stabilità 2016);

VISTA la legge 11 dicembre 2016 n. 232 (legge di stabilità 2017);

VISTA la legge 27 dicembre 2017 n. 205 (legge di bilancio 2018);

VISTA la legge 30 dicembre 2018 n. 145 (legge di bilancio 2019);

VISTA la legge 27 dicembre 2019 n. 160 (legge di bilancio 2020);

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;

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

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

ESAMINATI gli schemi di bilancio BDAP trasmessi dall’ente in osservanza dell’art. 227, comma 6, D.Lgs. n. 267/2000 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;

VISTA l’ordinanza del Presidente n. 4/2020 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, 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*” 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. n. 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").

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 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.

In altri termini, qualora le irregolarità ravvisate dalla Sezione regionale non siano così gravi da rendere necessaria l'adozione della pronuncia di accertamento prevista dall'art. 148-bis, comma 3 del TUEL, l'attività di controllo sui bilanci da parte della Corte dei conti suggerisce di segnalare agli enti anche irregolarità contabili di minor gravità o meri sintomi di precarietà, soprattutto se accompagnate e potenziate da sintomi di criticità o da difficoltà gestionali, anche al fine di prevenire l'insorgenza di situazioni di deficitarietà o di squilibrio, idonee a pregiudicare la sana gestione finanziaria che deve caratterizzare l'amministrazione di ciascun ente.

Tenuto conto della precedente deliberazione della Sezione n. 302/PRSE/2019 avente a oggetto il rendiconto del Comune per l'esercizio 2015, sulla base dell'esame della documentazione inerente al rendiconto per l'esercizio 2016 e degli schemi di bilancio acquisiti nella Banca Dati Amministrazioni Pubbliche (BDAP), al fine di prevenire potenziali gravi pregiudizi e danni irreparabili all'equilibrio di bilancio, la Sezione deve richiamare l'attenzione dell'Ente sulle criticità riscontrate di seguito rappresentate.

1. Ritardo nell'approvazione del rendiconto

Il rendiconto della gestione relativo all'esercizio 2016 è stato approvato con deliberazione di Consiglio comunale n. 8 in data 8 maggio 2017, pertanto non in conformità all'art. 227, comma 2, del TUEL.

La Sezione, ricorda che la mancata approvazione del rendiconto entro i termini di legge può causare, in virtù dell'articolo 227, comma 2 bis, del TUEL, l'attivazione della procedura prevista dall'articolo 141, comma 2, dello stesso Testo Unico.

Il Collegio sottolinea, inoltre, che, benché il ritardo sia contenuto, l'approvazione del rendiconto entro i termini è un adempimento di estrema rilevanza nell'ambito della gestione amministrativa e contabile dell'ente locale, atteso che il rendiconto della gestione rappresenta un momento essenziale, quello che da avvio alla fase della verifica, del processo di pianificazione e di controllo, 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 e, quindi, valutandone eventuali scostamenti ed analizzandone le ragioni, finalizzando l'attività al controllo di gestione. L'approvazione del rendiconto non deve, in nessun caso, considerarsi un adempimento meramente formale di tale aspetto gestionale. Ciò è pure rinvenibile nelle disposizioni contenute negli artt. 186 e 187 del TUEL, che individuano nell'approvazione del rendiconto il momento formale di definizione della consistenza quantitativa e qualitativa dell'avanzo, legittimandone l'utilizzo di tale margine alle sole casistiche specificamente indicate e entro i limiti stabiliti dalla stessa norma.

2. Fondo cassa e reiterato ricorso anticipazione di tesoreria

Dalla lettura degli schemi di bilancio BDAP si è verificato che, per l'esercizio 2016, il fondo cassa finale di Euro 146.736,03 - sebbene non risulti negativo ed, anzi, emerga un progressivo lieve aumento in rapporto alla cassa iniziale di Euro 73.113,28 – evidenzia, a fronte della popolazione del Comune pari a 18.035 abitanti, un valore unitario pari ad Euro 8,14 per abitante. Tale evidenza sembra rappresentare un indicatore di debolezza degli equilibri di cassa, peraltro confermato dall'utilizzo di anticipazioni di tesoreria pur se nei limiti di legge. Si ricorda che la tematica delle anticipazioni è stata oggetto di rilievo anche in relazione al rendiconto 2015, anno in cui si attestava un utilizzo per 89 giorni, per importo massimo giornaliero concesso pari a Euro 555.116,37. Rispetto al ciclo di bilancio oggetto della presente disamina, la situazione appare aggravata in quanto l'Ente, nell'esercizio 2016, si è avvalso di anticipazioni, per 321 giorni con un importo massimo giornaliero pari a Euro 980.316,92. La relazione dell'Organo di Revisione e degli atti a corredo, conferma che il ricorso all'anticipazione deriva dalla difficoltà di incasso degli importi accertati a titolo di ICI e IMU e delle sanzioni del codice della strada. L'Organo di Revisione, in calce alla propria relazione stigmatizza con enfasi tale criticità, la cui dinamica in peggioramento rappresenta una sempre più difficoltosa gestione delle risorse finanziarie.

A riscontro della nota istruttoria Cdc prot. n. 12951 del 27 novembre 2019, l'Ente rappresenta una flessione del ricorso a tale istituto, fino al suo totale esaurimento nell'anno 2019, precisando che *“Le operazioni condotte in termine di accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità, di utilizzo prudente dell'avanzo di amministrazione e*

soprattutto in termini di recupero dei crediti (avvio di procedure esecutive con emissione disgiunzioni di pagamento, seguite da azioni da parte di legali incaricati), hanno quindi, migliorato la situazione di cassa rispetto ai precedenti esercizi, consentendo di garantire il tempestivo pagamento ai fornitori.”

Sebbene il ricorso all'anticipazione di tesoreria rappresenti un trend in netto miglioramento fino al rispetto dei parametri di legge, così come espresso nelle controdeduzioni dell'ente in sede istruttoria, si ritiene opportuno ricordare che la circostanza, in caso di reiterazione, seppur non in un immediato futuro, può essere sintomatica di una criticità gestionale.

3. Sofferenza nelle riscossioni di competenza e accumulo residui

Dall'analisi della gestione dei residui, si nota la presenza di una sensibile mole di residui di nuova formazione, prevalentemente concentrata nei titoli I, III e IV dell'entrata e nel titolo I e II della spesa, la cui percentuale di costituzione si attesta al 62,20 % del totale residui per quelli attivi e all'89,98 % per i passivi. Nello specifico, al 31/12/2016 i residui attivi ammontano complessivamente ad Euro 4.210.609 e quelli passivi ad Euro 2.403.963, ancorché siano rispettati i parametri ministeriali di deficitarietà n. 2 e 4.

La consistenza complessiva dei residui attivi, sembra incidere nel suo complesso sulla già discussa sofferenza di cassa.

Si rileva inoltre che permangono residui attivi datati e vetusti, provenienti da esercizi precedenti, sempre al titolo I (944.303,65 Euro), III (309.168,01 Euro) e IV (163.138,02 Euro), e residui vetusti ancorché distribuiti in prevalenza in parte capitale.

Il Comune, in risposta alle richieste di chiarimenti del Magistrato istruttore del 27 novembre 2019, ha precisato che:

“Come già evidenziato al punto 2, il ricorso all'anticipazione di tesoreria negli anni successivi si è ridotto notevolmente ed in particolare: nel 2018 è stato limitato alla prima parte dell'esercizio (gg. complessivi in anticipazione 141), mentre nel corso del 2019 non è stato necessario ricorrere all'anticipazione. Si può affermare, pertanto, che le operazioni sin qui condotte in termine di accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità, di utilizzo prudente dell'avanzo di amministrazione e soprattutto in termini di recupero dei crediti hanno migliorato la liquidità dell'ente. Il miglioramento della gestione dei residui è verificabile anche dai seguenti dati sull'andamento della riscossione nell'esercizio 2018, confrontato con l'esercizio 2017, in riferimento alle voci che presentano maggiore difficoltà di esazione (...).”

Con riferimento al risultato contabile di amministrazione pari a Euro 1.515.931,35 si evidenzia che l'ammontare complessivo dei residui attivi (Euro 4.210.609) rappresenta il 96,63% delle componenti attive che lo determinano attribuendo a tale saldo un implicito maggior rischio di credito.

In relazione alla capacità di realizzazione delle componenti creditizie, dai dati del Questionario (Tab. 1.4.1 recante il “risultato della gestione delle entrate”) emerge che, rispetto agli accertamenti in conto competenza, le relative riscossioni si attestano su percentuali non ottimali, in particolare per il Titolo I il 69,25%, III (Entrate extratributarie) l'87,92% e IV (Entrate in c/capitale) il 73,57%, con conseguente incremento dei residui, dei tre titoli pari a Euro 1.779.627.

In sede di analisi istruttoria, al punto 1.6.1 del Questionario “efficienza dell’attività di contrasto all’evasione tributaria nelle fasi di accertamento e riscossione” emerge che la l’indice di efficienza della riscossione è pari al 29,64% (Euro 878.166 da incassare) riferita al recupero dell’IMU e al “recupero evasione altri tributi”.

Si prende atto, in ogni caso, che l’accantonamento del FCDE pari a Euro 1.010.131,01 al 31/12 rappresenta il 39,63% sull’aggregato relativo ai residui attivi al titolo I e III (Euro 2.548.805) e il 23,99% dei residui attivi totali.

Benché vi sia un miglioramento nella percentuale di riscossione dei crediti negli esercizi successivi all’anno oggetto di controllo e per quanto l’aumento dei residui attivi non sia da considerarsi esaustivo di una criticità grave, si osserva, sulle base delle suddette evidenze, un appesantimento della gestione finanziaria complessiva che determina un accantonamento, a garanzia dell’Ente, di risorse altrimenti utilizzabili.

In proposito il Collegio, non può esimersi dal richiamare l’attenzione degli organi politici e degli organi tecnici ognuno per la parte di competenza, ma prima di ogni altro del Sindaco, del Segretario generale, del Responsabile del servizio finanziario e del Collegio dei revisori, sull’importanza della veridicità e della congruità delle previsioni di bilancio, da stimarsi anche in base all’effettiva esigibilità delle entrate, secondo il principio contabile applicato della competenza c.d. “potenziata”, nonché tenendo presente che il tasso di realizzazione delle entrate (derivante dal rapporto tra le riscossioni in conto competenza e gli accertamenti), ossia la misura della capacità dell’ente di incassare le entrate accertate, è uno dei parametri significativi ai fini dell’indagine sulla salute finanziaria di un ente.

La Sezione si riserva di effettuare ulteriori controlli, anche in sede di esame dei rendiconti successivi, per la verifica della corretta applicazione dei richiamati principi contabili

4. Contratto di leasing operativo

Si afferma in atti (pag. 26 della relazione dell’Organo di revisione), la presenza di contratti di leasing. Con la nota a firma del Magistrato istruttore si chiedono chiarimenti in merito all’ ammontare e al metodo di contabilizzazione adottato. L’Ente, nelle controdeduzioni, ha chiarito che *“è in essere il contratto di leasing operativo, stipulato in data 12/09/2011 con durata ventennale”* e che *“con riferimento al contratto di leasing in essere, stipulato in data 12/09/2011 con durata ventennale e termine il 12/09/2031: Oggetto della locazione finanziaria è l’impianto fotovoltaico installato presso il magazzino comunale di Villorba .Per tale operazione il Comune beneficia degli incentivi da parte del GSE; il corrispettivo complessivo della locazione ammonta ad €. 365.064,16, Iva esclusa, suddiviso in 39 rate semestrali posticipate di € 15.038,67 (comprensivi di capitale e interessi); il metodo di contabilizzazione è quello patrimoniale con imputazione dei canoni semestrali in spesa corrente.”*

L’Ente deve pertanto attenersi ad un’analisi puntuale in merito alla tipologia di metodo di contabilizzazione (patrimoniale / finanziario) da applicare, in quanto, come precisato in altro parere n. 354/2016/PAR rilasciato da questa Sezione, ove la natura di tale operazione, dovesse risultare quella di un finanziamento finalizzato all’acquisto di un bene, la contabilizzazione delle poste, finanziarie e patrimoniali, generate dal contratto, a

prescindere dall'epoca della stipulazione dello stesso, dovrà seguire il metodo c.d. finanziario.

5. Conto economico

Dalla lettura della pag. 35 della relazione dell'Organo di Revisione e degli schemi BDAP si rileva che il risultato di esercizio è negativo per Euro 1.267.739,91, così come quello della gestione operativa pari ad Euro - 1.255.287,25.

Il Collegio dei revisori riconduce tali passività alla consistenza delle maggiori svalutazioni dei crediti. Ai fini della gestione operativa si ritiene che incida la consistenza degli ammortamenti che, per quanto in diminuzione rispetto agli esercizi precedenti rappresenta oltre il 24% dei costi della produzione.

Sul punto, con la nota istruttoria sono stati richiesti chiarimenti e l'Ente ha così controdedotto: *“Si prende atto di quanto osservato. La puntuale applicazione dei principi contabili, anche in termini economico - patrimoniali, assicura una piena conoscibilità della capacità economico finanziaria propria dell'Ente e a tale fine sarà considerata e monitorata ai fini di una programmazione coerente e sostenibile”.*

La Sezione, sebbene abbia constatato che il patrimonio netto risulti capiente del fondo di dotazione, ricorda che in base al Principio generale o postulato n. 15, previsto dall'art. 3, comma 1), del D.Lgs.n.118/2011 *“L'equilibrio di bilancio infatti comporta anche la corretta applicazione di tutti gli altri equilibri finanziari, economici e patrimoniali che sono da verificare non solo in sede di previsione, ma anche durante la gestione in modo concomitante con lo svolgersi delle operazioni di esercizio, e quindi nei risultati complessivi dell'esercizio che si riflettono nei documenti contabili di rendicontazione”.*

PQM

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto, nel concludere l'esame ex art. 1, comma 166, della legge n. 266/2005, in base alle risultanze della documentazione relativa al Rendiconto 2016 del Comune di Villorba (TV):

- invita l'Ente al rispetto dei termini di approvazione del rendiconto fissato dall'art. 227, co.2, del TUEL;
- richiama l'attenzione dell'Amministrazione comunale, in merito alla gestione dei residui, in applicazione del principio contabile applicato della competenza cd. “potenziata” e secondo i postulati di bilancio dell'attendibilità e della correttezza, invitandola a ridurre la massa dei residui attraverso un efficientamento della propria capacità di riscossione;
- raccomanda all'Amministrazione di porre attenzione alla verifica puntuale in merito alla metodologia di contabilizzazione (patrimoniale / finanziario) da adottare in ordine allo strumento del leasing operativo, in applicazione del principio contabile di cui all'allegato 4/2 al D.Lgs. n. 118/2011;
- invita a perseguire il risultato economico d'esercizio positivo in ossequio a quanto espressamente previsto dal principio generale n. 15 di cui al D.Lgs. n.118/2011.

La Sezione si riserva di verificare, anche nei successivi esercizi, gli esiti dei rilievi e delle segnalazioni deliberate.

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

Copia della presente pronuncia sarà trasmessa in via telematica, mediante l'applicativo Con.Te., al Sindaco, al Segretario generale, nonché al Presidente del Collegio dei revisori dei conti del Comune di Villorba (TV) per quanto di rispettiva competenza e per la doverosa informazione al Consiglio comunale.

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 12 febbraio 2020.

IL MAGISTRATO RELATORE

f.to digitalmente Amedeo Bianchi

IL PRESIDENTE

f.to digitalmente Salvatore Pilato

Depositata in Segreteria il 23 settembre 2020

IL DIRETTORE DI SEGRETERIA

f.to digitalmente Letizia Rossini