



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

Nell'adunanza del 12 maggio 2021

composta dai magistrati:

Salvatore PILATO	Presidente
Elena BRANDOLINI	Consigliere
Amedeo BIANCHI	Consigliere
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 decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali ed in particolare l'art. 148-bis, comma 3, del TUEL, così come introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera e) del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

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

VISTO il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni

ed integrazioni, con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria una Sezione regionale di controllo;

VISTE le Linee-guida per la redazione delle relazioni inerenti al Rendiconto per l'esercizio 2016, approvate dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 6/SEZAUT/2017/INPR del 30 marzo 2017;

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

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

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

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

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

ESAMINATE le relazioni sui rendiconti di gestione per gli esercizi finanziari 2016, 2017 e 2018, redatte dall'Organo di revisione di Chioggia (VE);

ESAMINATI gli schemi di bilancio B.D.A.P. trasmessi dall'ente, 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 nella legge 17 dicembre 2012, n. 221;

VISTA l'ordinanza del Presidente n. 31/2021, di convocazione della Sezione di controllo per il Veneto per l'odierna seduta;

UDITO il Magistrato relatore dott.ssa Daniela D'Amaro;

FATTO E DIRITTO

L'art. 1, commi 166 e 167 della legge n. 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 Sezione delle autonomie della medesima Corte.

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, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213) 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.”) e ne definisce l’ambito (“Ai fini della 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”); il predetto articolo stabilisce, inoltre, 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”).

In ossequio alla natura dinamica del controllo espletato in tale 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.

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

- i questionari sul rendiconto relativo al rendiconto degli esercizi 2016, 2017, 2018 e sul bilancio di previsione 2018/2020;
- le relazioni dell’Organo di revisione relative ai bilanci di previsione e ai rendiconti;
- le certificazioni del saldo di finanza pubblica per gli esercizi 2016, 2017 e 2018;
- gli schemi di bilancio presenti nella Banca dati delle Amministrazioni Pubbliche (BDAP).

Le risultanze dell’istruttoria compiuta sono state sottoposte dal magistrato istruttore al Collegio, che si è pronunciato nei termini che seguono.

1. Adempimenti ex D. Lgs. 33/2013

In sede istruttoria, con nota prot. n. 2089, in data 16/04/2020, si rilevava che, nella sezione “Amministrazione Trasparente” del sito Internet dell’ente, nell’area dedicata ai rilievi della Corte dei conti, non risultava adempiuto l’obbligo di pubblicazione delle deliberazioni di questa Sezione regionale di controllo (aventi ad oggetto il controllo finanziario del Comune *de quo*), nei termini e con le modalità di cui al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 e s.m.i.

L'ente, con propria nota di risposta, iscritta al protocollo C.d.c. n. 2773, in data 19/05/2020, precisava che “(...) *Nella Sezione Amministrazione Trasparente del sito internet del Comune di Chioggia, alle sottosezioni “Controlli e rilevazioni amministrazione – Rilievi - Corte dei Conti” risulta pubblicata l’ultima deliberazione Delibera n. 526/2018/PRSE del 13 novembre 2018. Si provvederà alla pubblicazione delle precedenti Delibere.*”

Preso atto della risposta pervenuta, osserva il Collegio che, alla data dell’adunanza, risulta nel frattempo pubblicata nella predetta sezione la deliberazione 38/2021/VSGC dell’11 febbraio 2021.

Non risultano invece ancora presenti le deliberazioni relative agli esercizi precedenti.

Il Collegio evidenzia che tale adempimento consente al cittadino di esercitare il “controllo diffuso” sull’operato dell’amministrazione territoriale ed in particolare sull’utilizzo delle risorse pubbliche.

Si raccomanda pertanto all’ente di pubblicare anche le delibere precedenti alla n. 526/2018/PRSE.

2. Criticità accertate con deliberazione della Sezione Regionale per il Veneto Corte dei Conti n. 526/2018/PRSE e rilevate anche negli esercizi 2016, 2017 e 2018

Con la suddetta deliberazione n. 526/2018/PRSE, la Sezione rilevava alcune criticità, su vari aspetti economici, finanziari e gestionali.

In relazione ai successivi rendiconti 2016, 2017 e 2018, si è dunque provveduto a verificare l’andamento di tali aspetti, invitando l’ente, in sede istruttoria, a fornire chiarimenti e aggiornamenti.

La Sezione, con la citata nota istruttoria, iscritta al protocollo n. 2089, in data 16/04/2020, chiedeva all’ente di dedurre in ordine ai punti di seguito indicati.

A. Fondo Pluriennale Vincolato: si chiedeva un aggiornamento in relazione alla re-imputazione degli impegni coperti dal FPV, in mancanza di adeguati cronoprogrammi. Su tale tematica, l’ente ha precisato che “(...) Pur in assenza di adeguati cronoprogrammi in fase preventiva la re-imputazione dei singoli impegni nell’FPV è avvenuta in conformità ai principi contabili (Principi 5.4.8 e 5.4.9). I relativi cronoprogrammi sono stati formalizzati successivamente alla registrazione dell’obbligazione giuridica andando a riconsiderare la re-imputazione nei vari esercizi di competenza.”

Il Collegio, preso atto della risposta fornita, ritiene di evidenziare che la funzione dei cronoprogrammi è principalmente quella di consentire una corretta attività di programmazione, non solo sotto il profilo formale, ma anche sostanziale.

Si raccomanda pertanto che tale attività venga esercitata nei modi e nei tempi richiesti dai principi contabili, secondo una logica che attribuisca ai cronoprogrammi il compito di governare le re-imputazioni afferenti al FPV e non, viceversa, con uno svilimento della funzione che il legislatore ha voluto assegnare a tale attività.

B. Recupero evasione tributaria ed entrate proprie - efficienza della riscossione: in sede istruttoria, la Sezione rilevava che la riscossione delle sanzioni per violazioni al codice della strada, rispetto agli accertamenti, risultava nel 2016 del 52,8%, nel 2017 del 41,28% e nel 2018 del 42,51%.

Relativamente alla riscossione delle entrate da TARSU-TIA-TARI, si riscontrava dai documenti contabili che il residuo attivo da riscuotere risultava nel 2017 pari ad € 16.916.76,05 e nel 2018 pari ad € 18.640.342,54, rilevando un peggioramento in termini quantitativi.

Analogamente, anche la riscossione dei fitti attivi esprimeva valori non ottimali per un ente di grandi dimensioni, nel 2016 del 44,32%, nel 2017 del 41,86% e nel 2018 del 51,89%.

I predetti valori, afferenti alla capacità intrinseca dell'ente di riscuotere le proprie entrate correnti, esprimevano una difficoltà gestionale confermativa dei rilievi già espressi per il 2015.

L'ente, con propria nota di risposta (iscritta al protocollo C.d.c. n. 2773, in data 19/05/2020) forniva le proprie valutazioni in ordine ai predetti punti, precisando che "(...) *Nel triennio 2016-2017-2018 le attività di recupero dell'evasione tributaria ICI e IMU ha permesso la riscossione complessiva di € 690.394,34 (competenza e residui dei tre esercizi).*

Sanzioni CDS: Il differenziale tra accertamenti e riscossioni delle sanzioni amministrative è confluito nei ruoli coattivi emessi dal Servizio di Polizia Amministrativa. Va segnalato comunque che parte del non riscosso è garantito dal FCDE.

TARSU-TIA-TAR: Si è sviluppato un forte contenzioso con le associazioni di categoria tutt'ora in corso. Va segnalato comunque che l'equilibrio del bilancio dell'Ente risulta garantito da opportuno accantonamento nel FCDE.

Fitti Attivi: Gli Uffici competenti hanno provveduto ad avviare la riscossione coattiva degli insoluti. Va segnalato altresì che parte del non riscosso è garantita dal FCDE."

Nel complesso il Collegio ritiene che l'ente, di notevoli dimensioni, come già rilevato, manifesti una certa difficoltà nella riscossione delle entrate proprie.

Questo aspetto costringe ad importanti accantonamenti nel Fondo crediti di dubbia esigibilità. Si ritiene opportuno evidenziare che le rilevanti somme accantonate (il FCDE è pari ad euro 15.462.020,8 al 31/12/2018), da un lato sterilizzano il rischio correlato alla stratificata difficoltà di riscossione, dall'altro costringono l'ente ad immobilizzare risorse altrimenti destinabili a finanziare investimenti a beneficio della cittadinanza amministrata, anche di quella parte che ha regolarmente corrisposto i tributi richiesti.

Si raccomanda, pertanto, di porre in essere una efficace azione di efficientamento della propria capacità di riscossione delle varie tipologie di entrata, con conseguente riduzione degli accantonamenti nel fondo crediti di dubbia esigibilità.

C. *Efficienza ed efficacia della Gestione dei residui*: in sede istruttoria, la Sezione rilevava che, con riguardo ai residui degli esercizi 2016 - 2017 - 2018, persistevano volumi consistenti di posizioni creditorie del Comune ed in particolare di residui vetusti, per i quali vi era presumibilmente un rischio di prescrizione, risultando inoltre sforato nel 2016 e nel 2017 il parametro ministeriale di deficitarietà n. 2.

Si segnalava, inoltre, che per il 2016, 2017 e 2018 risultavano significativi volumi di residui attivi di parte corrente, provenienti dalle gestioni precedenti a quella di competenza.

Al termine dell'esercizio 2016, la situazione dei residui del Comune di Chioggia risultava essere quella descritta nel prospetto a seguire:

SITUAZIONE RESIDUI AL 31/12/2016								
RESIDUI ATTIVI	INIZIALI	FINALI	di cui		di cui % sul totale di titolo		% su tot residui	Variazione 2015/2016
	01/01/2016	31/12/2016	ANTE 2016	NUOVI 2016	ANTE 2016	NUOVI 2016	% TOT ATTIVI	
Titolo 1	17.047.396,39	22.577.372,87	6.649.026,08	15.928.346,79	29,45%	70,55%	56,69%	5.529.976,48
Titolo 2	1.238.547,13	1.740.532,44	860.952,17	879.580,27	49,46%	50,54%	4,37%	501.985,31
Titolo 3	8.098.060,22	7.603.871,66	6.207.489,48	1.396.382,18	81,64%	18,36%	19,09%	-494.188,56
Totale parziale (A)	26.384.003,74	31.921.776,97	13.717.467,73	18.204.309,24	42,97%	57,03%	80,16%	5.537.773,23
Titolo 4	7.684.670,05	5.905.751,74	5.417.358,16	488.393,58	91,73%	8,27%	14,83%	-1.778.918,31
Titolo 5	1.053.430,00	0,00	0,00	0,00	0,00%	0,00%	0,00%	-1.053.430,00
Titolo 6	2.031.351,10	1.954.287,76	1.954.287,76	0,00	100,00%	0,00%	4,91%	-77.063,34
Totale parziale (B)	10.769.451,15	7.860.039,50	7.371.645,92	488.393,58	93,79%	6,21%	19,74%	-2.909.411,65
Titolo 7	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%	0,00%	0,00%	0,00
Titolo 9	36.110,06	41.061,16	8.606,15	32.455,01	20,96%	79,04%	0,10%	4.951,10
Totale	37.189.564,95	39.822.877,63	21.097.719,80	18.725.157,83	52,98%	47,02%	100,00%	2.633.312,68
Totale netto Titoli 7 e 9	37.153.454,89	39.781.816,47						2.628.361,58

RESIDUI PASSIVI	01/01/2016	31/12/2016	ANTE 2016	NUOVI 2016	ANTE 2016	NUOVI 2016	% TOT PASSIVI	Var.2015/2016
Titolo 1	11.158.959,04	13.121.860,01	1.503.477,72	11.618.382,29	11,46%	88,54%	46,54%	1.962.900,97
Titolo 2	22.900.006,61	14.553.964,56	10.315.158,66	4.238.805,90	70,88%	29,12%	51,62%	-8.346.042,05
Titolo 3	500,00	0,00	0,00	0,00	0,00%	0,00%	0,00%	-500,00
Titolo 4	0,00	63.738,90	0,00	63.738,90	0,00%	100,00%	0,23%	63.738,90
Titolo 5	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%	0,00%	0,00%	0,00
Titolo 7	459.072,75	453.129,85	362.769,67	90.360,18	80,06%	19,94%	1,61%	-5.942,90
Totale	34.518.538,40	28.192.693,32	12.181.406,05	16.011.287,27	43,21%	56,79%	100,00%	-6.325.845,08
Tot. al netto Tit.7 e 9	34.059.465,65	27.739.563,47						-6.319.902,18

Fonte: Elaborazione Corte dei conti da schemi BDAP 2016

Comparando i dati con quelli degli esercizi successivi è possibile osservare come i residui attivi di parte corrente antecedenti al 2016 (42,97%) fossero inferiori a quelli degli esercizi successivi. Analogamente, risultava inferiore il valore assoluto dei residui attivi finali. Nel 2017, la situazione dei residui attivi era la seguente:

SITUAZIONE RESIDUI AL 31/12/2017								
RESIDUI ATTIVI	INIZIALI	FINALI	di cui		di cui % sul totale di titolo		% su tot residui	Variazione 2015/2016
	01/01/2017	31/12/2017	ANTE 2017	NUOVI 2017	ANTE 2017	NUOVI 2017	% TOT ATTIVI	
Titolo 1	22.577.372,87	24.298.120,99	9.294.285,94	15.003.835,05	38,25%	61,75%	60,18%	1.720.748,12
Titolo 2	1.740.532,44	1.662.307,44	990.019,88	672.287,56	59,56%	40,44%	4,12%	-78.225,00
Titolo 3	7.603.871,66	8.422.857,59	6.820.183,40	1.602.674,19	80,97%	19,03%	20,86%	818.985,93
Totale parziale (A)	31.921.776,97	34.383.286,02	17.104.489,22	17.278.796,80	49,75%	50,25%	85,16%	2.461.509,05
Titolo 4	5.905.751,74	4.754.198,81	4.708.787,58	45.411,23	99,04%	0,96%	11,78%	-1.151.552,93
Titolo 5	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%	0,00%	0,00%	0,00
Titolo 6	1.954.287,76	1.146.021,43	1.146.021,43	0,00	100,00%	0,00%	2,84%	-808.266,33
Totale parziale (B)	7.860.039,50	5.900.220,24	5.854.809,01	45.411,23	99,23%	0,77%	14,61%	-1.959.819,26
Titolo 7	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%	0,00%	0,00%	0,00
Titolo 9	41.061,16	89.787,50	1.918,21	87.869,29	2,14%	97,86%	0,22%	48.726,34
Totale	39.822.877,63	40.373.293,76	22.961.216,44	17.412.077,32	56,87%	43,13%	100,00%	550.416,13
Totale netto Titoli 7 e 9	39.781.816,47	40.283.506,26						501.689,79

RESIDUI PASSIVI	01/01/2017	31/12/2017	ANTE 2017	NUOVI 2017	ANTE 2017	NUOVI 2017	% TOT PASSIVI	Var.2016/2017
Titolo 1	13.121.860,01	11.438.554,78	1.252.165,36	10.186.389,42	10,95%	89,05%	48,43%	-1.683.305,23
Titolo 2	14.553.964,56	11.597.084,23	11.261.688,72	335.395,51	97,11%	2,89%	49,10%	-2.956.880,33
Titolo 3	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%	0,00%	0,00%	0,00
Titolo 4	63.738,90	0,00	0,00	0,00	0,00%	0,00%	0,00%	-63.738,90
Titolo 5	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%	0,00%	0,00%	0,00
Titolo 7	453.129,85	581.416,64	384.097,28	197.319,36	66,06%	33,94%	2,46%	128.286,79
Totale	28.192.693,32	23.617.055,65	12.897.951,36	10.719.104,29	54,61%	45,39%	100,00%	-4.575.637,67
Tot. al netto Tit.7 e 9	27.739.563,47	23.035.639,01						-4.703.924,46

Fonte: Elaborazione Corte dei conti da schemi BDAP 2017

Si riscontra un incremento dei residui attivi totali, come pure di quelli di parte corrente, con circa la metà dei volumi riconducibili alle gestioni antecedenti a quella di competenza.

Tale consistenza trova conferma nel reiterato sfioramento, per gli esercizi 2016 e 2017, del parametro ministeriale di deficitarietà n. 2, relativo al “Volume dei residui attivi di nuova formazione prov. dalla gestione di competenza e relativi ai titoli I e III, con l'esclusione delle risorse a titolo di fondo sperimentale di riequilibrio di cui all'art. 2 del D.L. n. 23 del 2011 o di fondo di solidarietà di cui all'art. 1, co. 380 della L. 24 dic. 2012 n. 228, superiori al 42 % rispetto ai valori di accertamento delle entrate dei medesimi titoli I e III esclusi gli accertamenti delle predette risorse a titolo di fondo sperimentale di riequilibrio o fondo solidarietà.”

Per il 2018 la situazione risulta essere la seguente:

SITUAZIONE RESIDUI AL 31/12/2018								
RESIDUI ATTIVI	INIZIALI	FINALI	di cui		di cui % sul totale di titolo		% su tot residui	Variazione 2017/2018
	01/01/2018	31/12/2018	ANTE 2018	NUOVI 2018	ANTE 2018	NUOVI 2018	% TOT ATTIVI	
Titolo 1	24.298.120,99	23.521.809,72	13.144.097,08	10.377.712,64	55,88%	44,12%	57,71%	-776.311,27
Titolo 2	1.662.307,44	1.492.047,23	1.109.488,15	382.559,08	74,36%	25,64%	3,66%	-170.260,21
Titolo 3	8.422.857,59	8.764.128,92	6.649.729,43	2.114.399,49	75,87%	24,13%	21,50%	341.271,33
Totale parziale (A)	34.383.286,02	33.777.985,87	20.903.314,66	12.874.671,21	61,88%	38,12%	82,87%	-605.300,15
Titolo 4	4.754.198,81	5.739.459,00	3.464.916,23	2.274.542,77	60,37%	39,63%	14,08%	985.260,19
Titolo 5	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%	0,00%	0,00%	0,00
Titolo 6	1.146.021,43	1.144.719,47	1.144.719,47	0,00	100,00%	0,00%	2,81%	-1.301,96
Totale parziale (B)	5.900.220,24	6.884.178,47	4.609.635,70	2.274.542,77	66,96%	33,04%	16,89%	983.958,23
Titolo 7	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%	0,00%	0,00%	0,00
Titolo 9	89.787,50	98.717,43	59.665,10	39.052,33	60,44%	39,56%	0,24%	8.929,93
Totale	40.373.293,76	40.760.881,77	25.572.615,46	15.188.266,31	62,74%	37,26%	100,00%	387.588,01
Totale netto Titoli 7 e 9	40.283.506,26	40.662.164,34						378.658,08

RESIDUI PASSIVI	01/01/2018	31/12/2018	ANTE 2018	NUOVI 2018	ANTE 2018	NUOVI 2018	% TOT PASSIVI	Var.2017/2018
Titolo 1	11.438.554,78	10.756.120,69	1.156.645,43	9.599.475,26	10,75%	89,25%	80,74%	-682.434,09
Titolo 2	11.597.084,23	1.920.690,62	224.562,75	1.696.127,87	11,69%	88,31%	14,42%	-9.676.393,61
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	581.416,64	644.400,76	384.379,07	260.021,69	59,65%	40,35%	4,84%	62.984,12
Totale	23.617.055,65	13.321.212,07	1.765.587,25	11.555.624,82	13,25%	86,75%	100,00%	-10.295.843,58
Tot. al netto Tit.7 e 9	23.035.639,01	12.676.811,31						-10.358.827,70

Fonte: Elaborazione Corte dei conti da schemi BDAP 2018

Rispetto all'esercizio precedente, i residui attivi di parte corrente registrano una lieve flessione, mentre aumentano marginalmente i residui attivi totali.

Per la parte corrente, tuttavia, si assiste ad una "storicizzazione" dei residui attivi, espressa dall'aumento della parte relativa alle gestioni anteriori all'anno di competenza (61,88% nel 2018, a fronte del 49,75% del 2017). Tale dinamica induce a ritenere che, rispetto alle valutazioni offerte nel 2015, si siano consolidate maggiori difficoltà di riscossione per le componenti creditizie più datate, confermando quindi, almeno parzialmente, il perdurare delle criticità riscontrate in precedenza.

L'ente, con la predetta nota di risposta (iscritta al protocollo C.d.c. n. 2773, in data 19/05/2020), forniva le proprie valutazioni in ordine ai predetti punti, precisando che "(...) c1. L'organo di revisione ha verificato il rispetto dei principi e dei criteri di determinazione dei residui attivi e passivi disposti dagli articoli 179, 182, 189 e 190 del TUEL.

L'ente ha provveduto al riaccertamento ordinario dei residui attivi e passivi al 31/12 come previsto dall'art. 228 del TUEL, con atto G.C. n. 59 del 18.03.2016, verificando le ragioni del mantenimento.

Si evidenzia che una parte consistente dei residui attivi risulta garantita altresì dagli accantonamenti effettuati in ciascun esercizio nel FCDE attivando contestualmente le azioni per il recupero coattivo delle entrate in parola.

c2. Valgono le medesime considerazioni di cui al precedente punto c1.

L'incremento dei residui passivi del titolo II dell'esercizio 2016 discende dalle operazioni di riaccertamento ordinario dei residui, mantenuti su espressa indicazione del Responsabile del Servizio Lavori Pubblici.

Per quanto riguarda i residui al "Titolo VI - accensione prestiti" trattasi di rimborso di quota capitale di operazioni di credito effettuate con la Cassa Depositi e Prestiti. Si segnala che nel corso del 2019 a fronte di un residuo attivo di € 1.144.719,47 sono stati incassati € 553.432,02.

c3. Valgono le medesime considerazioni di cui al precedente punto c1."

L'ente, nella propria risposta, richiama spesso la consistenza del FCDE, quale elemento di garanzia in relazione alle somme da riscuotere.

Sul punto il Collegio, richiamando le valutazioni rese in precedenza, in occasione dell'analisi relativa alla capacità di riscossione, ritiene di evidenziare due dati che testimoniano la dimensione complessiva del fenomeno e consentono di inquadrarlo meglio.

Un primo aspetto riguarda l'incidenza che la massa dei residui assume sul bilancio dell'ente; si riporta, a tale proposito, la struttura del rendiconto dell'esercizio 2018:

Struttura del rendiconto 2018		
Fondo cassa al 31/12	(+)	73.900.678,88
Totale residui attivi	(+)	40.760.881,77
Totale residui passivi	(-)	13.321.212,07

FPV in spesa parte corrente al 31/12 (-)	1.453.106,06
FPV in spesa parte capitale al 31/12 (-)	24.762.733,87
FPV in spesa partite finanziarie al 31/12 (-)	0,00
Risultato contabile di amministrazione (+/-)	75.124.508,65

Fonte: Elaborazione Corte conti dati da schema BDAP 2018

Un secondo aspetto riguarda invece l'incidenza del FCDE e la sua consistenza, che deriva dalla massa dei residui attivi, in funzione dell'efficienza della riscossione. A tale scopo, si riporta il seguente schema.

Risultato di amministrazione 2018	
Risultato contabile di amministrazione	75.124.508,65
(-) Totale parte accantonata	15.590.389,47
di cui FCDE al 31/12/2018	15.462.020,80
(-) Totale parte vincolata	56.228.106,73
(-) Totale parte destinata a investimenti	1.057.272,08
Avanzo/Disavanzo (Totale parte libera)	2.248.740,37

Fonte: Elaborazione Corte conti dati da schema BDAP 2018

Il Collegio pone in evidenza la dimensione del FCDE 2018 (così come quella degli esercizi precedenti 2016 e 2017), più volte citato nelle risposte in comparazione con la parte libera e con quella destinata agli investimenti.

Un efficientamento della capacità di riscossione si tradurrebbe in una conseguente riduzione del FCDE, liberando risorse che potrebbero essere destinate a investimento o ad altre attività.

A tal fine, si ritiene utile riportare il prospetto a seguire, da cui si evidenzia come, facendo riferimento alle entrate più rilevanti dell'ente per il 2018 (corrispondenti ai residui attivi del titolo I e III), quasi la metà di esse risulta sterilizzata dal corrispondente accantonamento al Fondo crediti di dubbia esigibilità:

Indicatori relativi al FCDE 2018	
FCDE al 31/12/2018	15.462.020,80
Incidenza FCDE e Residui attivi /Titoli 1 e 3 dell'ente	47,89%
Totale residui attivi del titolo 1	23.521.809,72
Totale residui attivi del titolo 3	8.764.128,92
Parte libera del risultato di amministrazione	2.248.740,37

Fonte: elaborazione Corte dei conti dati BDAP da schema di bilancio

Per le motivazioni riportate, il Collegio raccomanda di favorire uno snellimento dei residui attivi, soprattutto di quelli riconducibili ai titoli I e III di parte corrente.

Risulta agevole desumere che una riduzione della predetta incidenza, come conseguenza di una ottimizzazione della capacità di riscossione, libererebbe rilevanti risorse, con conseguente facoltà di restituzione delle stesse alla collettività, in termini di maggiori beni o servizi erogati.

Infine, nel rilevare che per tutti gli esercizi permangono residui attivi iscritti al titolo VI in assenza di nuovi mutui (cfr. prospetto 2, pag. 34, questionario sul rendiconto 2018), il Collegio evidenzia la necessità di una verifica, relativamente alla corretta classificazione degli stessi.

Preso atto che trattasi di somme in parte provenienti da esercizi precedenti, si invita comunque l'ente a verificare la eventuale classificazione al titolo V, secondo quanto riportato al paragrafo 3.18, di cui al principio contabile applicato, concernente la contabilità finanziaria (ex allegato 4/2 ex D. Lgs. n. 118/2011), in base al quale la "prima" classificazione delle entrate al titolo 6, operata in sede di accertamento delle medesime, coincide con il momento in cui è stipulato il contratto di mutuo o prestito, come meglio precisato, al punto 3) dell'esempio 8.

D. Organismi partecipati: in sede istruttoria, la Sezione rilevava il permanere di alcune criticità, riscontrate nell'esercizio 2015. In particolare, con propria nota istruttoria (prot. n. 0002089 in data 16/04/2020) si chiedeva di fornire chiarimenti in merito alla parziale mancata conciliazione di crediti e debiti verso le società partecipate dall'ente. Si invitava, inoltre, a fornire un aggiornamento sullo stato del processo di riorganizzazione, previsto entro il 2016, dei servizi della società S.S.T Spa, sull'ammontare degli oneri a carico del Comune per la S.S.T. Spa negli esercizi 2016-2017-2018 e sulle misure organizzative adottate per garantire la circolazione delle informazioni necessarie all'Organo di revisione, anche tra i diversi settori (in particolare quelli dei LL.PP e dei Servizi finanziari).

L'ente, con la già citata nota di risposta (iscritta al protocollo Corte dei conti n. 2773, in data 19/05/2020) forniva le proprie deduzioni sui vari punti, precisando quanto segue:

"D1. Il Collegio dei Revisori non ha asseverato i crediti/debiti con alcune società partecipate (SST S.p.A. e ACTV S.p.A.). Per quel che concerne i rapporti tra ente e società ACTV è tutt'ora in corso una procedura transattiva di conciliazione di debiti e crediti reciproci.

D2. Nel corso dell'esercizio 2016 il Collegio dei Revisori ha provveduto alla verifica dei debiti/crediti con le società partecipate dell'Ente. L'esito di tale verifica è stato compendiato nella propria Relazione allegata al Rendiconto 2016.

D3. Per quanto riguarda i crediti si rimanda ai precedenti punti d1 e d2. Si segnala però che il credito vantato dall'Ente nei confronti di Veritas S.p.A. si riferisce a somme incassate dalla società e non versate all'Ente entro la fine dell'esercizio. Le stesse somme sono state riversate nelle casse comunali nel primo trimestre dell'esercizio successivo.

D4. Non è stato possibile asseverare le contabilità con le società partecipate SST S.p.A. e ACTV S.p.A in quanto i dati contabili delle medesime società non trovano corrispondenza con i dati del bilancio dell'Ente. Sono tutt'ora in corso procedure transattive per la definizione delle pratiche.

D5. Il Collegio non ha asseverato i prospetti contenenti i crediti/debiti con le Società partecipate per mancata corrispondenza dei dati contabili registrati dalle medesime società con la contabilità dell'Ente. Sono tutt'ora in corso procedure transattive per la definizione delle pratiche.

D6. Nel corso del 2016 si è provveduto alla riorganizzazione delle società partecipate, ivi compresa SST S.p.A., seguendo il percorso già previsto dalla Delibera di Consiglio n. 83 del 01/07/2015.

L'attività di riorganizzazione dei servizi della SST si è di fatto conclusa nel 2017 con la reinternalizzazione del servizio del Verde Pubblico.

D7. Tutte le spese sostenute a favore della Società S.S.T. S.p.A. si riferiscono a contratti di servizio regolarmente finanziati nei rispettivi bilanci. Va rilevato, comunque, che nel solo esercizio 2017 il Comune ha corrisposto un'erogazione pari ad € 425.000 a titolo di contributo in conto esercizio.

D8. Il sistema informativo dell'Ente consente la circolazione dei dati di natura contabile tra tutti i Settori dell'Ente. In aggiunta, il Servizio Finanziario, in occasione di significative modifiche legislative, produce e trasmette circolari esplicative a tutti i Responsabili di Settore.

Il Servizio di Ragioneria risulta, inoltre, di supporto all'Organo di Revisione per tutte le informazioni necessarie soprattutto in relazione agli adempimenti previsti ed attribuiti alla competenza specifica dell'Organo.”

Il Collegio, preso atto delle argomentazioni riportate, ritiene di evidenziare l'opportunità di una più puntuale conciliazione delle partite contabili tra l'ente territoriale e le proprie partecipate.

In particolare, in considerazione della risposta fornita al punto D1, relativamente alle mancate conciliazioni, si invita l'Organo di revisione, per gli esercizi futuri, a monitorare gli esiti e i conseguenti effetti delle transazioni in essere, oggetto del predetto rilievo per gli esercizi in argomento.

Analogamente, con riferimento ai punti D4 e D5, tenuto conto che dalla risposta emerge la sussistenza di transazioni in corso, relativamente alle mancate conciliazioni, si invita l'Organo di revisione, per gli esercizi futuri, a monitorare gli esiti ed i conseguenti effetti delle transazioni in essere, relativamente alle posizioni di ACTV Spa, SST Spa e alle altre citate.

Infine, con riferimento al punto D7, afferente alla società S.S.T. S.p.A., il Collegio osserva che l'erogazione di un contributo in conto esercizio, nel corso del 2017, per complessivi euro 425.000, induce ad una verifica sulla redditività di tale organismo.

Facendo riferimento ai dati rinvenibili nella Banca dati del dipartimento del Tesoro, si osserva che, per il predetto esercizio, l'utile è risultato pari ad euro 2.524, inducendo a ritenere che, in assenza del predetto contributo, la società avrebbe rilevato una perdita.

Su tale aspetto il Collegio invita l'ente e l'Organo di revisione ad un attento monitoraggio delle condizioni di redditività degli organismi partecipati in osservanza del principio generale che vieta il c.d. “soccorso finanziario” a favore di dette entità.

A tale proposito, Collegio richiama le disposizioni di cui all'art. 14 del D.lgs. 175/2016 (TUSP) il quale (riprendendo quelle in precedenza previste dall'art. 6, comma 19, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122)

stabilisce che “(...) *Le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, non possono, salvo quanto previsto dagli articoli 2447 e 2482-ter del codice civile, sottoscrivere aumenti di capitale, effettuare trasferimenti straordinari, aperture di credito, né rilasciare garanzie a favore delle società partecipate, con esclusione delle società quotate e degli istituti di credito, che abbiano registrato, per tre esercizi consecutivi, perdite di esercizio ovvero che abbiano utilizzato riserve disponibili per il ripianamento di perdite anche infrannuali. Sono in ogni caso consentiti i trasferimenti straordinari alle società di cui al primo periodo, a fronte di convenzioni, contratti di servizio o di programma relativi allo svolgimento di servizi di pubblico interesse ovvero alla realizzazione di investimenti, purché le misure indicate siano contemplate in un piano di risanamento, approvato dall'Autorità di regolazione di settore ove esistente e comunicato alla Corte dei conti con le modalità di cui all'articolo 5, che contempra il raggiungimento dell'equilibrio finanziario entro tre anni. Al fine di salvaguardare la continuità nella prestazione di servizi di pubblico interesse, a fronte di gravi pericoli per la sicurezza pubblica, l'ordine pubblico e la sanità, su richiesta della amministrazione interessata, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con gli altri Ministri competenti e soggetto a registrazione della Corte dei conti, possono essere autorizzati gli interventi di cui al primo periodo del presente comma.*”

Si invita l'Organo di revisione a vigilare in ordine ad eventuali successivi contributi in conto esercizio, in assenza dei quali la predetta società non possa garantire un proprio utile. A tale proposito, si sottolinea come l'economicità dell'esercizio dell'attività imprenditoriale sia espressamente richiesta dall'art. 2082 c.c.

3. Termine di approvazione dei rendiconti 2016 e 2018

In sede istruttoria, si è riscontrato il mancato rispetto del termine di approvazione del rendiconto sia per l'esercizio 2016 (in cui l'approvazione è avvenuta il 18/05/2017), che per l'esercizio 2018 (in cui l'approvazione è intervenuta il 7/05/2019); in entrambi i casi, esso è stato approvato oltre i termini di cui all'art. 227, co.2, del D. Lgs. 267/2000 (TUEL).

La Sezione, con la nota istruttoria prot. n. 2089, in data 16/04/2020, ha richiesto all'ente di fornire chiarimenti su tali ritardi, nonché di dichiarare che non si fossero poste in essere assunzioni in violazione dell'art. 9, commi 1 quinquies e ss., del D.L. n. 113/2016 s.m.i. e che fossero stati rispettati i divieti e le prescrizioni normativamente previste.

L'ente, con la suddetta nota di risposta (iscritta al protocollo Corte dei conti n. 2773, in data 19/05/2020) forniva le proprie deduzioni, precisando per il 2016 che “(...) *Lo schema di rendiconto dell'esercizio 2016 è stato approvato dalla Giunta Comunale in data 14.04.2017 con deliberazione n. 74. Tra il 30 aprile 2017 e il 18.05.2017, data nella quale è stato approvato il Rendiconto di gestione 2016 da parte del Consiglio Comunale, non sono state poste in essere assunzioni in violazione dell'art. 9, commi 1 quinquies e ss., del D.L.n.113/2016 s.m.i. e sono stati rispettati i divieti e le prescrizioni previste.*

Il leggero ritardo nell'approvazione della Delibera di Bilancio è dipeso sostanzialmente dal ritardo nell'adozione della Delibera di Giunta di Riaccertamento Ordinario dei Residui.”

Nella medesima nota, in relazione all'esercizio 2018, l'ente ha ulteriormente precisato che *"(...) Per quanto riguarda il ritardo valgono le stesse considerazioni di cui al punto 3.1. Non si rilevano ritardi nella trasmissione dati alla BDAP, avvenuta in data 24.05.2019. Comunque, nel periodo intercorrente tra le due date non sono state poste in essere assunzioni a qualsiasi titolo."*

Come è noto, il legislatore ha previsto molteplici conseguenze per l'inadempimento o per l'adempimento tardivo delle prescrizioni in materia.

Il Collegio richiama, in particolare, le disposizioni, di cui all'articolo 9, co. 1-quinquies, del D.L. 113/2016 e s.m.i., secondo cui *"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 testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, 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."* Precisando al successivo co. 1-octies che *"(...) La prima applicazione dei commi da 1 -quinquies a 1 -septies è effettuata con riferimento al bilancio di previsione 2017-2019, al rendiconto 2016 e al bilancio consolidato 2016."*

Il Collegio raccomanda all'ente, per il futuro, il rispetto dei termini previsti in materia.

In sede istruttoria era stata riscontrata anche la mancata trasmissione della relazione, concernente la razionalizzazione della spesa per l'esercizio 2016, ex art. 2 della L. n. 244/2007.

Su tale aspetto l'ente, con la predetta nota di risposta, precisava che *"(...) Nell'esercizio 2016 l'Amministrazione ha adottato la Deliberazione di Giunta n. 84 in data 11.04.2016. Il Piano di razionalizzazione della spesa, ivi accluso, è consistito sostanzialmente in una individuazione di obiettivi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa consentendo agli uffici di disporre di supporti strumentali idonei al raggiungimento degli obiettivi gestionali stabiliti dall'amministrazione. Per l'esercizio in parola non si è prodotta alcuna relazione a consuntivo, non registrandosi, di fatto, vere economie di spesa."*

Il Collegio ritiene opportuno ricordare che la L. n. 24/12/2007, n. 244, al co. 594, prevede che *"(...) Ai fini del contenimento delle spese di funzionamento delle proprie strutture, le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, adottano piani triennali per l'individuazione di misure finalizzate alla razionalizzazione dell'utilizzo: a) delle dotazioni strumentali, anche informatiche, che corredano le stazioni di lavoro nell'automazione d'ufficio; b) delle autovetture di servizio, attraverso il ricorso, previa verifica di fattibilità, a mezzi alternativi di trasporto, anche*

cumulativo; c) dei beni immobili ad uso abitativo o di servizio, con esclusione dei beni infrastrutturali;” specificando in seguito, al successivo co. 597 che “(...) A consuntivo annuale, le amministrazioni trasmettono una relazione agli organi di controllo interno e alla sezione regionale della Corte dei conti competente”

Si raccomanda pertanto all’ente, per il futuro, di adempiere a tale disposizione, trasmettendo a questa Sezione, mediante l’applicativo ConTe, la relazione inoltrata agli organi di controllo interno.

4. Tardiva trasmissione schemi BDAP

Nell’ambito delle verifiche relative ai bilanci di previsione 2017-2019 e 2018-2020, nonché ai rendiconti 2016, 2017 e 2018, si sono riscontrati alcuni ritardi nella trasmissione della prima versione degli schemi BDAP, oltre che del piano degli indicatori e dei risultati attesi, come meglio rappresentato nella tabella a seguire:

Comune di CHIOGGIA (VE)								
	Esercizio	Approvazione bilanci	Termine di legge	Data appr.ne + 30gg	Rispetto termine di legge appr.ne	Trasmissione BDAP	Rispetto termine BDAP 30gg	Ritardo
	Algoritmo verifica	A	T1	T2=A+30	A<=T1	B	B<=T2	
SCHEMI	BP 2017	29/03/2017	31/03/2017	28/04/2017	SI	26/04/2017	SI	0
	BP 2018	28/02/2018	31/03/2018	30/04/2018	SI	13/03/2018	SI	0
	RE 2017	26/04/2018	30/04/2018	26/05/2018	SI	24/05/2018	SI	0
	RE 2018 ¹	07/05/2019	30/04/2019	30/05/2019	NO	14/06/2019	NO	15
INDICATORI	BP 2017	29/03/2017	31/03/2017	28/04/2017	SI	26/04/2017	SI	0
	BP 2018	28/02/2018	31/03/2018	30/04/2018	SI	13/03/2018	SI	0
	RE 2017	26/04/2018	30/04/2018	26/05/2018	SI	24/05/2018	SI	0
	RE 2018 ¹	07/05/2019	30/04/2019	30/05/2019	NO	24/05/2019	SI	0

Fonte: Elaborazione CDC da BDAP

Si tratta, in particolare, degli schemi relativi al rendiconto 2018.

In generale, l’art. 13, c.1, della legge di contabilità e finanza pubblica 31 dicembre 2009, n.196, stabilisce che (per assicurare un efficace controllo e monitoraggio degli andamenti della finanza pubblica, nonché per dare attuazione e stabilità al federalismo fiscale) le amministrazioni pubbliche provvedono ad inserire in una banca dati unitaria, istituita presso il Ministero dell’economia e delle finanze, i dati concernenti i bilanci di previsione, le relative variazioni, i conti consuntivi, quelli inerenti alle operazioni gestionali, nonché tutte le informazioni necessarie all’attuazione della stessa legge.

Il Ministero dell’economia e delle finanze, con proprio D.M. 12 maggio 2016, ha previsto, all’articolo 1, lett. e), che gli enti locali trasmettono alla banca dati delle pubbliche amministrazioni (BDAP), gestita dal Dipartimento della Ragioneria dello Stato del Ministero dell’economia e delle finanze):”....a) i bilanci di previsione, compresi gli allegati previsti dall’articolo 11, comma 3, lettere da a) a h), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e successive modifiche, predisposti secondo gli schemi di cui all’allegato n. 9 al predetto decreto legislativo n. 118 del 2011;... b) i rendiconti della gestione, compresi gli allegati previsti dall’articolo 11, comma 4, lettere da a) a p), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e successive modifiche, predisposti secondo gli schemi di cui all’allegato n. 10 al predetto decreto legislativo n. 118 del 2011;.... e) il Piano degli indicatori e dei risultati attesi di bilancio di cui all’articolo 18-bis del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e successive modifiche”.

Il citato DM, ai successivi artt. 4 e 5, precisa le modalità ed i tempi di trasmissione, da effettuarsi, per i dati di cui alla predetta lett. e), entro 30 giorni dall'approvazione del bilancio o del rendiconto per gli enti locali e dei loro organismi o enti strumentali, nonché entro 30 giorni dall'approvazione del piano per le regioni e i loro organismi ed enti strumentali, a decorrere da quello relativo al rendiconto 2016 ed al bilancio di previsione 2017.

Per quanto sopra esposto, l'ente considerato è dunque soggetto (per il periodo compreso tra il termine ultimo, utile *ex lege* per la trasmissione dei dati e la data di trasmissione degli atti alla BDAP) alle sanzioni previste dall'articolo 9, comma 1 quinquies, del decreto-legge 24 giugno 2016, n. 113 (convertito con modificazioni dalla L. 7 agosto 2016, n. 160) e s.m.i.

La predetta disposizione stabilisce, infatti, 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 testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, 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”*.

In sede istruttoria, come si è già rilevato, è stato richiesto all'ente di fornire dichiarazione che non sono state poste in essere assunzioni, a qualunque titolo, in violazione del citato art. 9, commi 1 quinquies e ss., del D.L. n. 113/2016 s.m.i. e che sono stati rispettati i divieti e le prescrizioni previste, in particolare il divieto di applicazione dell'avanzo, ex lege n. 145/2018 (art.1,c. 897).

L'ente, con la propria nota, già richiamata in precedenza, ha confermato che *“(...) non sono state poste in essere assunzioni in violazione dell'art. 9, commi 1 quinquies e ss., del D.L.n.113/2016 s.m.i. e sono stati rispettati i divieti e le prescrizioni previste”*.

In particolare, l'ente ha confermato che *“(...) nel periodo intercorrente tra le due date non sono state poste in essere assunzioni a qualsiasi titolo.”*, riferendosi tuttavia, oltre che alla data di scadenza del termine normativamente previsto, a quella di trasmissione degli indicatori (24/05/2019), anziché a quella di trasmissione degli schemi di bilancio (14/06/19).

La Sezione richiama pertanto l'attenzione dell'ente medesimo sulle sanzioni conseguenti al mancato rispetto degli obblighi di cui sopra e raccomanda allo stesso di adottare, per il futuro ed in via stabile, misure organizzative che consentano un tempestivo adempimento dei predetti obblighi, concernenti le trasmissioni alla Banca Dati delle Pubbliche Amministrazioni, prevedendo controlli interni idonei ad intercettare possibili

inadempimenti, da cui possano derivare le conseguenze previste dalla legge.

5. Debiti fuori bilancio

Per i tre esercizi 2016, 2017 e 2018, sono stati rilevati debiti fuori bilancio, come da schema a seguire:

DEBITI FUORI BILANCIO ESERCIZI 2016-2018			
Articolo 194 T.U.E.L. :	2016	2017	2018
- lettera a) - sentenze esecutive	4.712,18	37.437,17	3.960,80
- lettera b) - copertura disavanzi	0,00	0,00	0,00
- lettera c) - ricapitalizzazioni	0,00	0,00	0,00
- lettera d) - procedure espropriative/occupazione d'urgenza	0,00	0,00	0,00
- lettera e) - acquisizione beni e servizi senza impegno di spesa	19.843,00	22.875,00	201.398,00
TOTALE	24.555,18	60.312,17	205.358,80

Fonte: elaborazione Corte dei conti da relazioni OO.RR.

La tematica, nel 2014, era stata oggetto di audizione, perché nelle annualità più risalenti l'ente aveva fatto ampio ricorso a tale istituto.

Osservando i dati riportati, il Collegio riscontra un progressivo incremento dei valori. Nel 2018, in particolare, risulta evidente l'impatto della componente riconducibile all'art. 194, co. 1, lett. e), del TUEL (per l'acquisizione di beni e servizi senza impegno di spesa) che può rappresentare la conseguenza di una inidonea capacità di programmazione dell'ente.

Quest'ultimo, con propria nota di risposta (iscritta al protocollo Corte dei conti n. 2773, in data 19/05/2020) forniva le proprie deduzioni, precisando che *"(...) L'entità dei debiti fuori bilancio appare in forte riduzione rispetto agli esercizi precedenti. I vari Settori Comunali sono stati più volte invitati ad avere particolare attenzione sulla normativa prevista dall'art. 183 del TUEL.... Nel 2017 ...I debiti fuori bilancio sorti nell'esercizio sono stati puntualmente riconosciuti e finanziati secondo le modalità previste dalla normativa vigente."*

Il Collegio, preso atto della risposta prodotta, raccomanda all'ente di favorire politiche gestionali che minimizzino l'utilizzo dei debiti fuori bilancio.

E' opportuno infatti ricordare che, a prescindere dalla legittimità nel riconoscimento del debito fuori bilancio, esso rappresenta in ogni caso una deroga al principio fondamentale che guida la contabilità finanziaria degli enti territoriali (ex art. 164, co. 2, del TUEL), secondo cui *"(...) Il bilancio di previsione finanziario ha carattere autorizzatorio, costituendo limite, per ciascuno degli esercizi considerati:*

a) agli accertamenti e agli incassi riguardanti le accensioni di prestiti;

b) agli impegni e ai pagamenti di spesa"

Una puntuale attività gestionale dell'ente locale si misura quindi anche dalla capacità dello stesso di contenere, attraverso una efficiente programmazione, i propri impegni di spesa entro il perimetro del bilancio di previsione.

6. Tempestività dei pagamenti

Facendo riferimento ai dati rinvenibili nel piano degli indicatori BDAP, relativi agli

esercizi 2016, 2017 e 2018 (cfr. foglio 1, riga 57), l'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti riportato dall'ente (di cui all'articolo 9, c. 1, del DPCM in data 22 settembre 2014) risulta essere:

- per l'esercizio 2016 pari a 0;
- per l'esercizio 2017 pari a 707;
- per l'esercizio 2018 pari a 11040000.

Facendo riferimento ai dati pubblicati nella sezione "Amministrazione Trasparente" dell'ente, i corrispondenti dati per i tre esercizi risultano essere:

- per l'esercizio 2016 pari a 21,31;
- per l'esercizio 2017 pari a 7,7;
- per l'esercizio 2018 pari a 11,04.

La Sezione, con nota istruttoria prot. n. 2089, in data 16/04/2020, ha richiesto all'ente di fornire chiarimenti su tali indicatori, indicando le motivazioni dell'aumento dei giorni di ritardo del 2018 (rispetto all'esercizio precedente), la tipologia di debiti scaduti, l'ammontare degli interessi di mora automatici pagati, le misure adottate.

L'ente, con propria nota di risposta (iscritta al protocollo Corte dei conti n. 2773, in data 19/05/2020) forniva le proprie deduzioni, precisando che per il 2017 *"(...) I debiti scaduti derivano principalmente da spese contrattuali e da affidamento di servizi. Non sono stati registrati interessi di mora e i relativi pagamenti sono stati puntualmente effettuati entro il primo semestre dell'anno successivo."* e per l'esercizio 2018, *"(...) L'indice dei pagamenti nell'esercizio 2018 è risultato in ogni caso nei limiti previsti dalla normativa vigente. Si fa osservare che i debiti scaduti derivano principalmente da spese contrattuali e da affidamento di servizi e non sono stati registrati interessi di mora. I relativi pagamenti sono stati puntualmente effettuati entro il primo semestre dell'anno successivo."*

L'ente non comunica, in sede di risposta, l'ammontare dei debiti scaduti oltre i 30 giorni previsti dalla norma.

Su tale argomento, si ritiene opportuno richiamare la circolare MEF del 22/07/2015, *"(...) volta a fornire alle amministrazioni pubbliche indicazioni e chiarimenti sul calcolo dell'indicatore di tempestività dei pagamenti secondo quanto previsto dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (D.P.C.M.) del 22 settembre 2014 recante: "Definizione degli schemi e delle modalità per la pubblicazione su internet dei dati relativi alle entrate e alla spesa dei bilanci preventivi e consuntivi dell'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti delle pubbliche amministrazioni"*.

Secondo quanto espressamente stabilito dall'art. 9, commi 1, 3 e 5, del D.P.C.M. 22 settembre 2014 ivi richiamato, l'indicatore di tempestività dei pagamenti è *"(...) la somma, per ciascuna fattura emessa a titolo corrispettivo di una transazione commerciale, dei 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"*.

Posto dunque che il termine di riferimento iniziale per il calcolo di detto indicatore è

rappresentato dalla data di scadenza delle relative fatture, i dati sopra riportati, essendo positivi, confermano che l'ente esegue i pagamenti medi oltre i termini ordinari previsti dalle disposizioni vigenti.

Preso atto di quanto argomentato in sede istruttoria e riscontrato che gli ITP relativi al 2016, 2017 e al 2018 esprimono valori dei pagamenti superiori ai 30 giorni, 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 (costituzione, nel bilancio di previsione 2020, di un apposito fondo, direttamente proporzionale alla gravità della violazione registrata nel 2019).

Si invita altresì il Comune a pubblicare, nell' apposita sezione, l'ammontare dei debiti commerciali scaduti da trenta giorni.

Con riferimento al riconoscimento degli interessi di mora, il Collegio ritiene opportuno evidenziare che, per la Pubblica Amministrazione, sottoposta ad una disciplina speciale, è necessario 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 grava sul debitore l'onere di provare l'impossibilità della prestazione, derivante da causa a lui non imputabile, con il richiamo al successivo art. 4, precisa ulteriormente, in deroga alla disciplina generale di cui all'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, per i pagamenti che eccedano i termini di legge, a valutare l'opportunità di ricorrere ad idonei stanziamenti di bilancio, a copertura degli impegni di spesa derivanti dagli oneri conseguenti ai ritardi stessi (cfr. anche gli oneri di cui all'art. 6 del D.Lgs. 231/2002), fatte salve le eventuali responsabilità in capo ai soggetti deputati all'esecuzione dei pagamenti stessi.

Il Collegio evidenzia che la gestione dei pagamenti deve essere attentamente valutata, tenendo conto degli alternativi istituti messi a disposizione dall'ordinamento, per consentire all'ente locale di far fronte a temporanee tensioni di liquidità, senza gravare sul tessuto economico del territorio amministrato.

A tale proposito, si ritiene opportuno sottolineare che le disposizioni di cui all'art. 4, co. 2 e segg. del citato D. Lgs. 231/2002 e s.m.i, con riferimento ai termini di pagamento delle Pubbliche Amministrazioni per le proprie obbligazioni, hanno recepito la direttiva 2000/35/CE del 29 giugno 2000, con la quale il Parlamento ed il Consiglio europeo hanno introdotto rimedi stringenti, finalizzati a dissuadere dai ritardi nei pagamenti, demandando ai singoli Stati membri l'adeguamento dei rispettivi ordinamenti.

7. Conto economico e Stato patrimoniale

Facendo riferimento ai dati rinvenibili negli schemi di bilancio della BDAP per gli esercizi 2016,2017 e 2018, la situazione economico -patrimoniale dell'ente risultava la seguente:

Comune di CHIOGGIA (VE)			
Stato patrimoniale (passivo)	2018	2017	2016
A) Patrimonio netto			
Fondo di dotazione	51.840.413,32	51.840.413,32	51.840.413,32
Riserve	196.555.211,47	236.672.161,51	246.935.212,36
da risultato economico di esercizi precedenti	-3.137.290,25	-1.777.914,47	
da capitale	195.433.591,42	235.648.486,71	244.245.706,64
da permessi di costruire	4.258.910,30	2.801.589,27	2.689.505,72
riserve indisponibili per beni demaniali e patrimoniali indisponibili e per i beni culturali	0,00	0,00	0,00
altre riserve indisponibili			
Risultato economico dell'esercizio	9.697.112,65	-1.359.375,78	-1.777.914,47
Totale patrimonio netto	258.092.737,44	287.153.199,05	296.997.711,21

Fonte: elaborazione Corte dei conti da schemi BDAP

La Sezione, con nota istruttoria prot. n. 2089, in data 16/04/2020, chiedeva all'ente di fornire chiarimenti in ordine ai risultati di esercizio 2016 (negativo per euro - 1.777.914,47) e 2017 (negativo per euro -1.359.375,78), precisando le misure e le azioni intraprese a tutela dell'equilibrio economico -finanziario.

Tali risultati si accompagnavano anche a risultati negativi delle gestioni operative intermedie.

L'ente, con propria nota di risposta (iscritta al protocollo Corte dei conti n. 2773, in data 19/05/2020) forniva le proprie deduzioni, rappresentando per il 2016 che *“(...) Il risultato negativo derivante dalla gestione caratteristica ed operativa è per lo più riconducibile alla presenza di rilevanti quote di ammortamento ed accantonamenti.*

Inoltre, l'applicazione dell'avanzo di amministrazione nel corso dell'esercizio comporta l'insorgenza di maggiori impegni e, perciò, di componenti negativi che non risultano controbilanciati da maggiori componenti positivi rilevati nella gestione economica, come accade in occasione della registrazione di nuove entrate.”

Preso atto delle motivazioni addotte, si ritiene tuttavia di evidenziare che la dimensione degli ammortamenti, se sotto il profilo contabile contribuisce in effetti a determinare la negatività dei risultati intermedi, sotto il profilo gestionale rappresenta la conseguenza di decisioni che vengono assunte nell'ambito della programmazione generale.

Con riguardo agli ammortamenti, posto che gli stessi di norma conseguono ad investimenti pluriennali, per garantire l'equilibrio economico si deve necessariamente tener conto della capacità reddituale dell'entità che opera gli investimenti.

Il Collegio, valutati gli atti, ritiene di evidenziare l'importanza di assicurare il predetto equilibrio, richiamando più in generale il postulato n. 15, di cui all'allegato 1 del D. Lgs. 118/2011, secondo il quale *“(...) Il principio dell'equilibrio di bilancio è più ampio del normato principio del pareggio finanziario di competenza nel bilancio di previsione autorizzatorio. (...)”*; tale equilibrio *“(...) deve essere inteso in una versione complessiva*

ed analitica del pareggio economico, finanziario e patrimoniale che ogni amministrazione pubblica pone strategicamente da dover realizzare nel suo continuo operare nella comunità amministrata.”.

Nel successivo esercizio 2018, comunque, l'ente ha realizzato un risultato economico positivo, pur confermando un risultato negativo della gestione operativa; si raccomanda, ad ogni buon fine, di perseguire uno stabile equilibrio tra le varie componenti economiche e, più in generale, di favorire la realizzazione di risultati economici positivi, nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento contabile vigente.

Dalla struttura dello stato patrimoniale si osserva che per il 2017 e il 2018 (negli schemi BDAP) non risulta apposto alcun valore alla voce “riserve indisponibili per beni demaniali e patrimoniali indisponibili e per i beni culturali” o altre riserve indisponibili, ingenerando perplessità in ordine alla corretta rappresentazione della voce riportata e del fondo di dotazione.

Tale aspetto assume maggiore rilevanza in considerazione del fatto che il Comune di Chioggia (VE), per la sua vocazione di città d'arte, può disporre di un patrimonio di beni culturali e demaniali indisponibili piuttosto rilevante, sia in termini assoluti, che in termini di incidenza rispetto alle riserve di capitale.

L'ente, con propria nota di risposta (iscritta al protocollo Corte dei conti n. 2773, in data 19/05/2020) forniva le proprie deduzioni, rappresentando per il 2016 che “(...) *Con riferimento alle risultanze Arconet del 14 dicembre 2016, si precisa che l'ammontare di beni demaniali e patrimoniali indisponibili registrato nell'Attivo immobilizzato dello Stato Patrimoniale al 31.12.2016, risulta ampiamente coperto dalle riserve di capitale evidenziate tra le poste del Patrimonio Netto.*”

Pur prendendo atto di quanto affermato, il Collegio ritiene che permangano i dubbi rilevati in sede istruttoria, sebbene l'ente abbia rassicurato in ordine alla capienza delle riserve di capitale.

In tal senso, è necessario che l'ente stesso provveda, negli esercizi successivi, a valorizzare le riserve indisponibili, al fine di dare dimostrazione contabile circa l'effettiva consistenza e la corretta valorizzazione del fondo di dotazione.

Dato per assunto che il patrimonio netto è una grandezza ideale che rappresenta, nella sua accezione economico patrimoniale, la parte disponibile dell'attivo, al netto delle passività, l'eventuale negatività del fondo di dotazione trova giustificazione nella sostanziale indisponibilità dei beni demaniali o di quelli del patrimonio indisponibile, in relazione alla loro natura o al particolare regime giuridico a cui sono sottoposti.

In tal senso, giova evidenziare che il principio contabile applicato alla contabilità economico patrimoniale, di cui all'allegato 4/3 del D. Lgs. 118/2011 (aggiornato al DM 18 maggio 2017), al relativo paragrafo 6.3, rubricato “Patrimonio netto”, afferma quanto segue: “(...) *Per la denominazione e la classificazione del capitale o fondo di dotazione dell'ente e delle riserve si applicano i criteri indicati nel documento OIC n. 28 “Il patrimonio netto”, nei limiti in cui siano compatibili con i presenti principi.*”; al paragrafo successivo è inoltre stabilito che “(...) *Il fondo di dotazione rappresenta la parte indisponibile del patrimonio netto, a garanzia della struttura patrimoniale dell'ente.*”

Il predetto principio contabile, applicato alla contabilità economico patrimoniale, al relativo esempio 14 (dedicato alla “*prima iscrizione nel patrimonio netto delle riserve indisponibili per beni demaniali e patrimoniali indisponibili e per i beni culturali*”) conferma la sostanza di tale componente patrimoniale, precisando che “(...) *l’adozione del principio contabile comporta una riclassificazione delle componenti del patrimonio netto, al fine di evidenziarne la quota costituita da beni indisponibili, non utilizzabile per far fronte alle passività dell’ente (...)*”; si precisa, ancora, che “(...) *Il fondo di dotazione e le riserve disponibili di un ente rappresentano la quota del patrimonio netto sulla quale i creditori di un ente possono sempre fare affidamento per il soddisfacimento dei propri crediti.*(...).

In ordine alla determinazione ed alla dimensione del fondo di dotazione, il principio contabile appena richiamato precisa l’importanza che tale voce sia correttamente valorizzata.

Infatti, viene poi precisato che “(...) *se il patrimonio netto è positivo e il fondo di dotazione presenta un importo insignificante o negativo, l’ente si trova in una grave situazione di squilibrio patrimoniale, che il Consiglio, in occasione dell’approvazione del rendiconto, deve fronteggiare, in primo luogo attraverso l’utilizzo delle riserve disponibili. Se a seguito dell’utilizzo delle riserve il fondo di dotazione risulta ancora negativo, vuol dire che, il patrimonio netto è esclusivamente costituito da beni che non possono essere utilizzati per soddisfare i debiti dell’ente. E’ probabile che il fondo di dotazione negativo corrisponda ad un rilevante importo negativo del risultato di amministrazione.*”

Appare dunque di rilevante importanza che l’ente si attivi per le relative verifiche, al fine di dare esatta quantificazione e dimostrazione delle componenti che concorrono alla determinazione del patrimonio netto, in particolare del fondo di dotazione.

Tale attività assume carattere di significatività ai fini della corretta rappresentazione degli schemi di bilancio, posto che la natura delle poste in argomento può generare errori rilevanti.

Con la nota istruttoria in premessa, si chiedeva all’ente anche di fornire chiarimenti in ordine alle seguenti incongruenze, emerse nei questionari sui rendiconti 2017 e 2018 - Sezione V - pagine 20 e 21: “*quesito 3 – L’ente non ha aggiornato gli inventari; quesito 5 – L’ente non ha provveduto a completare la valutazione dei beni patrimoniali nel 2017; quesito 7 – L’ente non ha effettuato politiche di valorizzazione del proprio patrimonio*”.

Su tali tematiche l’ente, nella propria nota di risposta, forniva alcune deduzioni, precisando che “(...) *L’attività di effettivo aggiornamento si è completata nell’esercizio 2019. ...5 Come per l’inventario, l’attività di valutazione dei beni patrimoniali si è completata nel corso del 2019 7 L’Ente non ha adottato misure specifiche per la valorizzazione del proprio patrimonio*”.

Preso atto della risposta fornita, che conferma il completamento delle attività nel corso del 2019 per i primi due punti oggetto di rilievo, il Collegio ritiene di dover segnalare la mancata valorizzazione del patrimonio dell’ente, anche in considerazione delle dimensioni territoriali e demografiche dell’ente.

Sul punto, la Sezione invita l'ente a porre in essere tutte le attività necessarie alla riqualificazione e alla valorizzazione dei propri beni, in osservanza delle disposizioni di cui all'art. 58 del D. L. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 e s.m.i.), adottando tutti gli strumenti in materia, messi a disposizione dalla disciplina vigente ed in particolare:

- l'alienazione, come regolamentata in via principale dall'art. 12 della legge 127/1997;
- la concessione di valorizzazione, in forza del predetto D.L. 112/2008;
- la locazione (ex art. 3 bis D.L. n. 351/2001);
- il conferimento a fondo immobiliare (ex art. 58 del D.L. 112/2008);
- la concessione di lavori pubblici (ex art. 143 del D.lgs. n. 163/2006 e s.m.i.);
- gli altri strumenti previsti dalle norme (contratti di partenariato pubblico privato diversi dalla concessione¹³, permuta, concessione del diritto di superficie, concessione di bene pubblico¹⁴).

8. Accantonamenti

In sede istruttoria la Sezione, con nota prot. n. 2089, in data 16/04/2020, ha richiesto all'ente di fornire chiarimenti, con riferimento agli esercizi 2017 e 2018, in ordine all'adeguatezza del fondo contenzioso, nonché con riferimento agli esercizi 2016 e 2017, al mancato accantonamento per il finanziamento degli arretrati da erogare relativamente al CCNL Funzioni locali (cfr. Questionario - Sezione I - pag. 12 quesiti 8.5 e 8.5.1 e segg.) e al Fondo crediti di dubbia esigibilità (cfr. Questionario - Sezione I- pag. 10, punto 6.2.1.2) relativamente all'inesigibilità dei residui e al suo mancato adeguamento.

Su tali tematiche l'ente, nella propria nota di risposta, forniva le proprie deduzioni, precisando che:

- con riferimento all'adeguatezza del fondo contenzioso *“(...) Nell'esercizio 2017 è stato previsto nell'Avanzo di amministrazione un accantonamento di € 120.000,00 a seguito dell'apertura di un contenzioso con una società che risulta tutt'ora in corso. ... (...) ... 4.2.1 Nel 2017 il fondo non è stato ulteriormente alimentato per assenza di contenziosi”*;
- in relazione agli accantonamenti afferenti ai rinnovi contrattuali *“(...) Nel 2016 e 2017 non sono stati effettuati accantonamenti per la difficoltà di prevederne effettivamente la quantificazione. L'erogazione degli arretrati al personale dipendente è avvenuta nell'esercizio successivo utilizzando le risorse rinvenienti dall'avanzo di amministrazione disponibile”*;
- con riferimento al mancato adeguamento del FCDE in relazione a cancellazioni dei crediti inesigibili *“(...) I crediti riconosciuti formalmente come assolutamente inesigibili o insussistenti cancellati in sede di riaccertamento non sono riconducibili alle entrate rientranti nel calcolo del FCDE.”*

Preso atto di quanto argomentato, il Collegio raccomanda il costante monitoraggio delle condizioni sottese alle diverse tipologie di accantonamenti.

In particolare, la Sezione richiama la natura e la funzione del fondo contenzioso, che assolve alla necessità di sterilizzare il rischio di impegni derivanti dalla soccombenza in

sede giudiziale e stragiudiziale.

A tale proposito, si ritiene di evidenziare le disposizioni del principio contabile applicato alla contabilità finanziaria, il quale, al paragrafo 5.2, per la spesa corrente, precisa quanto segue: l'imputazione dell'impegno avviene “... *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 necessarie per il pagamento degli oneri previsti dalla sentenza, stanziando nell'esercizio le relative spese che, a fine esercizio, incrementeranno il risultato di amministrazione che dovrà essere vincolato alla copertura delle eventuali spese derivanti dalla sentenza definitiva. A tal fine si ritiene necessaria la costituzione di un apposito fondo rischi. Nel caso in cui il contenzioso nasce con riferimento ad una obbligazione già sorta, per la quale è stato già assunto l'impegno, si conserva l'impegno e non si effettua l'accantonamento per la parte già impegnata. L'accantonamento riguarda solo il rischio di maggiori spese legate al contenzioso. In occasione della prima applicazione dei principi applicati della contabilità finanziaria, si provvede alla determinazione dell'accantonamento del fondo rischi spese legali sulla base di una ricognizione del contenzioso esistente a carico dell'ente formatosi negli esercizi precedenti, il cui onere può essere ripartito, in quote uguali, tra gli esercizi considerati nel bilancio di previsione o a prudente valutazione dell'ente, fermo restando l'obbligo di accantonare nel primo esercizio considerato nel bilancio di previsione, il fondo riguardante il nuovo contenzioso formatosi nel corso dell'esercizio precedente (compreso l'esercizio in corso, in caso di esercizio provvisorio).”*

E' necessario dunque evidenziare come il principio contabile, in relazione alla predetta tipologia di accantonamento, faccia esplicito riferimento alle c.d. obbligazioni passive condizionate, ovvero a quelle la cui esistenza è subordinata ad un determinato grado di rischio.

Giova ricordare che il rischio supportato da una entità rispetto ad uno specifico gravame è determinato dal prodotto di due parametri, di cui l'uno è rappresentato dalla probabilità che un determinato evento si verifichi e l'altro dal valore della causa (giudiziale) in funzione della capacità finanziaria dell'ente.

A tale proposito, al fine di qualificare il concetto di significatività della probabilità richiamata dal principio contabile, è possibile ricorrere all'interpretazione autentica offerta dall'Organismo Italiano di Contabilità, che nel proprio principio contabile OIC 31, afferente ai bilanci redatti secondo schema e ordinamento civilistico, assume che i fondi per rischi rappresentano passività di natura determinata ed esistenza probabile, i cui valori sono stimati.

Al paragrafo 12, il principio contabile OIC 31 specifica che “(...) *In relazione al grado di realizzazione e di accadimento, gli eventi futuri possono classificarsi come probabili, possibili o remoti.*

Un evento è probabile quando il suo accadimento è ritenuto più verosimile del contrario.

Un evento è possibile quando dipende da una circostanza che può o meno verificarsi; quindi il grado di accadimento dell'evento futuro è inferiore al probabile. Si tratta dunque di eventi contraddistinti da una ridotta probabilità di realizzazione.

Un evento è remoto quando ha scarsissime possibilità di verificarsi; ovvero, potrà accadere solo in situazioni eccezionali”.

In termini statistici un evento è pertanto da considerarsi probabile, ai fini del computo del fondo rischi, in tutti i casi in cui la probabilità soddisfa la seguente disequazione $p > 0,5$.

Il Collegio raccomanda pertanto un attento monitoraggio, avvalendosi anche dell'ufficio legale, di tutte le cause in corso, attribuendone il grado di rischio più idoneo, al fine di calibrare gli accantonamenti di legge.

9. Bilancio 2018-2020

La Sezione, con nota istruttoria prot. n. 2089, in data 16/04/2020, ha richiesto all'ente di fornire chiarimenti, avendo riscontrato che il bilancio di previsione 2017-2019, nell'equilibrio di parte corrente, esprimeva un valore negativo per il 2017 e il 2018 difformemente dalle disposizioni di cui all'art. 162, co. 6, TUEL.

L'ente, nella predetta nota di risposta, forniva le proprie deduzioni, precisando che “(...) Nella tabella degli equilibri del 2017 appare un disequilibrio nella parte corrente di € 1.467.500 derivante dalla mancata indicazione degli oneri di urbanizzazione destinati al finanziamento di spese correnti per € 900.000 e per € 567.500 da trasferimenti in conto capitale classificati al titolo 2.04.

Per l'esercizio 2018 il disequilibrio discende dall'iscrizione di € 500.000 tra i trasferimenti in conto capitale classificati al titolo 2.04”

Il rilievo trae origine dalla verificata negatività dei saldi in questione, relativamente al bilancio di previsione 2017/19, come sinteticamente di seguito riportati:

Denominazione ente:	COMUNE DI CHIOGGIA		
Esercizio:	2017		
Fase:	Preventivo		
Documento contabile:	Schemi di bilancio		
Codice ente BDAP:	901442928087989501		
Equilibrio di parte corrente (O=G+H+I-L+M)	-1.457.500,00	-390.000,00	10.000,00

Fonte: estratto degli schemi di bilancio 2017-2019 BDAP

Tali dati trovano corrispondenza anche nei saldi rinvenibili nell'allegato alla delibera del Consiglio comunale, n. 62 del 29 marzo 2018, di approvazione del bilancio finanziario di previsione 2017-2019 (art. 151 del D. Lgs. n. 267/2000 e art. 10 del D. Lgs. n. 118/2011):

BILANCIO DI PREVISIONE EQUILIBRI DI BILANCIO			
EQUILIBRI ECONOMICO-FINANZIARIO	COMPETENZA ANNO DI RIFERIMENTO DEL BILANCIO 2017	COMPETENZA ANNO 2018	COMPETENZA ANNO 2019
EQUILIBRIO DI PARTE CORRENTE (3) O=G+H+I-L+M	-1.457.500,00	-390.000,00	10.000,00

Facendo riferimento alle voci del predetto allegato 9, è stato verificato che, mentre alla voce “E) Spese Titolo 2.04 - Altri trasferimenti in conto capitale” risulta valorizzato un

importo di euro 567.500,00, corrispondente a quanto riportato in sede di risposta, la voce I) Entrate di parte capitale destinate a spese correnti in base a specifiche disposizioni di legge o dei principi contabili” risulta pari a zero.

Per le ragioni sopra riportate, il Collegio ritiene non sufficientemente argomentato il disequilibrio di parte corrente approvato nel bilancio di previsione.

Si rileva, pertanto, che il saldo relativo all' equilibrio di parte corrente ($O=G+H+I-L+M$), pari a -1.457.500,00 per l'esercizio 2017 e pari ad euro -390.000,00 per l'esercizio 2018, non è conforme alle disposizioni di cui all'art. 162 del D. Lgs. 18/08/2000, n. 267.

10. Piano della performance: Bilancio 2018-2020

In riferimento al questionario, trasmesso dall'Organo di revisione relativamente al bilancio 2018-2020, si è riscontrato che, al quesito 8.1 (*“L'ente ha assunto uno specifico provvedimento per l'adozione del 'piano della performance' di cui al D. Lgs. n. 150 del 27 ottobre 2009?”*) è stata fornita risposta affermativa, precisando tuttavia che lo stesso documento è stato adottato in data 24/04/2018.

Il principio contabile applicato alla programmazione di bilancio, di cui all'allegato 4/1 del D. Lgs. 118/2011, al paragrafo 4.2, lettera d), stabilisce, che *“(...) il piano esecutivo di gestione e delle performances approvato dalla Giunta entro 20 giorni dall'approvazione del bilancio”*, debba considerarsi uno degli strumenti di programmazione dell'ente locale.

L'adozione del *“Piano della performance”* è attività regolamentata, in via principale, dalle disposizioni di cui all'art. 10 del D. Lgs. 150/2009 ed all'art. 169, commi 3 e 3-bis, del D. Lgs. 267/2000.

In particolare, l'art. 10, comma 1, del D. Lgs. 27 ottobre 2009, n. 150 (come modificato dall' art. 8, comma 1, lett. b) del D. Lgs. 25 maggio 2017, n. 74), stabilisce che *“(...) Al fine di assicurare la qualità, comprensibilità ed attendibilità dei documenti di rappresentazione della performance, le amministrazioni pubbliche, redigono e pubblicano sul sito istituzionale ogni anno:*

a) entro il 31 gennaio, il Piano della performance, 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 ai sensi dell'articolo 3, comma 2, e che individua gli indirizzi e gli obiettivi strategici ed operativi di cui all'articolo 5, comma 1, lettera b), e definisce, con riferimento agli obiettivi finali ed intermedi ed alle risorse, gli indicatori per la misurazione e la valutazione della performance dell'amministrazione, nonché gli obiettivi assegnati al personale dirigenziale ed i relativi indicatori”.

La disposizione fornisce, poi, alcune precisazioni al comma 1-bis (inserito dall' art. 8, comma 1, lett. d) del D. Lgs. 25 maggio 2017, n. 74), affermando 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”*.

Per l'ente locale, quindi, per espresso richiamo della predetta norma, il piano della performance viene regolamentato dall'art. 169, comma. 3-bis, del T.U.E.L, secondo cui “(...) il piano della performance di cui all'art. 10 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, sono (è) unificati(o) organicamente nel PEG.”

L'art.169, comma 1, del T.U.E.L stabilisce poi che “(...) La giunta delibera il piano esecutivo di gestione (PEG) entro venti giorni dall'approvazione del bilancio di previsione, in termini di competenza. Con riferimento al primo esercizio il PEG è redatto anche in termini di cassa. Il PEG è riferito ai medesimi esercizi considerati nel bilancio, individua gli obiettivi della gestione ed affida gli stessi, unitamente alle dotazioni necessarie, ai responsabili dei servizi.”

Infine, l'art. 169, comma 3, del T.U.E.L, a parziale deroga della disposizione precedente, stabilisce ulteriormente che “(...) L'applicazione dei commi 1 e 2 del presente articolo è facoltativa per gli enti locali con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, fermo restando l'obbligo di rilevare unitariamente i fatti gestionali secondo la struttura del piano dei conti di cui all'art. 157, comma 1-bis.”

È dunque opportuno osservare come la disposizione contenuta nell'art. 169, comma 3-bis, specificamente dedicata all'ente locale, risulti più stringente di quella generale, contenuta nell'art.10, comma 1, del D. Lgs. 150/2009; nell' ipotesi di approvazione del bilancio di previsione nei termini ordinari (entro il 31 dicembre dell'esercizio precedente), l'adozione del piano della performance dovrebbe avvenire infatti anticipatamente, rispetto al termine ordinario del 31 gennaio, definito nella disposizione generale.

L'applicazione di tale condizione derogatoria presuppone tuttavia che, per poter unificare il piano della performance al piano esecutivo di gestione, quest'ultimo documento sia formalmente approvato in via definitiva (cfr. Deliberazione Sezione autonomie n. 18/2014).

L'assenza formale del piano esecutivo della gestione (sia essa dovuta all'esercizio della facoltà espressamente prevista dall'art. 169, co.3 del TUEL, per gli enti con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, piuttosto che per altre motivazioni accidentali o gestionali) non esime l'ente locale dagli obblighi di cui all'art. 10, comma.1, del D. Lgs. 150/2009, espressamente destinato alla generalità delle Pubbliche amministrazioni e, come tale, da considerarsi strumento obbligatorio.

In tal senso, giova richiamare, ancorché emanata successivamente al periodo considerato (2017 e 2018), la nota circolare del Ministro della Funzione Pubblica del 9 gennaio 2019 che, rivolgendosi alla generalità delle Amministrazioni Pubbliche, di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (tra cui sono ricompresi gli EE.LL.), richiama le disposizioni dell'art. 10, co. 5, del D. Lgs. 150/2009, affermando che sulle stesse grava l'obbligo “(...) di comunicare tempestivamente a questo Ufficio le motivazioni dell'eventuale ritardata approvazione dei documenti del ciclo, con particolare riferimento al Piano delle performance (...)”.

Per gli enti locali, la norma offre altresì un margine di maggiore flessibilità, nelle ipotesi in cui l'ente locale eserciti la propria gestione finanziaria nei termini di legge, in esercizio

provvisorio.

In tale caso, la correlazione del piano della performance con l'approvazione del piano esecutivo della gestione, a sua volta subordinato all'approvazione del bilancio di previsione, consente all'ente locale una parziale deroga al termine perentorio del 31 gennaio, individuato dal comma 1, lett. a), del D.Lgs. 150/2009.

In caso di esercizio della facoltà di non adottare il PEG, prevista dall'art. 169, co. 3 del TUEL, permane tuttavia il termine perentorio del 31 gennaio, espressamente indicato dall'art. 10, co.1, lett. a), del D. Lgs 150/2009.

Ciò premesso, con riferimento al bilancio di previsione 2018-2020, va rilevato che il termine ordinario di approvazione (31/12), previsto dall'art. 163 co.1 e segg. del TUEL, è stato derogato per effetto del D.M. Interno 9 febbraio 2018 (GU n. 38 del 15.02.2018), il quale lo ha differito al 31 marzo 2018.

Sulla tematica *de qua*, ed in particolare sull'importanza di una corretta e tempestiva attività di programmazione, giova riportare i contenuti della deliberazione 10/2020 della Sezione regionale di controllo per la regione Valle d'Aosta, la quale ha osservato che: *"(...) Il rapporto tra strumenti di programmazione, strategici e operativi, e il bilancio di previsione è stato oggetto di puntuale esame da parte della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti la quale, con deliberazione n. 18 del 12 giugno 2014, ha fornito alcune importanti indicazioni, soprattutto avuto riguardo alla necessaria prudentiale gestione qualora l'ente locale si trovi in esercizio provvisorio. La Sezione delle Autonomie, infatti, in considerazione del fatto che la quantificazione delle entrate rappresenta un elemento fondamentale del momento programmatico, evidenzia che lo slittamento del termine di approvazione del bilancio di previsione e la conseguente autorizzazione all'esercizio provvisorio comportano, tra l'altro, "inevitabili ricadute negative sul processo di programmazione e controllo, nonché sui sistemi di controllo interno e di valutazione della performance della dirigenza", depotenziando in tal modo "il ruolo degli strumenti di programmazione che dovrebbero operare in tempi congrui per orientare la gestione dell'esercizio". Per contenere gli impatti negativi derivanti dalla mancata adozione del bilancio nel termine ordinariamente previsto, la deliberazione n. 18/2014 riafferma "la necessità che gli enti si dotino di strumenti provvisori di indirizzo e di programmazione finanziaria e operativa (quali ad esempio il Piano esecutivo di gestione provvisorio e/o direttive vincolanti degli organi di governo) al fine di sopperire all'assenza, all'inizio dell'esercizio, degli strumenti di programmazione previsti dall'ordinamento [...] E' quindi da evitare una gestione in esercizio provvisorio "al buio", carente, cioè di indirizzi approvati dai competenti organi di governo". Per quanto in precedenza esposto, tale raccomandazione vale ancor più per quanto riguarda il Piano della performance, tenuto conto che l'intero ciclo di gestione della performance non contempla sospensioni procedurali di alcun genere, soprattutto con riferimento al periodo temporale di un anno sottoposto a valutazione ai fini dell'erogazione o meno delle risorse incentivanti (salario di risultato). Nel rispetto della statuizione della Sezione delle Autonomie sopra riportata, l'ente locale, pur in esercizio provvisorio, deve adottare atti di programmazione provvisori, ma comunque essenziali al buon andamento delle attività amministrative, i quali possono essere soggetti ad approvazione definitiva successivamente all'approvazione del bilancio dell'esercizio di riferimento. Le raccomandazioni svolte*

dalla Sezione delle Autonomie in ordine alla necessità di adottare atti provvisori di indirizzo e programmazione, anche disgiunti temporalmente dall'approvazione del bilancio di previsione, trovano, peraltro, ulteriore rafforzamento, nella previsione contenuta all'art. 5, comma 1-ter del d.lgs. 150/2009, a seguito della modifica normativa introdotta dall'art. 3, comma 1, lett. c), d.lgs. 25 maggio 2017, n. 74: "Nel caso di differimento del termine di adozione del bilancio di previsione degli enti territoriali, devono essere comunque definiti obiettivi specifici per consentire la continuità dell'azione amministrativa".

Nello specifico, il Comune di Chioggia (VE) ha approvato il bilancio di previsione 2018-2020 con deliberazione del Consiglio comunale n. 32, in data 28 febbraio 2018, fissando implicitamente anche il correlato termine per l'approvazione del PEG organicamente a quello del Piano della performance (di cui all'art. 169, comma 3-bis, del TUEL), in una data successiva al termine fissato dall'art. 10, comma 1, del D. Lgs. 150/2009 e s.m.i.

Il predetto Comune, approvando il piano della performance in data 24 aprile 2018, ha adempiuto a quanto dovuto con lieve ritardo rispetto ai termini di legge sopra identificati, sia nel caso in cui si faccia riferimento al termine ordinario di cui al D.lgs. 150 del 27 ottobre 2009, sia che si consideri quello previsto per l'approvazione del PEG, in funzione del bilancio di previsione.

In ipotesi di mancato rispetto dei termini di approvazione del piano della performance, rilevano le disposizioni di cui all'art. 10, co. 5, del D. Lgs. 150/2009, per effetto delle quali *"In caso di ritardo nell'adozione del Piano o della Relazione sulla performance, l'amministrazione comunica tempestivamente le ragioni del mancato rispetto dei termini al Dipartimento della funzione pubblica."*

Si richiama pertanto l'attenzione dell'ente sugli adempimenti previsti e si invita lo stesso, per il futuro, ad approvare nei termini il predetto strumento di programmazione.

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 sui rendiconti per gli esercizi 2016, 2017 e 2018 e sul bilancio di previsione per gli anni 2018/20 del Comune di Chioggia (VE):

1. rileva la tardiva pubblicazione nel sito istituzionale - sezione "Amministrazione Trasparente", delle deliberazioni di questa Sezione relative agli esercizi antecedenti al 2015 (in violazione del Decreto Legislativo n. 33 del 14/3/2013 s.m.i.), invitando l'ente a provvedere;
2. rileva le criticità di cui al punto 2 della parte motiva della presente delibera, alle cui raccomandazioni e osservazioni si rinvia;
3. rileva la tardiva approvazione del rendiconto per l'esercizio 2016 (18.05.2017) e per l'esercizio 2018 (in data 7/05/2019), oltre i termini di cui all'art. 227, co.2, del D. Lgs. 267/2000 (TUEL). Riscontra altresì la mancata trasmissione a questa Sezione di controllo della relazione sulla razionalizzazione della spesa, di cui all'art.2, co. 597, della Legge 244/2007, invitando l'ente ad approvare i documenti

- di bilancio nei termini di legge e a trasmettere in futuro alla Sezione, tramite l'applicativo ConTe, la predetta relazione periodica;
4. rileva la tardiva trasmissione alla BDAP degli schemi di bilancio, con riferimento al rendiconto 2018, invitando l'amministrazione ad assicurare il rispetto dei termini previsti per l'invio e richiamando l'attenzione della stessa sulle sanzioni previste in caso di violazione delle disposizioni in materia;
 5. rileva, per gli anni 2016, 2017 e 2018, l'avvenuto riconoscimento di debiti fuori bilancio, riconducibili alla casistica di cui all'art. 194, co. 1, lett. e) del TUEL (per l'acquisizione di beni e servizi senza impegno di spesa), raccomandando all'ente di favorire politiche gestionali che minimizzino l'utilizzo dei debiti fuori bilancio, in particolare quelli riconducibili alla casistica segnalata;
 6. riscontra, per gli anni 2016, 2017 e 2018, un valore positivo dell'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti (di cui all'articolo 9, comma 1, del DPCM in data 22 settembre 2014), pari a 21,31 per l'esercizio 2016, a 7,7 per l'esercizio 2017 e a 11,04 per l'esercizio 2018; invita l'amministrazione comunale ad attuare una riduzione dei tempi medi di pagamento, in modo tale da ricondurre gli stessi nei termini di legge. Invita altresì alle verifiche gestionali evidenziate nella parte motiva della presente deliberazione;
 7. rileva per gli esercizi 2017 e 2018 un risultato economico di esercizio negativo, raccomandando di perseguire uno stabile equilibrio tra le varie componenti economiche e, più in generale, di favorire la realizzazione di risultati economici positivi, in osservanza ai principi generali dell'ordinamento contabile vigente. Rileva inoltre, con riferimento al patrimonio netto, la mancata valorizzazione delle riserve indisponibili per beni demaniali e patrimoniali indisponibili e per i beni culturali o altre riserve indisponibili. Invita l'ente, con la vigilanza dell'Organo di revisione, ad una verifica della struttura del patrimonio netto, al fine di quantificarne correttamente le voci ed in particolare il fondo di dotazione. Rileva, infine, la mancata valorizzazione del patrimonio immobiliare dell'ente;
 8. invita l'ente alle opportune verifiche, in ordine alla corretta quantificazione del fondo contenzioso;
 9. rileva, con riferimento al bilancio di previsione 2017-2019, il saldo negativo, relativo all'equilibrio di parte corrente (3) $O=G+H+I-L+M$ per l'esercizio 2017 (pari a -1.457.500,00) e, per l'esercizio 2018 (pari ad euro -390.000,00), in violazione delle disposizioni di cui all'art. 162 del D. Lgs. 18/08/2000, n. 267;
 10. rileva il mancato rispetto del termine di adozione del piano della performance, evidenziando le conseguenze previste dall'art. 10 del D. Lgs. 150/2009; invita inoltre l'ente a rispettare in futuro i termini normativamente previsti in materia.

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

Così deliberato, nella Camera di consiglio del 12 maggio 2021.

Il Magistrato relatore

F.to digitalmente Daniela D'Amato

Il Presidente

F.to digitalmente Salvatore Pilato

Depositata in Segreteria il 10 settembre 2021

IL DIRETTORE DI SEGRETERIA

f.to digitalmente Dott.ssa Letizia Rossini