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

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

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

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

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

VISTA la legge 5 giugno 2003 n. 131;

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

VISTA la legge 31 dicembre 2009, n.196;

VISTO il decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118;
VISTO l’art. 148-bis, comma 3, del TUEL, così come introdotto dalla lettera e), del comma 1 dell’art. 3, decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 213 del 7 dicembre 2012;

VISTA la deliberazione della Sezione delle autonomie della Corte dei conti n. 22/SEZAUT/2016/INPR del 30 maggio 2016, recante le “Linee guida e relativo questionario per gli organi di revisione economico finanziaria degli enti locali per l’attuazione dell’articolo 1, commi 166 e seguenti della legge 23 dicembre 2005, n. 266. Rendiconto della gestione 2015” emendata in correzione di un errore materiale con successiva deliberazione n. 29/SEZAUT/2016/INPR del 20 ottobre 2016;

VISTA la deliberazione della Sezione delle autonomie della Corte dei conti n. 24/SEZAUT/2016/INPR del 9 giugno 2016, recante le “Linee guida e relativo questionario per gli organi di revisione economico finanziaria degli enti locali per l’attuazione dell’articolo 1, commi 166 e seguenti della legge 23 dicembre 2005, n. 266. Bilancio di previsione 2016-2018”;

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

VISTA la deliberazione n. 49/2017/INPR con la quale la Sezione ha approvato il programma di lavoro per l’anno 2017;

ESAMINATA la relazione sul rendiconto di gestione per l’esercizio finanziario 2015 e la relazione sul bilancio di previsione 2016-2018, redatte dall’Organo di revisione del Comune di Chioggia (VE);

VISTA l’ordinanza del Presidente n. 55/2018 di convocazione della Sezione per l’odierna seduta;

UDITO il relatore, Primo Referendario Elisabetta Usai;

FATTO E DIRITTO

L’art. 1, commi 166 e 167, L. 266/2005 (Legge finanziaria 2006) stabilisce che “gli organi degli enti locali di revisione economico-finanziaria trasmettono, alle competenti Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, una relazione sul bilancio di previsione dell’esercizio di competenza e sul rendiconto dell’esercizio medesimo” (di seguito, “Questionario”) sulla base dei criteri e delle linee guida predisposte dalla Corte (Sezione delle Autonomie n. 22/SEZAUT/2016/INPR e n. 24/SEZAUT/2016/INPR rispettivamente per il rendiconto 2015 e per il bilancio di previsione 2016-2018).

L’art. 148-bis del D.Lgs. 267/2000, inserito nel Testo unico degli enti locali dall’art. 3 del D.L. 174/2012, esplicita le finalità del controllo de quo (“verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell’osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall’articolo 119, sesto comma, della Costituzione, della sostenibilità dell’indebitamento, dell’assenza di irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti.”), ne definisce l’ambito (“Ai fini di tale verifica, le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti accertano altresì che i rendiconti degli enti locali tengano conto anche delle
partecipazioni in società controllate e alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici per la collettività locale e di servizi strumentali all’ente”) e stabilisce gli effetti delle relative risultanze (“Nell’ambito della verifica di cui ai commi 1 e 2, l’accertamento, da parte delle competenti sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, di squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spese, della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria, o del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno comporta per gli enti interessati l’obbligo di adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio. Tali provvedimenti sono trasmessi alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti che li verificano nel termine di trenta giorni dal ricevimento. Qualora l’ente non provveda alla trasmissione dei suddetti provvedimenti o la verifica delle sezioni regionali di controllo dia esito negativo, è preclusa l’attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l’insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria.”).

Occorre considerare che l’esercizio 2015 segna il definitivo passaggio alla contabilità armonizzata, come evidenziato dalle Linee guida elaborate dalla Sezione delle Autonomie con la deliberazione n. 22/2016/INPR, che completa le indicazioni offerte con le precedenti deliberazioni n. 4/2015/INPR, n. 31/2015/INPR e n. 32/2015/INPR relative a istituti centrali per la nuova contabilità quali il riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi, il Fondo pluriennale vincolato e il Fondo crediti di dubbia esigibilità.

In particolare, gli Enti locali non sperimentatori, ai sensi dell’art. 11, commi 12 e 13, del D.lgs. 118/2011, hanno adottato gli schemi di bilancio e di rendiconto vigenti nel 2014, aventi valore a tutti gli effetti giuridici, ai quali hanno affiancato i nuovi schemi di bilancio armonizzato, con funzione conoscitiva e, dal 1° gennaio 2015, hanno adottato il principio della competenza finanziaria potenziata, mentre gli enti che hanno partecipato nel 2014 alla sperimentazione, ai sensi del citato art. 11, comma 15, del suddetto decreto, hanno adottato gli schemi di bilancio armonizzati, ai quali hanno affiancato, con finalità conoscitiva, gli schemi previgenti.

Si rammenta, inoltre, che il 2015 è stato l’ultimo esercizio di applicazione del Patto di stabilità interno, superato dalla nuova disciplina sul pareggio di bilancio introdotta dalla L. cost. 1/2012, di modifica dell’art. 81, comma 6, Cost., a cui è stata data attuazione con la L. 243/2012.

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

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

Ciò premesso, tenuto conto degli esiti del controllo per il precedente esercizio, di cui alla delibera n. 546/2017/PRSE, sulla base dell’esame della documentazione inerente al Rendiconto per l’esercizio 2015 e al Bilancio di previsione 2016-2018, si evidenziano, per il 2015, le seguenti criticità.

1. Il Comune, a fine esercizio 2015, presenta un Fondo crediti di dubbia esigibilità pari a 5.890.000,00 euro.

In sede istruttoria si è segnalato che detto importo appariva piuttosto contenuto sia in relazione alla percentuale di riscossione dei residui attivi totali (21,61%) sia rispetto alla presenza di rilevanti crediti di dubbia e difficile esazione (8.940.482,32 euro). Si è chiesto, pertanto, di illustrare analiticamente il calcolo effettuato per la determinazione del FCDE e di inviare attestazione di congruità del Fondo da parte dell’Organo di revisione.

L’Ente, con nota di risposta n. 51290/2018, ha evidenziato le difficoltà di natura tecnica incontrate in sede di prima applicazione degli istituti dell’armonizzazione, in particolare in riferimento al FCDE e al FPV. A tal proposito, ha evidenziato che il FCDE nell’esercizio in questione è stato erroneamente quantificato in sede di bilancio preventivo per “disfunzioni tecniche intervenute nel programma di contabilità, non ancora perfezionate” oltre che per “difficoltà di acquisizione dati certi da parte della società che gestiva e gestisce attualmente la tassa rifiuti (TARI)”.


La Sezione, preso atto del considerevole progressivo incremento del FCDE e rilevato, d’altra parte, come l’Organo di revisione non abbia provveduto a trasmettere, come richiesto, né il prospetto di determinazione analitica del calcolo effettuato né specifica attestazione di congruità, raccomanda una prosecuzione dell’intrapresa attività di verifica della congruità dell’accantonamento al Fondo in esame, previo definitivo superamento delle inefficienze informatiche riscontrate e, ancor più, della carente comunicazione dei dati da parte della società di gestione della TARI.

2. Con riferimento alla corretta costruzione del Fondo pluriennale vincolato (FPV), in sede istruttoria è stato chiesto di commentare la risposta negativa fornita al quesito (punti 1.2.6.3 e 1.3/1.3.1 del Questionario, rispettivamente, sul rendiconto 2015 e sul rendiconto di previsione 2016-2018) circa la verifica, nel corso dell’esercizio 2015, dell’evoluzione dei cronoprogetti che hanno comportato la reimputazione dei residui passivi, secondo il criterio dell’esigibilità, coperti dal FPV determinato al 1° gennaio 2015.

Il Comune, con la menzionata nota di risposta n. 51290/2018, ha dichiarato che l’assenza di cronoprogetti è stata rilevata in sede di costruzione del bilancio 2015 e che nel corso
dell’esercizio sono state apportate le necessarie correzioni ed indicazioni in misura tale da effettuare i necessari impegni di spesa con imputazione agli esercizi in cui l’obbligazione diventa esigibile adeguando correlativamente, ove necessario, il FPV.

3. Per ciò che concerne l’efficacia il recupero dell’evasione tributaria (punto 1.2.8.1 del Questionario sul rendiconto 2015), si è rilevato in sede istruttoria che, a fine esercizio, le riscossioni (109.928,66 euro) risultano essere pari al 52,79% rispetto agli accertamenti totali (208.249,45 euro).

L’Ente, in sede di riscontro istruttoria, ha precisato che nel 2015 sono stati emessi avvisi di accertamento per violazioni ICI per euro 200.424,49, di cui riscossi nell’anno di competenza euro 102.103,70 con mantenimento a residuo dell’importo di euro 98.320,79, integralmente riscosso nell’anno 2016.

La Sezione, pertanto, rinvia ai successivi esercizi la verifica dell’efficacia della lotta all’evasione tributaria.

4. Con riguardo alle sanzioni per violazione del Codice della strada, si è riscontrato (punto 1.2.9.2 del Questionario sul rendiconto 2015) che a fronte di accertamenti totali pari a 783.676,24 euro le riscossioni risultano essere pari a 490.546,57 euro (62,60%).

Il Comune, in occasione della risposta istruttoria, ha comunicato che “il differenziale tra accertamenti e riscossioni delle sanzioni amministrative è confluito nei ruoli coattivi emessi dal Servizio di Polizia Amministrativa” e che, comunque, “parte del non riscosso è garantito dal FCIDE”, parte, secondo quanto risulta agli atti, pari a euro 107.236,26 e, pertanto, per un importo non interamente soddisfacente detto differenziale.

All’evidenza tali precisazioni non valgono a giustificare né le ragioni della bassa percentuale di riscossione delle risorse in esame né a illustrare l’avvenuta integrale sterilizzazione del relativo rischio di credito.

La Sezione, pertanto, raccomanda maggiore efficienza nell’attività di esazione delle entrate da sanzioni per violazioni del Codice della strada.

5. L’analisi dell’anzianità dei residui, corroborata dalla documentazione fornita dall’Ente con nota n. 51290/2018, ha dimostrato che i residui attivi precedenti al 2011 risultano essere pari a 5.970.013,36 euro ovvero il 16,07% su 37.153.454,89 euro di residui attivi totali al 31 dicembre 2015 e che i residui passivi precedenti al 2011 ammontano a 10.495.415,45 euro ovvero il 30,41% su 34.518.538,40 euro di residui passivi totali al 31 dicembre 2015.

Si osserva, inoltre, a fine esercizio 2015, rispetto ad inizio esercizio, un decremento sia dei residui attivi (-8,72%) e, soprattutto, in misura considerevole, di quelli passivi (-64,69%).

Il Comune non fornisce ulteriore commento rispetto allo stato di vetustà dei residui, già stigmatizzato in occasione delle precedenti delibere della Sezione n. 246/2011/PRSP e n. 546/2017/PRSE, condizione che, sulla base delle informazioni agli atti, necessita, ad ogni modo, di essere attentamente vagliata al fine di garantire il rispetto delle condizioni per la conservazione dei residui e di conferire efficienza alla gestione in esame, in ossequio
ai criteri informatori della contabilità armonizzata, fermo restando che, nell’esercizio considerato, risulta rispettato il parametro di deficitarietà ministeriale n. 4.

6. Per ciò che concerne gli organismi partecipati dal Comune, in sede istruttoria è stato chiesto di relazionare e fornire aggiornamenti:

- sulle società partecipate in perdita al 31 dicembre 2015, con specificazione del dettaglio del calcolo del relativo “fondo perdite”;
- sulla eventuale ricapitalizzazione di società partecipate in perdita per tre esercizi consecutivi;
- sui flussi finanziari reciproci tra Ente e società partecipate con specificazione della relativa causale (per aggregati significativi);
- sulle eventuali procedure di dismissione avviate dall’Ente (tempistica prevista e attesa e risparmi previsti e realizzati);
- sui casi di mancata conciliazione dei rapporti creditori e debitori tra l’Ente e gli organismi partecipati.

L’Ente, con la nota n. 51290/2018, ha dichiarato che nessuna delle società ha chiuso in perdita per tre anni consecutivi e per l’esercizio in argomento sono stati registrati utili d’esercizio.

Sono stati forniti, inoltre, i valori delle spese sostenute dal Comune per vari contratti di servizio nei termini che seguono: euro 1.025.043,86 verso ACTV s.p.a. (trasporto pubblico), euro 2.657.000,00 verso S.S.T. s.p.a. (servizi vari non ulteriormente precisati), euro 12.056.750,83 verso Veritas s.p.a. (servizio di igiene urbana), mentre non vi sarebbero rapporti finanziari reciproci tra la PMV s.p.a. e l’Ente.

Dalla Relazione conclusiva sui risultati conseguiti sul POR 2015 con nota n. 15807/2016 si apprende che per la S.S.T. s.p.a. è stato predisposto un percorso di riorganizzazione dei servizi gestiti dalla Società “attraverso una parziale ricollocazione degli stessi in altre società partecipate quali VERITAS S.p.A.”, secondo un piano che prevede, tra l’altro, la riduzione dei costi di gestione e la soppressione del contributo in conto gestione erogato per il mantenimento dell’equilibrio economico/finanziario, da attuarsi con la “riconversione delle attività societarie mantenendo esclusivamente la gestione dei mercati ( Pittico ed orticolo) ritenuti fondamentali per lo sviluppo delle attività produttive locali e il loro indotto” e la “progressiva cessione di rami d’azienda attraverso processi di reinternalizzazione e/o ricollocazione nell’ambito di partecipazioni possedute dei seguenti servizi: gestione parcheggi, riscossione tributi e servizi cimiteriali”.

Considerato che tali attività avrebbero dovuto essere “comunque perfezionate l’anno 2016”, secondo quanto riportato in detta Relazione, si raccomanda la celere conclusione della procedura in esame.

Con riguardo alla conciliazione dei reciproci rapporti di debito e credito, il Comune ha dichiarato che “per la società VERITAS Spa si è provveduto, in data 15/11/2015, ad approvare una transazione per l’alignamento delle rispettive contabilità; per la società ACTV Spa è in corso di approvazione da parte del Consiglio Comunale di una analoga
ipotesi transattiva; per la società SST Spa la riconciliazione dei debiti e crediti è intervenuta nel corrente esercizio previa approvazione di idoneo atto transattivo”. Tali atti, pertanto, dovranno essere comunicati alla Sezione e saranno oggetto di verifica, tra l’altro, circa l’integrale conciliazione delle reciproche partite creditorie.

Si apprende, inoltre, che il Settore LL.PP. non avrebbe ancora provveduto a fornire riscontro alla richiesta del Dirigente del Servizio finanziario (di cui alla nota n. 1726/14/2016) circa la verifica della corrispondenza dei rapporti di credito e debito verso l’Ente. Tale inadempimento avrebbe impedito all’Organo di revisione (pag. 34 della Relazione al rendiconto 2015) di addentrare alla sottoscrizione della nota di asseverazione prevista dall’art. 11, comma 6, D.lgs. 118/2011, il quale prevede che gli esiti della verifica dei crediti e debiti reciprocì con i propri enti strumentali e le società controllate e partecipate devono essere oggetto di apposita informativa, quale obbligatorio allegato del Rendiconto, che evidenzi analiticamente e motivatamente le eventuali discordanze rispetto alle quali l’ente deve assumere i provvedimenti necessari ai fini della riconciliazione delle partite debitorie e creditorie, informativa che deve essere asseverata dai rispettivi organi di revisione.

In argomento, s’invitano l’Ente e l’Organo di revisione a vigilare sull’incidenza degli atti di transazione di cui trattasi sul mantenimento degli equilibri del Comune medesimo.

7. Si accerta la violazione del parametro deficitario n. 8 del D.M. 18 ottobre 2013 (“Consistenza dei debiti fuori bilancio riconosciuti nel corso dell’esercizio superiore all’1 per cento rispetto ai valori di accertamento delle entrate correnti, fermo restando che l’indice si considera negativo ove tale soglia venga superata in tutti gli ultimi tre esercizi finanziari”) per l’esercizio 2015 (pag. 36 della Relazione dell’Organo di revisione al rendiconto 2015).

In argomento, il Comune, in sede di riscontro istruttorio sul punto, ha dichiarato che “Nell’esercizio 2015 sono stati riconosciuti debiti fuori bilancio per un importo complessivo di € 832.915,05 ai sensi dell’art. 194 del TUEL e precisamente: € 32.915,05 derivanti da sentenze esecutive (ex lett. a) e € 800.000,00 (ex lett. e).

In particolare si evidenzia che il debito fuori bilancio di € 800.000,00 è stato riconosciuto dal Consiglio Comunale al fine di riconciliare le partite creditorie e debitorie in essere con la società Veritas Spa.

Va ricordato che per effetto di tale riconoscimento il parametro n. 8 degli indicatori per la definizione delle condizioni di deficitarietà è stato superato marginalmente (0,93%) rispetto al limite di legge”.

Pur preso atto delle precisazioni fornite dall’Ente, si osserva come il valore assoluto dei debiti fuori bilancio risulti in crescita rispetto all’esercizio precedente (da euro 111.566,97 del 2014 ad euro 832.915,05 del 2015) ed anche l’incidenza sulle entrate correnti mostrò un significativo incremento rispetto all’esercizio precedente (passando dallo 0,25% all’1,93%), con conseguente necessità di un attento monitoraggio della problematica in esame, riteratamente rilevata in occasione delle verifiche sugli ultimi rendiconti (cfr. deliberazioni della Sezione nn. 246/2011/PRSP e 546/2017/PRSE).

8. Dall’analisi del Referto annuale del Sindaco sui controlli interni 2015 (ex art. 148
TUEL) si è appresa la mancanza di un sistema di contabilità economica atto a consentire una misurazione dei costi e dei ricavi, al fine di valutare l’efficienza dell’azione amministrativa e la registrazione di un tasso medio di copertura dei costi dei servizi dell’Ente nel 2015 (media semplice) pari al 44% (punti 2.7, 2.8, 2.9 e 2.10).

L’Ente, in sede di riscontro istruttorio, ha confermato la carenza di un sistema di contabilità economica pur essendosi dotato di “strumenti alternativi” per dare dimostrazione del tasso di copertura dei servizi.

Occorre, pertanto, che il Comune si doti senza ulteriori indugi, considerata anche la sua rilevanza demografica, di un idoneo sistema di contabilità economica atto a consentire una misurazione dei costi e dei ricavi, al fine di valutare l’efficienza dell’azione amministrativa.

PQM

la Sezione regionale di controllo per il Veneto:

- raccomanda la prosecuzione dell’intrapresa attività di verifica della congruità dell’accantonamento al Fondo crediti di dubbia esigibilità;

- invita alla costante verifica della corretta costruzione ed evoluzione del Fondo pluriennale vincolato;

- raccomanda il perseguimento dell’efficienza nell’attività di esazione delle entrate da sanzioni per violazioni del Codice della strada;

- raccomanda una costante verifica del rispetto delle condizioni per la conservazione dei residui e maggiore efficienza nella loro gestione;

- invita alla trasmissione degli atti di transazione stipulati con le società partecipate dal Comune e accerta la mancata sottoscrizione della nota di asseverazione prevista dall’art. 11, comma 6, D.lgs. 118/2011;

- invita alla celere e puntuale attuazione delle attività di dismissione e riordino previste nella delibera del Consiglio comunale n. 160 del 28 settembre 2017, ex art. 24 del TUSP;

- accerta la violazione del parametro deficitario n. 8 del D.M. 18 ottobre 2013;

- invita l’Ente a dotarsi di un idoneo sistema di contabilità economica.

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

Copia della presente pronuncia sarà trasmessa al Presidente del Consiglio comunale, al Sindaco ed all’Organo di revisione economico-finanziaria del Comune di Chioggia (VE).

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 13 novembre 2018.

Il Magistrato relatore

Elisabetta Usai

Il Presidente

Diana Calaciura Traina
Depositata in Segreteria il 29 NOV. 2018
IL DIRETTORE DI SEGRETERIA
Dott.ssa Letizia Rossini