



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

Nell'adunanza del 5 settembre 2018

composta dai magistrati:

Diana CALACIURA TRAINA	Presidente
Maria Laura PRISLEI	Consigliere
Giampiero PIZZICONI	Consigliere
Amedeo BIANCHI	Consigliere
Francesco MAFFEI	Primo Referendario
Elisabetta USAI	Primo Referendario relatore

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;

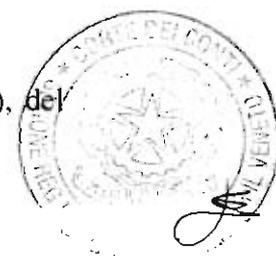
VISTA la legge 5 giugno 2003 n. 131;

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 JESOLO (VE);

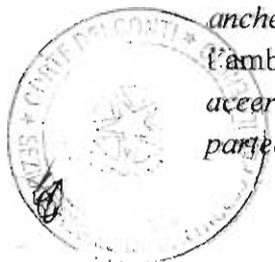
VISTA l'ordinanza del Presidente n. 43/2018 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

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. 547/2017/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. Si osserva un risultato della gestione di competenza, quale differenza tra accertamenti e impegni della competenza, considerando l'apporto del Fondo pluriennale vincolato (FPV) come rettificato (v. *infra*) in entrata (euro 727.558,34 di parte corrente) e in spesa (euro 14.263.441,34), di segno negativo (euro - 9.206.664,40) al netto delle componenti di avanzo applicato. Il Comune, pertanto, presenta un valore negativo del saldo che esprime l'apporto dell'effettiva gestione di competenza potenziata introdotta con il D.Lgs. 118/2011, la quale risente anche degli effetti combinati del FPV in entrata e uscita, cioè di componenti già accertate o impegnate in altri esercizi.

I valori riportati possono essere un segnale di difficoltà dell'Ente nello stabile mantenimento degli equilibri poiché per l'esercizio di riferimento le imputazioni di entrata afferenti il FPV a copertura di impegni originati in esercizi pregressi risultano inferiori a quelle in uscita a titolo di accantonamento a copertura degli impegni sorti nell'esercizio la cui scadenza avverrà in esercizi futuri; tale fenomeno determina un "drenaggio" di risorse dalla gestione di competenza a favore di esercizi futuri. In tale ottica, la negatività del saldo della gestione di competenza comprensiva degli effetti del FPV può esprimere una presumibile carenza di pianificazione nella valutazione della dicotomia tra il momento del sorgere dell'obbligazione e il suo effettivo scadere.

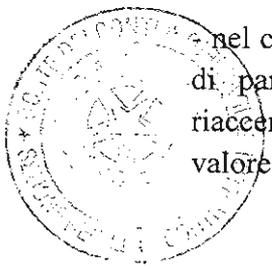
Il risultato della gestione, quale differenza algebrica tra gli accertamenti di competenza e gli impegni della competenza al netto del saldo del FPV (come rettificato, v. *infra*) e comprensiva dell'avanzo di amministrazione applicato, risulta anch'esso negativo per euro 1.153.325,37.

Tale saldo esprime la gestione di competenza omnicomprensiva sia delle componenti combinate del FPV in entrata e uscita, cioè di componenti già accertate o impegnate in altri esercizi, sia dell'eventuale utilizzo di avanzo nel corso della gestione.

Occorre precisare che i predetti saldi risultano computati a seguito delle precisazioni emerse in fase istruttoria in occasione della quale sono state segnalate all'Ente le seguenti divergenze:

- nel prospetto 1.1.1 del Questionario (versione 2) sul Rendiconto 2015 il FPV in entrata di parte corrente (euro 796.722,72) non corrispondeva (in eccesso) al valore (euro 727.558,34) riportato nell'allegato alla delibera n. 166 del 16 giugno 2015 (che recepisce la delibera di Giunta n. 2015/17 del 10 giugno 2015) di riaccertamento straordinario dei residui come prima quota valorizzata in entrata;

- nel citato prospetto 1.1.1 non risultava valorizzato alcun importo per il FPV in entrata di parte capitale il che appare coerente con quanto riportato nella delibera di riaccertamento straordinario e, tuttavia, risulta significativamente in contrasto rispetto al valore iscritto nel Certificato ministeriale (euro 2.005.888,24).



Si deve ricordare, in argomento, che, ai sensi del punto 9.3, All. 4, D.Lgs. 118/2011 “La procedura di riaccertamento straordinario dei residui è articolata nelle seguenti attività (...) 3) determinazione del fondo pluriennale vincolato al 1° gennaio 2015 da iscrivere nell’entrata dell’esercizio 2015 del bilancio di previsione 2015-2017, distintamente per la parte corrente e per il conto capitale, per un importo pari alla differenza tra i residui passivi ed i residui attivi reimputati di cui al punto 2, se positivo. (...)”.

In assenza di atti che ne abbiano variata la dimensione, il valore del FPV determinato in occasione del riaccertamento straordinario come posta di inizio esercizio avrebbe dovuto trasfondersi (come normalmente avviene) nelle scritture a consuntivo alla voce FPV in entrata.

Il Comune, con nota n. 12580/2018, ha dichiarato che le rilevate discrasie sono state sottoposte ad approfondita verifica che avrebbe fatto emergere “un refuso tutt’oggi inspiegabile (...) probabilmente (...) dovuto:

- alla nuova normativa sulla contabilità armonizzata, allora ancora foriera di tanti dubbi (...);

- a probabili imprecisioni del software con il quale sono state gestite le operazioni del nuovo riaccertamento ordinario;

- a una ancora scarsa conoscenza operativa nell’inserimento dei dati di movimentazione del riaccertamento (...);

(...) L’errore accertato dall’Ente, che ha interessato solo alcuni movimenti contabili del riaccertamento, consiste nell’aver riportato nei capitoli di F.P.V. spesa (contrassegnati nel tabulato con l’articolo “99”), sia gli impegni di competenza (correttamente), sia gli impegni a residui passivi (se esistenti) determinando così l’errore. Infatti, tali residui erano stati dichiarati economie e pertanto dovevano confluire nell’avanzo di amministrazione 2015, anziché nel FPV, come purtroppo è avvenuto.”.

L’Ente, ciò premesso, dichiara che il FPV “è quello che viene rideterminato nella colonna a destra della seguente tabella “2015 Rendiconto al 31.12.2015 rettificato” e che è pari, al fondo pluriennale vincolato di entrata in parte corrente della previsione all’1.1.2015, determinato con il riaccertamento straordinario:

Descrizione	2015 Previsione all’1.1.2015 dopo il riaccertamento straordinario	2015 Rendiconto al 31.12.2015 Attualmente inserito in Siquel	Rettifiche da apportare	2015 Rendiconto al 31.12.2015 rettificato
F.P.V. Entrate correnti	727.558,34	796.722,72	-69.164,38	727.558,34
F.P.V. Entrate capitale	0,00	2.005.888,24	-2.005.888,24	0,00
F.P.V.. Entrata totale	727.558,34	2.802.610,96	-2.075.052,62	727.558,34

Fonte: Comune di Jesolo nota prot.12580 del 20 febbraio 2018

A questo punto corre l’obbligo che si riformuli l’FPV di entrata del Rendiconto 2015



comportando necessariamente anche la conseguente rideterminazione dell'avanzo di amministrazione 2015, per un incremento che sarà pari all'importo dell'FPV di entrata errato (euro 2.075.052,62), come segue:

Descrizione	Risultato di Amministrazione 2015 Approvato	Rettifiche	Risultato di Amministrazione 2015 Rettificato
Avanzo di Amministrazione 2015	21.258.353,11	0,00	21.258.353,11
FPV entrate per spese correnti	-1.217.811,40	69.164,38	-1.148.647,02
FPV entrate per spese c/capitale	-15.120.682,56	2.005.888,24	-13.114.794,32
	4.919.859,15	2.075.052,62	6.994.911,77

Fonte: Comune di Jesolo nota prot.12580 del 20 febbraio 2018

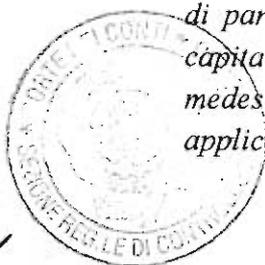
per cui il risultato di amministrazione al 31 dicembre 2015 riclassificato per vincoli di destinazione sarà il seguente:

Descrizione	Risultato di amministrazione 2015 approvato	Rettifiche	Risultato di amministrazione 2015 rettificato
Risultato di amministrazione al 31,12,2015 (A)	4.919.859,15		6.994.911,77
Parte accantonata:			
fondo erediti di dubbia esigibilità al 31.12.2015	1.049.057,52	0,00	1.049.057,52
fondo passività potenziali al 31.12.2015	483.467,39	0,00	483.467,39
Totale parte accantonata (B)	1.532.524,91	0,00	1.532.524,91
Parte vincolata:			
Vincoli derivati da leggi e dai principi contabili	582.610,22	0,00	582.610,22
Totale parte vincolata (C)	582.610,22	0,00	582.610,22
Parte destinata agli investimenti:			
Totale parte destinata agli investimenti (D)	0,00	2.005.888,24	2.005.888,24
Totale parte disponibile (E=A-B-C-D)	2.804.724,02	69.164,38	2.873.888,40

Fonte: Comune di Jesolo nota prot.12580 del 20 febbraio 2018

La ricostruzione fin qui fatta dall'Ente dimostra che l'errore effettuato in cui è incorso l'ufficio ha comportato indubbiamente una involontaria errata quantificazione in aumento del fondo pluriennale vincolato di entrata del rendiconto 2015, ma contestualmente ha anche determinato la conseguente diminuzione dell'avanzo dello stesso rendiconto 2015, che, se non fosse stato ridotto per finanziare il FPV entrata anzidetto, sarebbe stato disponibile per il finanziamento di quelle spese mediante avanzo di amministrazione.

L'ente, quindi, per le spese di euro 69.164,38 erroneamente finanziate come FPV entrate di parte corrente ed euro 2.005.888,24 erroneamente finanziate come FPV di parte capitale, di fatto non ha tratto nessun reale maggior beneficio dall'operazione, ma il medesimo che avrebbe tratto se le stesse spese fossero state finanziate con regolare applicazione dell'avanzo di amministrazione 2015 rideterminato in euro 6.994.911,77.



E l'ente avrebbe sicuramente potuto applicare l'avanzo di amministrazione 2015 per euro 2.075.052,62 in sostituzione del fondo pluriennale vincolato irregolarmente utilizzato, in quanto il saldo per il rispetto dei vincoli di finanzia pubblica nell'esercizio successivo (2016) è risultato sufficientemente capiente.

Con riferimento infatti al monitoraggio del pareggio di bilancio di cui al modello "MONIT/16 Comuni" della R.G.S. di fine 2016, alla lettera Q) "Differenza tra il saldo tra entrate e spese finali e l'obiettivo di saldo finale di competenza" risulta un saldo di euro 4.308.000,00 ben superiore a euro 2.075.052,62.

Quanto finora esposto ha lo scopo di denunciare l'errore in cui, involontariamente, l'amministrazione si è venuta a trovare e dimostrare la buona fede nell'operato fin qui svolto.

Corre l'obbligo, tuttavia, di assicurare che è ferma la volontà dell'amministrazione comunale di voler sanare quelle parti di spesa residua che ancora "sopravvivono" in bilancio come impegni finanziati da FPV errato, inficiando attualmente gli atti contabili, mentre per quanto già pagato, non è possibile la ripetizione per regolarizzare il tutto.

Per conoscere l'esatta consistenza dell'utilizzo ad oggi degli impegni irregolarmente rigenerati con il meccanismo dell'FPV di euro 69.164.38 e 2.005.888,24 l'ufficio ragioneria comunale ha ricostruito tutte le movimentazioni contabili avvenute dal 2015 ad oggi, individuando quanto è stato effettivamente pagato e quanto invece è sfato già ridotto a economia di spesa con il consuntivo 2016 e quanto "sopravvive." ancora come impegni contabili.

L'allegato B) ripropone in modo analitico tutti gli impegni riaccertati irregolarmente, specificando quali importi sono già stati pagati nel corso di questi due anni, le eventuali economie confluite nell'avanzo di amministrazione 2016 e quali stanziamenti ancora "sopravvivono".

Di seguito viene riportata sinteticamente lo stato degli impegni irregolarmente rigenerati con il meccanismo dell'FPV di euro 69.164.38 (spesa corrente) e 2.005.888,24 (spesa investimenti):

Con questi riepiloghi si intende dimostrare che:

- i pagamenti sono purtroppo avvenuti inconsapevolmente nel periodo in cui non si era ancora a conoscenza della irregolare costituzione dei reimpegni nell'anno 2015;*
- dal momento della scoperta dell'errore incorso (febbraio 2018) sono stati bloccati tutti gli impegni che presentavano ancora disponibilità di spesa e dichiarati economia con la conseguente loro destinazione ad avanzo di amministrazione nel corrente rendiconto 2017 onde eliminare dagli atti contabili in essere qualsiasi residua somma proveniente dal finanziamento anomalo mediante fondo pluriennale vincolato viziato;*
- solo tre poste di bilancio, pari a euro 1.004.212,49, saranno da subito ridotte a economia di spesa ma potranno confluire nell'avanzo di amministrazione del rendiconto 2018, essendo state traslate nell'esercizio 2018 con riaccertamento ordinario parziale mediante variazione di esigibilità d responsabile finanziario con determinazione n. 1943*



del 27.12.2017;

- i lavori ancora in essere, già finanziati con le somme ridotte a economia di spesa come sopra riportato, saranno rifinanziati con nuove disponibilità di bilancio in rispetto dei limiti di pareggio di bilancio, secondo la normativa vigente.

Complessivamente:

- le spese effettivamente utilizzate per pagamenti in diffinità di atti sono state le seguenti:

- euro 48.912,74 per spese correnti su un importo di euro 69.164,38, pari a 70,71%;

- euro 825.911,55 per spese di investimento su un importo di euro 2.005.888,24, pari a 41,17%;

- le spese effettivamente non utilizzate per pagamenti in diffinità di atti e che sono riconfluite, o che riconfluiranno, nel prossimo avanzo di amministrazione sono le seguenti:

- euro 20.251,64 per spese correnti su un importo di euro 69.164,38, pari a 29,29%;

- euro 1.179.976,690 per spese di investimento su un importo di euro 2.005.888,24, pari a 58,83%.”.

Si aggiunge, infine, che *“La soluzione prospettata dall'Ente è stata condivisa con il Collegio soprattutto nelle misure:*

- di blocco immediato degli impegni di spesa portati in economia e che confluiranno da subito e per quanto possibile nell'avanzo del rendiconto 2017 o, se impossibile, in quello del 2018;

- i lavori ancora in essere, già finanziati con le somme ridotte a economia di spesa, dovranno essere rifinanziati con nuove disponibilità di bilancio in rispetto dei limiti di pareggio.”.

In esito a tali conteggi, con nota (invero antecedente a quella il cui contenuto è stato testé riportato ampiamente) n. 12633/2017, il Comune riporta i seguenti saldi:

“- il risultato della gestione di competenza di parte corrente, comprensivo del valore del FPV in entrata e uscita al 31.12.2015, risulta positivo per € 794.945,50 (...);

- risulta pure positivo per € 57.617,37 il risultato della gestione di competenza di parte capitale, comprensivo del valore del FPV in entrata e uscita al 31.12.2015, diversamente da quanto riportato a oggi nel questionario a pag. 8 (la correzione consiste nell'includere l'FPV parte capitale di € 2.055.888,24, come indicato al punto B)”.

Per effetto delle descritte correzioni apportate ai valori del FPV, come detto, il risultato della gestione, quale differenza algebrica tra gli accertamenti di competenza e gli impegni della competenza al netto del saldo del FPV (come rettificato) comprensiva dell'avanzo di amministrazione applicato, risulta negativo per euro 1.153.325,37 (Questionario sul



Rendiconto 2015 versione 2, prospetto 1.1.1, L+T) anziché positivo per euro 852.562,87 (valore riportato nel Certificato presente nel sito di “Finanza locale” del Ministero dell’Interno).

Alla luce di quanto appurato dal Comune con l’ausilio e il controllo dell’Organo di revisione, la Sezione, evidenziata la necessità che si presti particolare attenzione nella quantificazione dell’avanzo e delle sue componenti a seguito delle dovute correzioni, contabili e amministrative, e alla verifica del rispetto del Patto di stabilità per l’esercizio considerato, raccomanda il completamento dell’impegno intrapreso nel ricondurre le scritture contabili alla corretta applicazione del principio della competenza potenziata del quale ci si riserva di verificare gli effetti in occasione del controllo dei Rendiconti degli esercizi successivi a quello di riferimento, con particolare riguardo alla garanzia della copertura sostanziale delle spese dell’Ente.

In particolare, il Comune dovrà tenere conto del principio contabile di cui al punto 5.4, All. 4/2, D.Lgs. 118/2011, in base al quale *“Il fondo pluriennale vincolato è un saldo finanziario, costituito da risorse già accertate destinate al finanziamento di obbligazioni passive dell’ente già impegnate, ma esigibili in esercizi successivi a quello in cui è accertata l’entrata.*

Trattasi di un saldo finanziario che garantisce la copertura di spese imputate agli esercizi successivi a quello in corso, che nasce dall’esigenza di applicare il principio della competenza finanziaria di cui all’allegato 1, e rendere evidente la distanza temporale intercorrente tra l’acquisizione dei finanziamenti e l’effettivo impiego di tali risorse.”.

Diversamente, il risultato di amministrazione, secondo quanto previsto dal punto 9.2 del medesimo principio contabile, *“Il risultato di amministrazione è applicabile solo al primo esercizio considerato nel bilancio di previsione, per finanziarie le spese che si prevede di impegnare nel corso di tale esercizio imputate al medesimo esercizio e/o a quelli successivi. A tal fine il risultato di amministrazione iscritto in entrata del primo esercizio può costituire la copertura del fondo pluriennale vincolato stanziato in spesa, corrispondente al fondo pluriennale iscritto in entrata degli esercizi successivi.”.*

Dal punto di vista della cronologia degli impegni da finanziare, pertanto, mentre il risultato di amministrazione può andare a coprire gli impegni che si prevede essere esigibili nell’esercizio di riferimento, il FPV in spesa è destinato a dare copertura agli impegni già perfezionati ma esigibili in esercizi successivi e, in entrata, agli impegni in scadenza nell’esercizio finanziati da risorse provenienti da precedenti esercizi, fermo restando il rispetto dei vincoli gravanti a vario titolo sul risultato di amministrazione.

Per tale motivo si ritiene che, per gli impegni finanziati con la parte eccedente di FPV erroneamente iscritta in entrata, si sia determinata una condizione di sostanziale disavanzo al quale occorre dare copertura con entrate generate dalla gestione di competenza ovvero con un vincolo corrispondente sul risultato di amministrazione.

2. Per quanto riguarda il valore del Fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE) di fine esercizio, si osserva quanto segue.

Con riferimento alla componente accantonata dell’avanzo di amministrazione, in sede istruttoria è stata segnalata al Comune un’incongruenza tra i valori del FCDE al 1°



gennaio 2015 riportati, rispettivamente, nella Relazione dell'Organo di revisione quale prima quota accantonata in sede di riaccertamento straordinario (euro 283.185,00), nell'allegato B/1 alla delibera di riaccertamento straordinario (euro 2.927.667,57) e, infine, nel prospetto 4.4.2 del Questionario sul Bilancio di Previsione 2015 (euro 1.387.946,63).

La Sezione, pertanto, ha chiesto al Comune di fornire chiarimenti in ordine alla corretta computazione del FCDE, verificato, peraltro, che al 31 dicembre 2015, detto Fondo, sulla base del valore indicato nel prospetto 1.2.1 del Questionario (euro 1.049.057,52), incide soltanto per il 7,19% sul totale dei residui attivi (euro 14.588.795,60) e per il 9,22% sul totale dei residui attivi dei Titoli I e III (euro 11.380.826,06).

L'Ente, con nota n. 12633/2017, ha dichiarato quanto segue:

“euro 1.387.946,63 corrisponde al FCDE al 1 gennaio 2015 inserito nel questionario del bilancio di previsione 2015 calcolato al 1 gennaio 2015 e quindi basato sui residui al 31.12.2014;

- euro 283.185,00 corrisponde al FCDE al 1 gennaio 2015 presente nella relazione dell'organo di revisione e calcolato al 31.12.2015 (evidenziando l'evoluzione nell'andamento dei residui avvenuta nell'anno);

- euro 2.927.667,57 corrisponde al FCDE al 1 gennaio 2015 riportato nell'allegato 8/1 della delibera di riaccertamento straordinario. Si deve precisare che l'importo di euro 2.927.667,57 indicato, erroneamente comprende, oltre al F.C.D.E. (euro 1.387.946,63), anche altri accantonamenti operati sull'avanzo di amministrazione in argomento, quali l'accantonamento per crediti in sofferenza, le indennità fine mandato del sindaco, l'accantonamento 10% delle vendite dei beni demaniali trasferiti da versare allo Stato come previsto dall'art. 56-bis, comma 10, del d.lgs. sul federalismo demaniale, la quota IVA per detrazione su beni del titolo II, accantonamenti fondo Legge 567 per alienazione alloggi e altri accantonamenti facoltativi su rischi di credito, per ulteriori euro 1.539.720,94, tutti erroneamente compresi nel predetto importo.”.

Preso atto delle precisazioni fornite, richiamata, comunque, la portata fondamentale del FCDE, che esprime il grado di rischio al quale è sottoposta la massa creditoria dell'Ente e il cui valore incide nella determinazione della componente vincolata dell'avanzo, si raccomanda al Comune massima attenzione e prudenza nella stima del relativo accantonamento.

3 In merito alla contrattazione integrativa, si raccomanda l'accoglimento della segnalazione formulata dall'Organo di revisione (pag. 24 della Relazione al Rendiconto 2015) in merito al rispetto delle condizioni poste dall'art. 5, comma 1, D.lgs. 150/2009, il quale impone la necessaria definizione degli obiettivi prima dell'inizio dell'esercizio, la coerenza degli stessi con quelli del bilancio e il loro indispensabile conseguimento quale condizione per l'erogazione degli incentivi.

4. Sulla base dei dati offerti dall'Organo di revisione nella propria Relazione al Rendiconto 2015, si osserva che, in contrasto con il principio generale n. 15, All. 1, D.lgs. 118/2011, dedicato al “Principio dell'equilibrio di bilancio”, il risultato di esercizio assume segno negativo (euro - 325.897,67), come pure il risultato della gestione



caratteristica (euro - 957.950,13) e di quella operativa (euro - 957.950,13).

Si rileva, pertanto, la necessità di garantire il rispetto del principio n. 15 del D.lgs. 118/2011 (come modificato dall'art. 2, comma 1, lett. c), D.lgs. 10 agosto 2014, n. 126) in base al quale *“Il principio dell'equilibrio di bilancio quindi 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”*.

In tal senso, la corretta pianificazione delle spese per investimenti deve tener conto, sia in termini di programmazione che di rendicontazione, dell'effettiva capacità dell'Ente di assorbire le relative quote di costo nei singoli esercizi.

5. In sede istruttoria la Sezione ha segnalato le seguenti discordanze:

- i crediti (euro 15.826.605,58) non corrispondevano al totale dei residui attivi (euro 14.588.795,60);
- i debiti di funzionamento (euro 5.332.823,79) non coincidevano con i residui del Titolo I (euro 4.931.283,04).

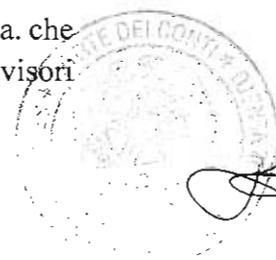
Il Comune, con nota n. 12633/2017, ha provveduto alla riconciliazione dei suddetti valori.

A tale proposito, si invita l'Organo di revisione, per gli esercizi successivi, alla verifica della corretta conciliazione delle poste finanziarie con quelle delle contabilità economico-patrimoniale.

6. Sulla base della Relazione sul Rendiconto 2015 dell'Organo di revisione (pagg. 34 e 35), in sede istruttoria si segnalava che, alla data del 31 dicembre 2015, non risultavano conciliate le seguenti posizioni nell'ambito della circolarizzazione dei crediti e debiti reciproci dell'Ente e delle società dal medesimo partecipate:

- verso Autovie venete s.p.a. per euro 610,04 per dividendi non ancora versati dalla Società al Comune; si rilevava, inoltre, la mancata certificazione della relativa asseverazione;
- verso ATVO s.p.a. per euro 35.201,35 relative a fatture non emesse dalla Società; si rilevava, inoltre, la mancata certificazione della relativa asseverazione;
- verso Veritas s.p.a. per euro 75.371 derivanti da utili non versati;
- verso Alisea s.p.a. per euro 95.145,17 (il Comune verifica un credito verso la Alisea s.p.a. per euro 2.057.818,25 a fronte di un debito della Società verso l'Ente per euro 1.962.673,08) e per euro 824.692,01 (il Comune verifica un debito verso Alisea s.p.a. per euro 3.429,84 a fronte di un credito della Società verso l'Ente per euro 828.121,85); si rilevava, inoltre, la mancata certificazione della relativa asseverazione.

Il Comune, con nota n. 12633/2017, ha relazionato in merito all'avvenuta riconciliazione delle descritte discordanze, ma ribadisce il mancato ricevimento delle doverose asseverazioni da parte delle società partecipate sopra elencate (esclusa la Alisea s.p.a. che vi avrebbe provveduto come da, citato ma non prodotto, verbale del Collegio dei revisori n. 27 del 7 luglio 2016).



A tale proposito, occorre ricordare che ai sensi dell'art. 11, comma 6, D.lgs. 118/2011, gli esiti della verifica dei crediti e debiti reciproci 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.

Si osserva, infine, una non completa valorizzazione dei campi della banca dati delle partecipazioni del Dipartimento del Tesoro del Ministero dell'Economia e delle Finanze di cui all'art. 17, commi 3 e 4, del D.L. 90/2014. Non compare, difatti, la misura della titolarità della partecipazione del Comune nel Consorzio autostrade italiane energia, nella Elitel Telecom s.p.a. e nella Veneto strade s.p.a. né i valori di bilancio della SIs s.r.l. e della Società Autostrade Serenissima s.p.a. A tale proposito, occorre ricordare che, anche in presenza di partecipazioni minoritarie, tali da generare un presumibile basso impatto negli equilibri dell'Ente dei risultati di esercizio negativi o dei deterioramenti patrimoniali, occorre rappresentare compiutamente il proprio portafoglio societario e costantemente monitorare anche tutti i soggetti partecipati, soprattutto nelle ipotesi di scarsa remuneratività e precario equilibrio patrimoniale, avendo cura di verificare se sia stata effettuata l'eventuale svalutazione da parte della partecipante diretta con riferimento alle proprie immobilizzazioni finanziarie da partecipazione.

7. L'Ente ha approvato con ritardo il Bilancio di previsione 2016-2018 (deliberazione n. 61 del 31 maggio 2016) rispetto al termine di cui all'art. 151 TUEL come differito (30 aprile 2016) dall'art. 1, comma 1, D.M. 1° marzo 2016.

Detta violazione inficia la funzione programmatica e lede la natura autorizzatoria di tale fondamentale documento contabile; ulteriormente, si rileva come tale ritardo ha comportato, conseguentemente, un'approvazione del Piano esecutivo di gestione a esercizio inoltrato.

8. Si osserva la mancata costituzione del Fondo per rischi e oneri futuri e del Fondo per rischi da contenzioso.

L'Ente, pertanto, dovrà eventualmente provvedere ai sensi del punto 5.2, lett. h), All. 4/2, D.Lgs. 118/2011.

9. Per ciò che concerne il Referto sui controlli interni ex art. 148 TUEL, l'Ente (punto 4.1 del Referto) dichiara che *“il responsabile servizio finanziario non ha adottato atti di indirizzo e/o coordinamento per controlli su equilibri finanziari”* e che non *“è stato applicato l'art. 183, comma 8, del TUEL, in ordine ai provvedimenti che comportano impegni di spesa adottati dal responsabile della spesa”*, disposizione che prevede che *“Al fine di evitare ritardi nei pagamenti e la formazione di debiti pregressi, il responsabile della spesa che adotta provvedimenti che comportano impegni di spesa ha l'obbligo di accertare preventivamente che il programma dei conseguenti pagamenti sia compatibile con i relativi stanziamenti di cassa e con le regole del patto di stabilità interno; la violazione dell'obbligo di accertamento di cui al presente comma comporta responsabilità disciplinare ed amministrativa. Qualora lo stanziamento di cassa, per ragioni sopravvenute, non consenta di far fronte all'obbligo contrattuale,*



l'amministrazione adotta le opportune iniziative, anche di tipo contabile, amministrativo o contrattuale, per evitare la formazione di debiti pregressi".

Inoltre, risulta (punto 5.5 del Referto) che l'Ente non ha adottato indicatori (di efficacia, di efficienza, di economicità e di qualità dei servizi affidati) sugli organismi partecipati.

Ed ancora, si dichiara (punto 5.8 del Referto) che non è stata rilevata alcuna criticità nel funzionamento del controllo sugli organismi partecipati, pur nella sopra descritta assenza dell'asseverazione da parte degli Organi di revisione di numerose società partecipate.

PQM

la Sezione regionale di controllo per il Veneto:

- raccomanda al Comune di completare l'intrapresa verifica della corretta applicazione dei principi e delle regole della competenza finanziaria potenziata e, conseguentemente, ad adottare le dovute correzioni, contabili e amministrative;
- raccomanda al Comune massima attenzione e prudenza nella stima dell'accantonamento al Fondo crediti di dubbia esigibilità;
- sollecita il rispetto delle condizioni poste dall'art. 5, comma 1, D.lgs. 150/2009 in materia di contrattazione integrativa;
- raccomanda il rispetto del principio generale 15, All. 1, D.lgs. 118/2011 dedicato al "*Principio dell'equilibrio di bilancio*";
- invita l'Organo di revisione, per gli esercizi successivi, alla verifica della corretta conciliazione delle poste finanziarie con quelle delle contabilità economico-patrimoniale;
- raccomanda il rispetto dell'art. 11, comma 6, D.lgs. 118/2011 in materia di conciliazione delle reciproche partite debitorie e creditorie con le proprie società partecipate;
- invita all'integrale compilazione della banca dati delle partecipazioni del Dipartimento del Tesoro del Ministero dell'Economia e delle Finanze di cui all'art. 17, commi 3 e 4, del D.L. 90/2014;
- accerta la violazione dell'art. 151 TUEL per ritardo nell'approvazione del Bilancio di previsione 2016-2019;
- raccomanda il monitoraggio del contenzioso in essere e la quantificazione del relativo rischio di soccombenza con apposito accantonamento al fondo rischi per contenzioso ai sensi del punto 5.2, lett. h), All. 4/2, D.Lgs. 118/2011;
- invita all'integrale implementazione dei controlli interni previsti dagli artt. 147 e ss. TUEL.

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 JESOLO (VE).

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 5 settembre 2018.

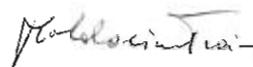


Il Magistrato relatore


Elisabetta Usai

Il Presidente

Diana Calaciura Traina



Depositata in Segreteria il 27 NOV. 2018

IL DIRETTORE DI SEGRETERIA

Dott.ssa Letizia Rossini

