

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO La Segreteria

Trasmissione tramite Con.Te.

	E DI FE	RRARA ALDO
0 9	LUG. 20	19
PROT. N.	CAT.	CL.

Al Presidente del Consiglio Comunale

Al Sindaco del Comune di

FERRARA DI MONTE BALDO (VR)

All'Organo di revisione economico-finanziaria del Comune di

FERRARA DI MONTE BALDO (VR)

Oggetto: trasmissione delibera n. 167/2019/PRSP_PRA del 26 febbraio 2019

Secondo quanto stabilito nel dispositivo, si trasmette ai soggetti in indirizzo la delibera n. 167/2019/PRSP_PRA, adottata dalla Sezione regionale di controllo per il Veneto, ai sensi dell'art. 148- bis TUEL, in data 26 febbraio 2019 e depositata in data 3 luglio 2019.

Distinti saluti.

Il Direttore della Segreteria Dott, sa Letizia Rossini



COMMING THE PROPERTY OF THE PR

Deliberazione n. 164/2019/PRSP_PRA/Ferrara di Monte Baldo



REPUBBLICA ITALIANA LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 26 febbraio 2019

composta dai Magistrati:

Diana CALACIURA TRAINA

Presidente

Tiziano TESSARO

Consigliere - relatore

Amedeo BIANCHI

Consigliere

Maristella FILOMENA

Referendario

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

VISTO il Testo Unico delle leggi sulla Corte dei Conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

VISTO il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei Conti con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria una Sezione Regionale di Controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000, modificato con le deliberazioni delle Sezioni Riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. del 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 da ultimo, la legge 27 dicembre 2017 n. 205;

VISTA la deliberazione della Sezione delle autonomie della Corte dei conti n. 6 /SEZAUT/2017/INPR del 30 marzo 2017, recante le "Linee guida e relativo questionario per gli organi di revisione economico finanziaria degli enti locali per l'attuazione dell'articolo 1, commi 166 e seguenti della legge 23 dicembre 2005, n. 66. Rendiconto della gestione 2016";

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

VISTA la deliberazione n. 20/2018/INPR con la quale la Sezione ha approvato il programma di lavoro per l'anno 2018;

ESAMINATA la relazione sul rendiconto di gestione per l'esercizio finanziario 2016, redatta dall'Organo di Revisione del Comune di Ferrara di Monte Baldo (VR);

ESAMINATI gli schemi di bilancio B.D.A.P. trasmessi dall'ente in osservanza dell'art. 227, comma 6, D.Lgs. 18/08/2000, n. 267, secondo le tassonomie XBRL definite con decreto del Presidente della Corte dei conti del 21 dicembre 2015, n. 112, adottato ai sensi dell'art. 20-bis del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito in legge 17 dicembre 2012, n. 221;

VISTA l'ordinanza del Presidente n. 11/2019 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il Relatore, Tiziano Tessaro;

FATTO

Dall'esame del questionario e della relazione sul rendiconto 2016 del Comune di Ferrara di Monte Baldo (VR), redatta ai sensi dell'art. 1, commi 166 e segg. della legge 23 dicembre 2005 n. 266 e dai dati in possesso di questa Corte, emergevano talune criticità, così di seguito compendiate:

- 1. utilizzo dell'anticipazione di tesoreria per 365 giorni, interamente restituita al . 31/12/2016;
 - 2. la mancata contabilizzazione della cassa vincolata;
 - 3. l'applicazione di avanzo di amministrazione non vincolato pur in presenza di anticipazione di tesoreria;
 - 4. perplessità concernenti la costituzione del FCDE;
 - 5. l'assenza di entrate da recupero dell'evasione tributaria;
 - 6. la mancata determinazione del fondo risorse destinate al trattamento accessorio;
 - 7. i rilievi effettuati dall'Organo di revisione in merito ad inadempimenti da parte del Comune;

DIRITTO

1 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. 6 /SEZAUT/2017/INPR per il rendiconto 2016).

L'art, 148-bis del D.Lgs. 267/2000, inserito nel Testo Unico degli Enti Locali dall'art. 3 del D.L. 174/2012, esplicita le finalità del controllo de quo ("verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, della sostenibilità dell'indebitamento, dell'assenza di irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli Enti."), ne definisce l'ambito ("Ai fini di tale verifica, le Sezioni Regionali di Controllo della Corte dei Conti accertano altresì che i rendiconti degli Enti Locali tengano conto anche delle partecipazioni in società controllate e alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici per la collettività locale e di servizi strumentali all'ente") e stabilisce gli effetti delle relative risultanze ("Nell'ambito della verifica di cui ai commi 1 e 2, l'accertamento, da parte delle competenti Sezioni Regionali di Controllo della Corte dei Conti, di squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spese, della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria, o del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno comporta per gli enti interessati l'obbligo di adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio. Tali provvedimenti sono trasmessi alle sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti che li verificano nel termine di trenta giorne 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 Legge Cost. 1/2012, di modifica dell'art. 81, comma 6, Cost., a cui è stata data attuazione con la Legge 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-Relazione (di seguito, "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 regionale di controllo accerta anche criticità suscettibili di arrecare pregiudizio allo stabile mantenimento degli equilibri dell'Ente benché non integranti fattispecie di irregolarità sanzionabili nei termini sopra accennati.

Ciò doverosamente precisato e passando ora all'esame delle criticità riscontrate a seguito dell'esame della relazione redatta ai sensi dell'art. 1, commi 166 e ss., della richiamata legge n. 266/2005, dall'Organo di revisione, in relazione al rendiconto 2016 del Comune di Ferrara di Monte Baldo (VR) sono emerse una serie di criticità nell'esercizio finanziario di riferimento oggetto di rilievo.

Le criicità emerge riguardano:

1 milizzo dell'anticipazione di tesoreria per 365 giorni, interamente restituita al

- 2. la mancata contabilizzazione della cassa vincolata;
- 3. l'applicazione di avanzo di amministrazione non vincolato pur in presenza di anticipazione di tesoreria
- 4. perplessità concernenti la costituzione del FCDE;
- 5. l'assenza di entrate da recupero dell'evasione tributaria
- 6. la mancata determinazione del fondo risorse destinate al trattamento accessorio;
- 7. i rilievi effettuati dall'Organo di revisione.

Va preliminarmente sottolineato che il Comune di Ferrara di Monte Baldo era stato destinatario di apposita pronuncia per l'esercizio 2015 (n. 318/2018/PRSP), in cui la Sezione aveva evidenziato delle criticità in ordine alla reimputazione dei residui attivi in occasione del riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi, la mancata costituzione del FCDE, l'utilizzo dell'anticipazione di tesoreria, anche per l'esercizio 2015, per 365 giorni per la somma di € 336.914,03, con mancata restituzione, al 31/12/2015 dell'importo di € 80.718,04, lo sforamento del parametro n. 9 "Eventuale

esistenza al 31 dicembre di anticipazioni di tesoreria non rimborsare superiore al 5 per cento rispetto alle entrate correnti" del D.M. 18 febbraio 2013, in quanto la somma da rimborsare al 31/12/2015, pari ad € 80.718,04, costituisce il 12,54% delle entrate correnti e la mancata contabilizzazione della cassa vincolata.

Nell'esercizio qui considerato, il fondo di cassa ammonta al 31/12/2016 a € 217.198,49.

Le criticità, riscontrate sulla base del questionario e dell'attività istruttoria, che vanno attentamente vagliate nella gestione del bilancio degli esercizi futuri, la cui evidenza non è venuta meno a seguito della valutazione delle argomentazioni fornite dall'ente in sede di risposta istruttoria, testimoniano della necessità di operare uno sforzo supplementare sul versante gestionale da parte dell'Ente volto a declinare in modo appropriato le esigenze sottese alla corretta applicazione dei principi contabili in chiave di tutela degli equilibri di bilancio.

- 2. L'approfondimento svolto sui contenuti del questionario restituisce infatti un quadro istruttorio caratterizzato da una compromissione degli equilibri di bilancio, suffragato da una serie di criticità di seguito esposte.
- 3. La Sezione premette che la disciplina della contabilità pubblica, laddove richieda anche complessi elaborati e allegati, deve trovare nel risultato di amministrazione un veicolo trasparente e univoco di rappresentazione degli equilibri nel tempo (sent. C. Cost. n. 274/2017, punto 4 in diritto).

Nell'ordinamento contabile degli enti locali, esso è definito, in termini puramente finanziari, dall'art. 186 del Tuel quale somma del fondo di cassa aumentato dei residui attivi e diminuito dei residui passivi al termine dell'esercizio. La disciplina dell'istituto in parola trova una sua più compiuta definizione nell'attuale formulazione dell'art\187 del Tuel, che al comma 1 dispone che "Il risultato di amministrazione è distinto in fondi liberi, fondi vincolati, fondi destinati agli investimenti e fondi accantonati. I fondi destinati agli investimenti sono costituiti dalle entrate in c/capitale senza vincoli di specifica destinazione non spese, e sono utilizzabili con provvedimento di variazione di bilancio solo a seguito dell'approvazione del rendiconto. L'indicazione della destinazione nel risultato di amministrazione per le entrate in conto capitale che hanno dato luogo ad accantonamento al fondo crediti di dubbia e difficile esazione è sospeso, per l'importo dell'accantonamento, sino all'effettiva riscossione delle stesse. I trasferimenti in conto capitale non sono destinati al finanziamento degli investimenti e non possono essere finanziati dal debito e dalle entrate in conto capitale destinate al finanziamento degli investimenti. I fondi accantonati comprendono gli accantonamenti per passività potenziali e il fondo crediti di dubbia esigibilità. Nel caso in cui il risultato di amministrazione non sia sufficiente a comprendere le quote vincolate, destinate e accantonate, l'ente è in disavanzo di amministrazione. Tale disavanzo è iscritto come posta a se stante nel primo esercizio del bilancio di previsione secondo le modalità previste dall'art. 188". Appare chiaro quindi, dalle considerazioni che precedono, che il risultato contabile di amministrazione costituisce il dato fondamentale di sintesi dell'intera gestione finanziaria dell'Ente.

L'Ente deve, quindi, provvedere ad effettuare un'attenta verifica per la quantificazione delle quote derivanti da leggi e principi contabili, confrontando gli importi da residui passivi per spese vincolate eliminati, con eventuali residui attivi derivanti da entrate, aventi la stessa natura, eliminati. L'eventuale differenza positiva determina un incremento della quota del risultato di amministrazione da destinare a detto fine. L'avanzo libero, quindi, costituisce una risorsa a carattere residuale, di natura straordinaria con caratteristiche di non ripetitività, almeno nel suo ammontare (l'ipotesi di risultato opposta è contemplata dal richiamato art. 188 del Tuel con riferimento allo scomputo, dal risultato finale, delle quote vincolate, destinate ed accantonate). Ciò spiega le cautele previste dal legislatore in ordine al suo utilizzo.

4.La situazione di criticità afferente gli equilibri di bilancio appare del resto confermata dalle considerazioni svolte nella relazione al consuntivo da parte dell'organo di revisione.

Innanzitutto, in essa è stato rilevato che "non è stata inoltrata al Dipartimento della Funzione Pubblica comunicazione, in via telematica o su supporto magnetico entro il 30 giugno 2016, dei compensi percepiti dai propri dipendenti relativi all'anno 2015 per incarichi relativi a compiti e doveri d'ufficio (art. 53, comma 14, del Dlgs. n. 165/01)";

Ancora, "L'Organo di revisione attesta che l'Ente non ha provveduto, entro il termine stabilito dal regolamento, all'aggiornamento dei soggetti a cui sono stati erogati nell'esercizio 2016, contributi, sovvenzioni, crediti, sussidi e altri benefici di natura contributi e che il relativo Albo è stato informatizzato ed è consultabile sul sito istituzionale dell'Ente (art. 4-bis e 33, del Dlgs. n. 33/13)" aggiungendo, altresì, che in the non ha provveduto, entro 60 giorni dal termine dell'esercizio 2016, ai sensi dell'art. 158, del Tuel, alla presentazione del rendiconto all'Amministrazione erogante dei contributi straordinari ottenuti, documentando, oltre alla dimostrazione contabile della spesa, i risultati conseguiti in termini di efficacia dell'intervento."

L'Organo di revisione ha quindi preso atto che "... l'Ente non ha implementato alcun sistema di controllo interno sulle Società partecipate non quotate e sugli altri Organismi gestionali esterni".

Proseguendo, l'Organo ha attestato che: "...l'Ente non ha provveduto ad approvare il regolamento dei controlli interni previsto dal Dl. n. 174/12;

- invita gli organi dell'Ente, non essendosi questo ancora dotato di una struttura operativa cui affidare il controllo di gestione di cui agli art. 196 e 197, del Tuel:
 - ad attivare almeno i principali controlli interni previsti dal Dlgs. n. 286/99 e dal Dl. n. 174/12;
 - ad istituire un apposito nucleo di valutazione dell'attività dei dirigenti;
 - a dotarsi di strumenti anche minimali per il controllo di gestione;
 - a realizzare un adeguato sistema di contabilità economica".

Infine, l'organo di revisione ha espresso "parere favorevole per l'approvazione del Rendiconto per l'esercizio finanziario 2016, invitando tuttavia gli organi dell'Ente a tener conto, già a partire dal corrente esercizio, delle osservazioni e dei rilievi avanzati con la

presente relazione".

5. Tutto ciò doverosamente premesso, dallo scrutinio effettuato sul questionario e dalla disamina della nota inviata dall'Ente, si palesa un quadro istruttorio caratterizzato da una serie di criticità di seguito esposte, che incidono sulla corretta quantificazione del risultato di amministrazione.

Un primo elemento di criticità deriva da quanto emerso in occasione dell'approfondimento istruttorio: alla domanda n. 7 del Questionario "In ordine all'eventuale utilizzo, nel corso dell'esercizio 2016, dell'avanzo di amministrazione, l'organo di revisione ha accertato in sede di applicazione dell'avanzo libero che l'ente non si trovasse in una delle situazioni previste dagli artt. 195 e 222 del TUEL (utilizzo di entrate a destinazione specifica e anticipazioni di tesoreria), come stabilito dal comma 3-bis, dell'art. 187 dello stesso Testo unico?", l'Organo di revisione ha risposto "SI", sebbene abbia fatto ricorso ad anticipazione di tesoreria (come sopra esposto) ed abbia applicato avanzo di amministrazione 2015 non vincolato per € 49.929,48, in sede di salvaguardia degli equilibri di bilancio.

A seguito della richiesta informale di chiarimenti, il Responsabile ha dichiarato "Abbiamo riscontrato che pur in presenza di anticipazione di tesoreria, è stato applicato l'avanzo d'amministrazione pari ad \in 93.168,84, con Deliberazione di consiglio comunale n. 18 in data 25/06/2018 in sede di salvaguardia degli equilibri di bilancio, così suddiviso:

€ 40.000,00 per acquisto di mobili e terreni, di cui impegnati a fine anno 0,00,

€ 40.233,16 per restituzione oneri non dovuti di cui impegnati a fine anno 669,48,

 ϵ 6.196,32 per acquisto mezzi di trasporto di cui impegnati a fine anno 0,00,

€ 3.239,36 per acquisto straordinario mobili e macchine di ufficio di cui impegnati a fine anno € 0.00,

 ϵ 3.500,00 per incarichi e progettazioni professionali di cui impegnati a fine anno ϵ 1268,80.

Per cui l'utilizzo effettivo dell'avanzo di amministrazione nel 2016 è stato pari ad € 1.938,28.

Per cui la risposta da parte del revisore, alla domanda n. 7 non risulta corretta."

La risposta sopra riportata, rende evidente che l'Ente ha applicato avanzo di amministrazione non vincolato per finanziare spesa corrente, seppur non utilizzato totalmente, pur in presenza di anticipazione di tesoreria.

6. Va sottolineato che anche in relazione all'esercizio 2016 è emerso il permanere della criticità, già accertata in occasione del rendiconto 2015 e 2014, non superata in base all'istruttoria effettuata, relativa all'anticipazione di tesoreria, dato che, anche nell'esercizio oggetto di scrutinio, l'Ente ha fatto ricorso ad anticipazione di tesoreria: questa, nel 2016, è stata di € 199.829,34 interamente restituita al 31/12/2016 per 365 giorni. Si rammenta che nella nota prot. 405 del 30/01/2018, di risposta alla nota

13

istruttoria di questa Sezione per l'esercizio 2015, il Sindaco e il Revisore avevano dichiarato che "Per l'anno 2016 l'ente ha ricorso ad anticipazione di cassa per € 199.829,34 che ha totalmente rimborsato entro il 31/12/2016, mentre per l'esercizio finanziario 2017 non si è fatto ricorso all'anticipazione di tesoreria".

La Sezione, richiamata la propria precedente delibera n. 318/2018/PRSP sul rendiconto 2015, e pur tenendo conto di quanto dichiarato dall'Ente, in ordine al non utilizzo di anticipazioni di cassa nell'esercizio 2017, non può esimersi dal rammentare che, in virtù dell'attuale quadro contabile, è necessario evitare di operare indirettamente la trasformazione del debito di tesoreria in un debito a medio lungo termine, non consentito dalle attuali norme contabili.

Al fine di evitare che, per poter pagare i propri fornitori, l'ente debba ricorrere ad una nuova anticipazione di tesoreria, nei limiti delle facoltà accordate dalla legge, e avere quindi una permanente situazione di "disavanzo" di cassa, da coprire sempre nei confronti del tesoriere per gli anni successivi, il Comune deve procedere ad un attento monitoraggio della propria posizione di cassa, avendo comunque cura di ridurre progressivamente le proprie spese, in modo da garantire flussi di cassa positivi da destinare alla copertura del citato disavanzo di tesoreria.

Inoltre, anche per l'Esercizio 2016, il fondo cassa non presenta alcuna giacenza vincolata.

In proposito, la Sezione, richiamati i principi dell'armonizzazione contabile, sottolinea DEI CONDINIOVAMENTE l'importanza in termini generali, ai fini dell'attenuazione del rischio di emersione di futuri squilibri di bilancio, della corretta apposizione di vincoli alle entrate iriscosse, nonché della relativa osservanza nella successiva gestione (che, Morfisiologicamente, può investire vari esercizi finanziari). L'esigenza che le risorse vincolate giacenti in cassa non siano distolte dalla loro originaria destinazione (impressa LEDICON dalla legge o dalla volontà di terzi finanziatori) traspare chiaramente nell'art, 195 del TUEL che, nell'ammettere deroghe al vincolo di destinazione di tali risorse, pone, tuttavia, vari limiti, quantitativi e procedimentali, nonché, dopo la novella apportata dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126, la necessità che i movimenti di utilizzo e di reintegro delle somme vincolate siano oggetto di registrazione contabile secondo le modalità indicate nel Principio applicato della contabilità finanziaria (si rinvia, per approfondimenti, alla deliberazione della Sezione delle autonomie della Corte dei conti, n. 31/2015/INPR). A tal fine, l'art. 180 del d.lgs. n. 267 del 2000 prescrive, alla lett. d), che l'ordinativo di incasso riporti, fra le altre annotazioni, "gli eventuali vincoli di destinazione delle entrate derivanti da legge, da trasferimenti o da prestiti". Allo stesso modo, il successivo art. 185, impone, alla lett. i), che anche i mandati di pagamento attestino "il rispetto degli eventuali vincoli di destinazione stabiliti per legge o relativi a trasferimenti o ai prestiti".

Inoltre, la determinazione della giacenza di cassa vincolata al momento dell'avvio della nuova contabilità armonizzata, disciplinata dal d.lgs. n. 118 del 2011, è stata oggetto di apposita disciplina in un paragrafo (il 10.6) del Principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria (Allegato 4/2 al d.lgs. n. 118 del 2011), le cui indicazioni (alle quali si fa rinvio) risultano funzionali al corretto avvio, anche sotto il profilo della cassa (oltre che della competenza) del nuovo sistema contabile (oltre che, naturalmente, della riferita attenuazione dei rischi di successiva emersione di carenza di risorse per il finanziamento delle spese a cui le entrate vincolate erano destinate).

7. Le criticità circa la tenuta degli equilibri di bilancio appaiono ulteriormente confermati nel corso dello scrutinio istruttorio, con evidenti riflessi sul versante della cassa del Comune riguardanti, per l'esercizio in considerazione, l'assenza di alcun realizzo del recupero dell'evasione tributaria; si tratta di un risultato inaccettabile, con riferimento al quale il responsabile del servizio finanziario ha dichiarato che "... è stato dato incarico ad una ditta esterna per effettuare la bonifica della banca dati ed allo stato attuale sono stati inviati i seguenti provvedimenti relativi all'imu per le seguenti annualità:

2013 n. 316 provvedimenti per € 48.737,00

2014 n. 136 provvedimenti per € 34.933,00

2015 n. 124 provvedimenti per € 36.177,00

2016 n. 121 provvedimenti per € 40.648,00

Inoltre nel 2017 sono stati emessi avvisi di accertamento imu anno 2012 per \in 17.365,00 di cui già riscossi 12.125,00. Saranno previsti inoltre accertamenti sulla tari in base alla superficie effettiva delle abitazioni, tramite incrocio con i dati catastali per circa \in 17.000,00"

Pur prendendo atto della circostanza che, dalla risposta, parrebbe che l'attività di recupero sia stata avviata solo nel 2017, la criticità riscontrata non appare per ciò eliminata e, in riferimento alla stessa, il Collegio sottolinea che siffatta inerzia, relativa cioè al programma di recupero dell'evasione tributaria, pone in evidenza un comportamento astrattamente foriero di gravi responsabilità dell'Amministrazione, tanto più che là relativa violazione può portare a situazioni di danno erariale dovute al mancato rispetto di termini posti da norme di legge.

Nello specifico, esso diviene in quest'ottica un comportamento inaccettabile, antitetico rispetto ai parametri disegnati dalla carta costituzionale: osta a ciò, del resto, l'indefettibile principio generale della indisponibilità dell'obbligazione tributaria, riconducibile ai principi di capacità contributiva (art. 53, comma 1, della Costituzione) ed imparzialità nell'azione della pubblica amministrazione (art. 97 della Costituzione), espressione entrambi del più generale principio di eguaglianza nell'ambito dei rapporti tributari.

Dall'indisponibilità dell'obbligazione tributaria, vincolata ed *ex lege*, si ricava quindi la conclusione circa l'irrinunciabilità della potestà impositiva, con i corollari della non prorogabilità del recupero delle somme a tale titolo dovute, della necessità che l'azione del comune sia tempestivamente volta ad evitare la prescrizione del credito tributario e della competenza dell'organo gestionale all'attuazione del rapporto tributario.

Deve essere posta in evidenza quindi, specialmente in una situazione come questa, in cui

vi è una sostanziale compromissione degli equilibri di bilancio, la sostanziale illiceità di qualsiasi azione od omissione volta a procrastinare l'adempimento degli obblighi tributari che, in quanto tali, vincolano a doveri ineludibili di solidarietà (art. 23 della Costituzione) e la cui inosservanza determina sperequazioni non accettabili rispetto a chi osserva tempestivamente e scrupolosamente gli obblighi medesimi.

8. La rappresentazione del risultato di amministrazione, funzionale alla verifica degli equilibri e al loro necessario presidio, imposto dalla norma cogente dell'art. 148 bis del Tuel e applicazione della disposizione contenuta nell'art. 81 Cost, appare compromessa oltreché dai fattori sopra descritti, dalla circostanza emersa in occasione dell'istruttoria, in base alla quale l'Ente ha dato non corretta applicazione dell'istituto del Fondo crediti dubbia esigibilità.

Emerge in particolare che l'Ente, nella determinazione a consuntivo del FCDE c/residui, ha fatto uso del criterio semplificato introdotto dal DM 20 maggio 2015, di modifica del principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria.

Considerato che, come accertato dalla Sezione con la delibera n. 318/2018/PRSP, l'Ente non ha provveduto ad accantonare il FCDE a consuntivo 2015 e che la previsione definitiva del FCDE a bilancio 2016, rilevabile dal prospetto "Conto del bilancio - Gestione delle spese" contenuto negli schemi di bilancio del rendiconto rilevabile da BDAP era pari a € 0, il citato criterio semplificato appare non applicabile nel caso di specie. Inoltre, una rielaborazione dei dati di cui al punto 1.6.2 del questionario, ha permesso di rilevare che, nonostante la presenza di residui attivi relativi ad Imu, nulla è stato accantonato a FCDE.

A seguito di richiesta informale di chiarimenti, il responsabile del servizio finanziario ha allegato "...copia del prospetto usato per il calcolo del FCDE a consuntivo applicando metodo a media semplice, per ciascuna entrata, la media tra incassi e accertamenti degli ultimi 5 esercizi".

Dall'esame dei prospetti trasmessi dal responsabile del servizio finanziario la sezione non è in grado di verificare l'attendibilità dei suddetti calcoli. Purtuttavia, richiamando nuovamente quanto già esposto dalla Sezione con riferimento al rendiconto 2015, si vuole qui rammentare che il pericolo sotteso alla non corretta quantificazione del FCDE e più in generale della inosservanza dei principi del D.Lgs. n. 118 del 2011 in tema di armonizzazione dei conti pubblici, è quello di una indebita dilatazione della spesa, in palese conflitto con i precetti contenuti nell'art. 81 della Costituzione: né tantomeno la violazione di tali principi posti dichiaratamente a presidio degli equilibri del bilancio può essere relegata a un mero vizio formale dell'esposizione contabile, dal momento che diversamente si autorizza una spesa superiore a quella consentita dalle risorse disponibili nell'esercizio finanziario (Corte Costituzionale, sentenza n. 279 del 23/11/2016).

Ciò è tanto più vero nel caso di insufficiente capienza del FCDE, che ha la funzione di precludere l'impiego di risorse di incerta acquisizione ed è un fondo rettificativo, in diminuzione di una posta di entrata, finalizzato a correggere il valore nominale dei crediti dell'ente in relazione alla parte di essi che si prevede di non incassare in corso di esercizio

(Corte Cost. sentenza n. 279/2016), proprio al fine di evitare un risultato di amministrazione negativo a seguito delle eventuali minusvalenze derivanti dalla riscossione dei crediti soltanto parziale. Atteso il ruolo strategico del Fede nell'ambito del principio di competenza finanziaria rafforzata - è essenziale che lo stesso abbia una applicazione estesa, limitando quanto più possibile le tipologie di entrate escluse dal calcolo dello stesso. Nella contabilità armonizzata, infatti, il Fcde serve a garantire che gli accertamenti di entrate per le quali non vi è certezza in merito alla integrale riscuotibilità siano parzialmente sterilizzati al fine di evitare un incremento non sostenibile dei margini di spese, con ciò preservando l'equilibrio di bilancio e la sana e prudente gestione. (Sezione Regionale di controllo dell'Abruzzo - Deliberazione n. 119/2018)

Di talché le risultanze istruttorie evidenziano l'impossibilità di fornire una rappresentazione della situazione contabile in linea con i principi della contabilità armonizzata enunciati espressamente come finalità del coordinamento finanziario, ai fini dell'art. 117, comma 3, della Costituzione.

9. La circostanza inerente la non corretta applicazione dei principi contabili emerge altresì dalla verifica istruttoria afferente la contabilizzazione del Fondo Pluriennale Vincolato, che come più' sopra illustrato, incide, ai sensi dell'art. 186 del Tuel, sulla corretta quantificazione del risultato di amministrazione.

Al punto 1.3.2 del questionario si è osservato infatti che il FPV di parte capitale, nel 2016, ha il seguente andamento (confermato dai dati inseriti in BDAP): 01/01/2016: € 07. 31/12/2016: € 348,10.

Tale evoluzione, in un'ottica di armonizzazione, suscita perplessità, trattandosi di spesa in conto capitale, la cui realizzazione normalmente ricomprende più esercizi.

Tale dato, infatti, risulta in contrasto con quanto si osserva nel prospetto "Conto del bilancio - Riepilogo generale delle spese" contenuto negli schemi di bilancio del consuntivo 2016 inseriti in BDAP, in base al quale i residui passivi del titolo II (spesa in conto capitale) passano da € 176.475,09 al 01/01/2016 a € 494.419,41 al 31/12/2016, con un incremento del 180%. Gli impegni a competenza del titolo II ammontavano ad € 842.552,09 di cui € 478.691,00 riportati all'esercizio successivo.

In ogni caso, l'informazione appare in contrasto con quanto indicato al punto 1.3.4 "La reimputazione degli impegni, secondo il criterio dell'esigibilità, coperti dal FPV determinato alla data del 1° gennaio 2016, è conforme all'evoluzione dei cronoprogrammi di spesa"

Il Collegio rammenta che lo scopo del fondo pluriennale vincolato - come risultante dal D.Lgs. n. 118/2011, da cui emerge una "definizione identitaria univoca dell'istituto, la cui disciplina è assolutamente astretta dalla finalità di conservare la copertura delle spese pluriennali" (Corte costituzionale, sentenza n. 247 del 2017) - è infatti di offrire copertura alle obbligazioni e agli impegni legittimamente assunti dall'ente territoriale e pertanto il vincolo pluriennale è rivolto alla conservazione delle risorse necessarie per onorare le relative scadenze finanziarie (Corte costituzionale, Sentenza n. 247 del 2017,

Considerato diritto 9). Come è noto, il Fondo Pluriennale Vincolato "serve a garantire gli equilibri del bilancio nei periodi intercorrenti tra l'acquisizione delle risorse ed il loro impiego" (Corte costituzionale n. 6/2017). La logica del nuovo sistema, introdotto dal D.Lgs. n. 118/2011, è quella infatti di dare evidenza contabile e rilevanza giuridica ad alcune diacronie intercorrenti tra la realizzazione delle entrate e l'erogazione delle spese. Esso è costituito da risorse accertate, destinate al finanziamento di obbligazioni passive dell'ente già impegnate, ed esigibili in esercizi successivi a quello in cui è accertata l'entrata (allegato 4/1, punto 9.8, del d.lgs. n. 118 del 2011) (Corte costituzionale, sentenza n. 6/2017). Più specificamente, "il fondo pluriennale vincolato è determinato per un importo pari alle spese che si prevede di impegnare nel corso del primo anno considerato nel bilancio, con imputazione agli esercizi successivi e alle spese già impegnate negli esercizi precedenti con imputazione agli esercizi successivi a quello considerato. La copertura della quota del fondo pluriennale vincolato riguardante le spese impegnate negli esercizi precedenti è costituita dal fondo pluriennale iscritto in entrata, mentre la copertura della quota del fondo pluriennale vincolato riguardante le spese che si prevede di impegnare nell'esercizio di riferimento con imputazione agli esercizi successivi, è costituita dalle entrate che si prevede di accertare nel corso dell'esercizio di riferimento" (Corte Cost. Sentenza n. 247/2017, Considerato diritto, 9.1).

Il vero significato del Fondo pluriennale vincolato è dunque programmatorio e di controllo: rappresentare e gestire, in modo responsabile e controllato, il divario temporale esistente tra il momento del reperimento delle entrate, di norma vincolate, e quello del foro utilizzo per il raggiungimento delle finalità istituzionali, legate all'esercizio delle funzioni fondamentali dell'ente (in questo senso, si veda Corte dei conti, "Linee di indirizzo per il passaggio alla nuova contabilità delle Regioni e degli Enti locali (D.Lgs. in 118/2011, integrato e corretto dal D.Lgs. n. 126/2014) "p. 6).

Sezione non può fare a meno di sottolineare la indispensabile funzionalità sul piano cronologico delle tempestive iscrizioni delle poste di bilancio, e quindi anche di quelle afferenti il Fondo Pluriennale vincolato, alla contabilità di mandato (Corte costituzionale n. 49/2018), proprio perché secondo l'insegnamento del giudice delle leggi, (Corte costituzionale, sentenza n.6 del 2017) esso deve prevedere l'individuazione specifica ed analitica dei crediti e delle relative scadenze.

PQM

La Sezione regionale di controllo per il Veneto nell'esercizio delle funzioni conferite dall'art. 1 comma 166 e ss. della L. n. 266/2005 e dall'art. 148 bis TUEL, in relazione agli esiti del controllo sul rendiconto dell'esercizio finanziario 2016 del Comune di Ferrara di Monte Baldo adotta specifica pronuncia accertando che costituisce irregolarità suscettibile di pregiudicare, in prospettiva, gli equilibri economico finanziari dell'Ente: l'applicazione di avanzo di amministrazione non vincolato pur in presenza di anticipazione di tesoreria, in violazione dell'art. 187 comma 3-bis del TUEL;

ACCERTA

la non corretta applicazione dei principi contenuti nella normativa dell'armonizzazione

contabile di cui al Dlgs.118/2011 che funzionali al rispetto degli equilibri di bilancio determinano la compromissione del risultato di amministrazione, per effetto di una serie di fattori suffragati dai rilievi effettuati dall'Organo di revisione e meglio descritti in premessa, ed in particolare:

- a) l'applicazione di avanzo di amministrazione non vincolato pur in presenza di anticipazione di tesoreria;
- b) la mancata determinazione del fondo risorse destinate al trattamento accessori;
- c) la presenza di forti e permanenti tensioni di cassa dovuti all'utilizzo dell'anticipazione di tesoreria per 365 giorni, interamente restituita al 31/12/2016; alla mancata contabilizzazione della cassa vincolata;
- d) l'assenza di entrate da recupero dell'evasione tributaria

DISPONE

- 1) che, da parte dell'Ente, siano adottate le opportune misure correttive idonee a superare definitivamente le rilevate criticità, ai sensi degli artt. 188 e 193 del Tuel, in particolare obbliga l'Ente ad iscrivere nel primo bilancio utile il disavanzo di amministrazione di € 49.929,48 derivante dalla violazione delle disposizioni contenute nell'art. 187 comma 3 bis del Tuel;
- 2) che la presente pronuncia sia trasmessa in via telematica, mediante l'applicativo Con.Te, al Consiglio comunale, al Sindaco e all'Organo di revisione del Comune di Ferrara di Monte Baldo (VR);
- 3) che l'Organo di revisione dell'Ente svolga, in merito a quanto riportato nella presente deliberazione, una attenta attività di controllo e vigilanza riferendo a questa Sezione ogni aspetto rilevante, in particolare in merito alle osservazioni espresse in sede di relazione al rendiconto 2016;
- 4) che la deliberazione consiliare di presa d'atto della presente pronuncia da parte dell'Ente e di adozione di tutti i provvedimenti richiesti nella presente deliberazione, dovranno essere adottati dal Comune entro il termine di 60 giorni dalla comunicazione del deposito della deliberazione, ai sensi del citato art. 148 bis del Tuel. Tali atti dovranno essere trasmessi a questa Sezione, unitamente alla attestazione dell'avvenuto adempimento dell'obbligo di pubblicazione della presente deliberazione disposto dall'art. 31 del D.Lgs. n. 33/2013, nei successivi 30 giorni.

Così deliberato in Venezia, nella Camera di Consiglio del 26 febbraio 2019.

Il Magistrato Relatore

Tiziano Tessaro

Depositata in Segreteria il - 3 LUG. 2019

Il Presidente

Diana Calaciura Traina

IL DIRATTORE DI SEGRETERIA Dott:ssa Letizia Rossini

