



## CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

La Segreteria

*Trasmissione tramite Con.Te.*

Al Presidente del Consiglio  
Comunale

Al Sindaco  
del Comune di

**CAVARZERE (VE)**

All'Organo di revisione economico-  
finanziaria  
del Comune di

**CAVARZERE (VE)**

**Oggetto: trasmissione delibera n. 372/2019/PRSE del 25 luglio 2019**

Secondo quanto stabilito nel dispositivo, si trasmette ai soggetti in indirizzo la delibera n. 372/2019/PRSE, adottata dalla Sezione regionale di controllo per il Veneto in data 25 luglio 2019.

Distinti saluti.

Il Direttore della Segreteria

Dott.ssa Letizia Rossini



CORTE DEI CONTI



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

*Nell'adunanza del 25 luglio 2019*

*composta dai magistrati:*

Elena BRANDOLINI	Presidente f.f.
Amedeo BIANCHI	Consigliere
Francesca DIMITA	Primo Referendario
Maristella FILOMENA	Referendario Relatore
Marco SCOGNAMIGLIO	Referendario

\*\*\*\*\*

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

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

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

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

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

VISTA la legge 5 giugno 2003 n. 131;

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

VISTA la legge 31 dicembre 2009, n.196;

VISTO il decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118;

VISTO l'art. 148-bis, 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. 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;

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

ESAMINATA la relazione sul rendiconto di gestione per l’esercizio finanziario 2016, redatte dall’Organo di revisione del Comune di Cavarzere (Ve);

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;

VISTI gli artt. 148 e 148-bis T.U.E.L.;

VISTA l’ordinanza del Presidente f.f. n. 40/2019 di convocazione della Sezione di Controllo per il Veneto per l’odierna seduta;

UDITO il magistrato relatore Referendario Maristella Filomena;

#### FATTO

Nell’ambito delle attività di controllo intestate alla Corte dei Conti, la Sezione Regionale di Controllo per il Veneto ha sottoposto ad esame il Rendiconto 2016 e relativi allegati del Comune di Cavarzere (Ve). Sono stati richiesti approfondimenti in sede istruttoria con nota prot. CdC n. 3114-09/04/2019, la comunicazione di risposta dell’ente è stata acquisita al fascicolo di controllo con prot. n. 4445 del 10 maggio 2019.

Tenuto conto della delibera della Sezione n. 527/2018/PRSE avente ad oggetto il Rendiconto del Comune di Cavarzere (Ve) per l’esercizio 2015 ed all’esito dell’esame del Rendiconto per l’esercizio 2016, nonché degli schemi di bilancio - acquisiti nella Banca Dati Amministrazioni Pubbliche (BDAP) – sono emersi alcuni disallineamenti contabili, non superati in sede istruttoria e pertanto sottoposti al Collegio, che nella odierna seduta in Camera di Consiglio, si è così pronunciato.

#### DIRITTO

1. L’art. 1, commi 166 e 167, della legge 23 dicembre 2005 n. 266 (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 denominato “*Questionario*” - redatto sulla base dei criteri e delle linee guida, predisposte dalla Corte dei Conti Sezione delle Autonomie, con

Deliberazione n. 6 /SEZAUT/2017/INPR , rendiconto 2016. Al fine di far emergere la concreta situazione economico-finanziaria dell'Ente, secondo una visione prospettica degli atti del ciclo di bilancio e dinamica dell'attività di controllo, la Sezione Regionale della Corte dei Conti accerta le ulteriori criticità, suscettibili di arrecare pregiudizio allo stabile mantenimento degli equilibri dell'Ente, seppure le stesse non integrino fattispecie di irregolarità sanzionabili, nei termini di cui al comma terzo dell'art. 148-bis T.U.E.L., affinché l'ente adotti “[...] *effettive misure correttive funzionali a garantire il rispetto complessivo degli equilibri di bilancio*”, come ricordato, anche di recente, dalla Suprema Corte Costituzionale nella sentenza 5 aprile 2013 n.60. La natura del controllo della Sezione Regionale di Controllo è ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità e, pertanto, dei contenuti della deliberazione adottata dalla Sezione regionale di controllo deve essere informato il Consiglio comunale ed è previsto l'obbligo di pubblicazione della stessa, ai sensi dell'art. 31 del D.lgs. 33/2013.

La Sezione regionale di controllo per il Veneto ha adottato la presente pronuncia specifica, a seguito della quale il Comune di Cavarzere (Ve) è tenuto a valutare le segnalazioni ed a porre in essere interventi idonei per addivenire al loro superamento. Il controllo della Corte dei conti è limitato ai profili di criticità e irregolarità segnalati dai revisori e/o emersi in seguito all'istruttoria e recepiti nella deliberazione, sicché l'assenza di uno specifico rilievo su altri profili non può essere in nessun modo considerata quale implicita valutazione positiva. Quanto accertato in questa sede non attinge all'antigiuridicità dei comportamenti sottostante gli atti sottoposti a controllo, i quali potranno essere valutati – ove necessario – dai competenti organi giurisdizionali.

L'adozione di specifiche pronunce di grave irregolarità contabile, ai sensi dell'art. 148 bis del TUEL, anche in assenza della specifica assegnazione del termine di cui all'art. 148 bis, comma 3, ha lo scopo di dare impulso alle opportune misure correttive, la cui congruità è valutata dalla Sezione nell'ambito del successivo controllo. In ogni caso, le misure correttive devono auspicabilmente coinvolgere, soprattutto qualora riguardino più aspetti della gestione amministrativo-contabile, l'ampia platea dei soggetti interessati (Giunta e Consiglio comunali, responsabile del servizio finanziario, responsabili dei settori, organo di revisione economico-finanziario) mediante atti e/o provvedimenti vincolanti, da adottarsi secondo le rispettive competenze, non potendo essere considerate idonee le mere dichiarazioni di intenti non supportate da atti che abbiano qualche effetto nell'ordinamento giuridico.

### *1.1 B.D.A.P. adempimenti*

Dall'istruttoria svolta è emerso che l'ente ha approvato il rendiconto 2016 con deliberazione n.32 in data 26/04/2017 ed ha trasmesso i dati alla BDAP in data 10/06/2017.

E' emersa, inoltre, una differenza tra l'importo del FCDE indicato negli schemi BDAP e quanto presente negli allegati, rispettivamente:

- 11) Risultato di amministrazione (€ 106.000,00);
- 13) all. c) Fondo crediti di dubbia esigibilità (175.099,00).

Ai sensi dell'art. 1 comma sesto del D.M. 12 maggio 2016 del MEF l'invio dei dati alla BDAP assolve all'obbligo previsto dall'art. 227, comma 6, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, di trasmissione telematica alla Corte dei conti. La trasmissione



tardiva è sanzionata – ai sensi del citato art. 9 comma 1-quinques del D.L. n 113/2016- con il divieto di assunzioni a qualsiasi titolo o la stipulazione di contratti di servizio fino al momento dell’adempimento (cfr. Corte dei conti, sez. Abruzzo, del. n. 103/2017 e n. 12/2018; sez. Puglia, del. n. 98/2018; sez. Campania, del. n. 80/2018 e n. 130/2018). L’applicazione della sanzione in caso di mancato invio dei dati, si ricava dall’allegato tecnico al DM, 12 maggio 2016 che a pag. 3 chiarisce come essa si applichi anche in caso di mancato rispetto “dei termini previsti per la trasmissione alla BDAP del bilancio di previsione, del rendiconto e del bilancio consolidato, compresi i dati aggregati per voce del piano dei conti (compreso l’invio del rendiconto approvato in Giunta o dei dati di preconsuntivo, ove previsto)”.

L’ente ha dichiarato di non aver proceduto ad alcun tipo di assunzione fino al 10.06.2017. L’errato ed il tardivo inserimento nel flusso BDAP altera la conformità del patrimonio informativo delle banche dati, strumenti di monitoraggio e controllo del coordinamento della finanza pubblica, e tasselli sui quali -unitamente ad altri- sono assunte le decisioni di politica finanziaria. Nell’ottica dell’amministrazione digitale, inoltre, l’obiettivo cui si deve tendere è la perfetta corrispondenza delle informazioni, elaborate con i software gestionali dei singoli enti che sono oggetto di approvazione da parte degli organi di governo e consiliari.

All’organo di revisione come di recente ribadito dalla Sezione delle Autonomie nella delibera n. 12/2019 è *“richiesto di verificare la coerenza dei dati presenti nel sistema BDAP - Bilanci Armonizzati - con quanto risultante dai documenti contabili tenuti e/o approvati dall’ente, almeno per quanto riguarda i contenuti del Quadro generale riassuntivo, del Prospetto degli equilibri di bilancio e del prospetto del risultato di amministrazione, nonché gli errori e le incongruenze segnalate dalla BDAP, ove non risolte, nonché la coerenza delle informazioni sugli organismi partecipati inserite dagli enti nella banca dati del Dipartimento del Tesoro con quelle rilevabili da altra documentazione oggetto di verifica. Anche in queste ipotesi di errata o incompleta comunicazione dei dati, i Revisori dovranno segnalare alle Amministrazioni la necessità di operare le rettifiche/integrazioni necessarie.”*

Si ritiene, altresì, utile segnalare che - come evidenziato anche nella Circolare MEF-RGS 14 febbraio 2019, n. 3 - il comma 902 dell’art. 1 della legge n. 145 del 2018, al fine di semplificare alcuni adempimenti contabili in capo ai comuni, alle province, alle città metropolitane, alle unioni di comuni e alle comunità montane previsti dall’art. 161 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico degli enti locali) stabilisce che, a decorrere dal bilancio di previsione 2019, l’invio dei bilanci di previsione e dei rendiconti, alla richiamata BDAP, sostituisce la trasmissione delle certificazioni sui principali dati del bilancio di previsione e del rendiconto della gestione al Ministero dell’interno.

### *1.2 Vincoli di cassa*

Dalle verifiche effettuate non risultano valorizzati componenti vincolate della cassa. La circostanza è stata oggetto di approfondimento istruttorio. L’ente ha confermato l’assenza di componenti vincolate al 31/12/2016.

Il Collegio nel prendere atto di quanto rappresentato ricorda come diverso sia il trattamento contabile e l’incidenza di entrate “vincolate”, rispetto alle entrate cui venga impresso un vincolo di destinazione alla spesa d’investimento, quali a titolo di esempio:

alienazioni, oneri di urbanizzazione, trasferimenti senza vincolo di destinazione e così via.

L'art. 195 del D.Lgs. n 267/2000 ( T.U.E.L.) prevede che gli enti locali possono disporre l'utilizzo, in termini di cassa, delle entrate vincolate di cui all'articolo 180, comma 3, lettera d) - vincoli di destinazione delle entrate derivanti da legge, da trasferimenti o da prestiti - per il finanziamento di spese correnti, anche se provenienti dall'assunzione di mutui - con istituti diversi dalla Cassa depositi e prestiti, per un importo non superiore all'anticipazione di tesoreria disponibile ai sensi dell'articolo 222.

Si raccomanda, quindi, il rispetto delle principali previsioni normative attinenti ai vincoli di cassa ed alla loro contabilizzazione, in particolare:

- art 180 comma 3 lettera d) del D.Lgs n 267/2000 (T.U.E.L.) l'ordinativo d'incasso deve riportare gli eventuali vincoli di destinazione delle entrate derivanti da legge, da trasferimenti o da prestiti;

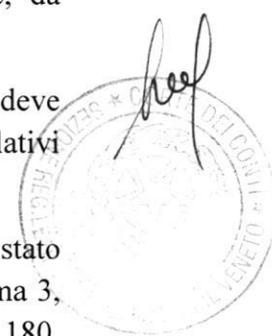
- art. 185 comma 2 lettera i) D.Lgs n 267/2000 (T.U.E.L.) il mandato di pagamento deve evidenziare il rispetto degli eventuali vincoli di destinazione stabiliti per legge o relativi a trasferimenti o ai prestiti;

- art. 195 del D.Lgs. n 267/2000 (T.U.E.L.) gli enti locali, ad eccezione degli enti in stato di dissesto finanziario sino all'emanazione del decreto di cui all'articolo 261, comma 3, possono disporre l'utilizzo, in termini di cassa, delle entrate vincolate di cui all'art. 180, comma 3, lettera d per il finanziamento di spese correnti, anche se provenienti dall'assunzione di mutui con istituti diversi dalla Cassa depositi e prestiti, per un importo non superiore all'anticipazione di tesoreria disponibile ai sensi dell'articolo 222. I movimenti di utilizzo e di reintegro delle somme vincolate di cui all'art. 180, comma 3, sono oggetto di registrazione contabile secondo le modalità indicate nel principio applicato della contabilità finanziaria.

- Allegato 4/2- principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria - D.Lgs. n 118/2011, paragrafo 10 La contabilizzazione dell'utilizzo degli incassi vincolati degli enti locali. In particolare, la novità introdotta dalla riforma contabile degli enti territoriali costituita dall'obbligo," a decorrere dal 1° gennaio 2015, di contabilizzare nelle scritture finanziarie i movimenti di utilizzo e di reintegro delle somme vincolate di cui all'articolo 180, comma 3, lettera d) secondo le modalità indicate nel richiamato principio applicato [..]. “

- Allegato 4/2- principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria - D.Lgs. n 118/2011, paragrafo 10.2 Registrazione dell'utilizzo di incassi vincolati per esigenze correnti. “Nel corso della gestione, in considerazione della natura libera o vincolata degli incassi e pagamenti, indicata a cura dell'ente, nei titoli di incasso e di pagamento ai sensi degli articoli 180, comma 3, lettera d), e 185, comma 2, lettera i), del TUEL, il tesoriere distingue la liquidità dell'ente in parte libera e parte vincolata. [..]”

- Allegato 4/2- principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria - D.Lgs. n 118/2011, paragrafo 10.6 10.6 La determinazione della giacenza vincolata al 1° gennaio 2015 “All'avvio dell'esercizio 2015, contestualmente alla trasmissione del bilancio di previsione o, in caso di esercizio provvisorio, contestualmente alla trasmissione del bilancio provvisorio da gestire e dell'elenco dei residui, gli enti locali



comunicano formalmente al proprio tesoriere l'importo degli incassi vincolati alla data del 31 dicembre 2014. [..]"

Si richiama altresì la Deliberazione n 6/SEZAUT/2017/INPR del 30 marzo 2017 della Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti, recante le Linee Guida per il rendiconto 2016.

### *1.3 Spesa del personale*

Sulla base di quanto evidenziato nella delibera 527/2018/PRSE con riferimento agli esiti dell'ispezione MEF-RGS S.I. 2319/V, sono stati chiesti aggiornamenti all'ente successivi alla pubblicazione della citata deliberazione. L'ente ha trasmesso il P. Verbale del Revisore dei Conti n. 9 del 09.07.2018 che esprime il parere favorevole alla proposta di delibera n. 88 del 5 giugno 2018 avente ad oggetto "*Rendicontazione verifica amministrativo contabile [..] recupero delle somme illegittimamente erogate negli anni 2006 – 2010*".

Il Collegio invita l'ente a monitorare l'assorbimento delle somme erogate e non dovute, fornendo comunicazione alla Sezione al momento dell'intervenuto effettivo e completo recupero.

### *1.4 Congruità e correttezza di somme accantonate e vincolate: FCDE- indennità di fine mandato*

I principi contabili prevedevano per l'esercizio finanziario 2016 la scelta facoltativa, in alternativa al metodo ordinario, di adottare il cosiddetto "metodo semplificato" nella determinazione a consuntivo del Fondo Crediti Dubbia Esigibilità, rispetto alle residue somme da incassare o da pagare.

Dal punto 1.5.1) del questionario risulta che il Comune di Cavarzere ha adottato, il criterio semplificato introdotto dal Decreto Ministeriale del 20 maggio 2015, con il quale è stato modificato il principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria.

Si premette che la costituzione del fondo - attraverso il metodo semplificato - prevede le seguenti operazioni:

- |   |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"><li>+ Fondo crediti di dubbia esigibilità nel risultato di amministrazione al 1° gennaio dell'esercizio cui il rendiconto si riferisce;</li><li>- gli utilizzi del fondo crediti di dubbia esigibilità effettuati per la cancellazione o lo stralcio dei crediti;</li><li>+ l'importo definitivamente accantonato nel bilancio di previsione per il Fondo crediti di dubbia esigibilità, nell'esercizio cui il rendiconto si riferisce.</li></ul> |
|---|

*In medias res* si evidenzia che gli effetti sui valori di riferimento, dovuti ad eventuali utilizzi, a seguito della cancellazione o dello stralcio dei crediti avvenuti nel tratto temporale finanziario di interesse non è rilevabile dai documenti in possesso della Sezione. Dal prospetto del risultato di amministrazione si evince che l'importo accantonato ammonta ad euro € 106.000, valore quest'ultimo che rappresenta il 2,71% dei residui attivi di parte corrente ed il 4,05% dei residui attivi di cui al Titolo I (entrate tributarie) e III (entrate extratributarie), risulta quindi una potenziale sottostima del FCDE. L'argomentazione è stata sottoposta a quesito istruttorio. L'ente ha comunicato: "*La composizione temporale viene così suddivisa:*

*quota FCDE competenza 2016 € 106.000.00*

quota FCDE ante 2016 € 69.099,00

subtotale € 175.099,00

Fondo rischio crediti ante 2015 € 43.420,00

Totale € 218.519,00”

La risposta fornita non consente di superare la potenziale inadeguatezza che sembra emergere dal valore attribuito al FCDE.

Si evidenzia, peraltro, che dalla lettura degli schemi BDAP l'importo che concorre a determinare l'avanzo di amministrazione risulta:

Composizione del risultato di amministrazione al 31 dicembre 2016	
Parte accantonata	
Fondo crediti di dubbia esigibilità al 31/12	106.000,00
Fondo anticipazioni liquidità DL 35 del 2013 e successive modifiche e rifinanziamenti	43.420,00
Fondo perdite società partecipate	0,00
Fondo contenzioso	0,00
Altri accantonamenti	69.099,00
<b>Totale parte accantonata</b>	<b>218.519,00</b>



Il valore attribuito dall'ente al FCDE (cfr. prospetto 1.6.2 Andamento della riscossione in c/residui nell'ultimo quinquennio) è di € 181.014,79 diversamente da quanto riportato in quota avanzo negli schemi BDAP. Tale valore è coerente con gli importi afferenti la media delle riscossioni mentre l'importo di € 106.000 risulterebbe comunque una sottostima rispetto ai dati del prospetto 1.6.2, ancorché calcolati con il metodo ordinario. Si invita l'ente a prestare ogni cura diretta ad evitare esposizioni di dati contabili non uniformi rispetto alle scritture contabili.

A pagina 16 della Relazione l'Organo di revisione rilevava che *“nel rendiconto approvato dalla Giunta Comunale la quota di avanzo destinata alla copertura dell'indennità di fine mandato del Sindaco risulta inserita nella parte vincolata invece che nella parte accantonata. “evidenziando la necessità provvedere alla giusta allocazione contabile, in sede di approvazione definitiva del rendiconto.*

Con riferimento all'utilizzo dell'avanzo di amministrazione nel 2016, si è osservato che una componente di euro 20.000 da Fondo svalutazione crediti è destinata ad altra spesa. Per quest'ultima posta è stato chiesto all'ente di indicare la natura dell'utilizzo e specificare se la componente in questione sia costituita da quote svincolate nel corso dell'esercizio dal Fondo crediti di dubbia esigibilità, come segnalato a titolo di criticità nel controllo sull'esercizio 2015.

L'ente ha comunicato che *“[...]Con riferimento alla origine della quota “ altro “ di € 20.000,00 , si conferma l'origine in sede di redazione del Conto Consuntivo dell'anno 2015, e il conseguente utilizzo del FCDE già incassato durante l'esercizio. Si precisa che in corso di redazione del Consuntivo 2017 è stato allineato l'utilizzo. “*

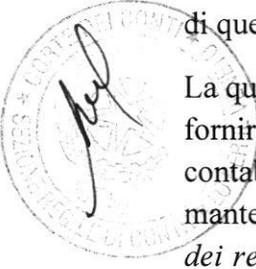
Il Collegio evidenzia, come già in precedente deliberazione sul rendiconto 2015, che

l'applicazione di avanzo accantonato "resosi disponibile" nel corso dell'esercizio è regolamentata dall'art. 187, comma 2, TUEL che stabilisce "*La quota libera dell'avanzo di amministrazione dell'esercizio precedente, accertato ai sensi dell'art. 186 e quantificato ai sensi del comma 1, può essere utilizzato con provvedimento di variazione di bilancio (...) Resta salva la facoltà di impiegare l'eventuale quota del risultato di amministrazione "svincolata", in occasione dell'approvazione del rendiconto, sulla base della determinazione dell'ammontare definitivo della quota del risultato di amministrazione accantonata per il fondo crediti di dubbia esigibilità, per finanziare lo stanziamento riguardante il fondo crediti di dubbia esigibilità nel bilancio di previsione dell'esercizio successivo a quello cui il rendiconto si riferisce.*".

Quanto sopra evidenziato con riguardo particolare all'appostazione dell'indennità di fine mandato del Sindaco e delle modalità seguite per la quota resosi disponibile dal FCDE, riflettono una inadeguata applicazione dei principi, che distorce le funzioni degli strumenti contabili. Il Collegio invita al rispetto effettivo delle regole contabili, diversamente operando infatti si consoliderebbe un comportamento di superficiale definizione di singole poste nelle risultanze consuntive, non idonee a garantire la consapevole e corretta formazione della volontà del Consiglio nella fase di approvazione del bilancio.

#### *1.5 Gestione residui con particolare riferimento ai residui vetusti*

E' stato riscontrato il permanere di posizioni creditorie e debitorie risalenti nel tempo, nel dettaglio residui attivi vetusti per € 272.872,35 residui passivi vetusti per € 485.857,48, di questi ultimi € 194.391,85 di parte corrente.



La questione è stata oggetto di approfondimento istruttorio, al Comune è stato chiesto di fornire chiarimenti sulla natura di tali poste, sulle motivazioni del loro permanere in contabilità rispetto ad annualità datate, sulla sussistenza di ragioni giuridiche al loro mantenimento. L'ente ha rappresentato: "*La disamina delle ragioni di debito o credito dei residui viene gestita dai Dirigenti e Capi Servizio, che annualmente revisionano le sussistenze delle singole voci. Verrà posta particolare attenzione ai Residui Passivi del Titolo I, che permangono consistenti anche nei successivi Consuntivi. Si rileva che una quota rilevante di queste passività è legata alle spese legali.*"

I titoli I (entrate tributarie) e III (entrate extra-tributarie) di bilancio, aggregano le operazioni di entrata che tra l'altro, esprimono in via diretta - rispetto ad altri flussi positivi- la capacità dell'ente di essere finanziariamente autonomo. Tali tipologie di entrata quando correttamente realizzate ed idoneamente programmate offrono spazi di "libertà" dell'ente nelle scelte di bilancio, rispetto ad entrate a destinazione vincolata.

L'art. 187 del T.U.E.L consente che siano mantenute tra i residui dell'esercizio esclusivamente le entrate accertate per le quali esiste un titolo giuridico che costituisca l'ente locale creditore della correlativa entrata esigibile nell'esercizio, secondo i principi applicati della contabilità finanziaria di cui all'allegato n. 4/2 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e successive modificazioni.

I Residui attivi compongono il risultato di amministrazione ed in quanto valori creditorii, offrono al rendiconto di fine esercizio quell'elemento di positività finanziaria tipico dei "crediti rimasti da riscuotere". Si tratta, tuttavia, di un valore solo potenziale, in quanto è

necessaria una coltivazione effettiva delle ragioni creditorie, per raggiungere attraverso la riscossione, ad una materializzazione monetaria, che possa essere assorbita dall'ente e che eventualmente sia diretta tra gli altri scopi perseguibili, ad alleggerire da ulteriori aggravii tributari la collettività di Cavarzere.

Ove tali crediti siano mantenuti nel sistema contabile dell'ente, seppure svalutati - perché risalenti nel tempo e di dubbia e difficile esazione - attraverso lo strumento del Fondo Crediti Dubbia Esigibilità occorre:

- che l'operazione di riaccertamento dei residui, ovvero, quell'operazione contabile che consiste nella misurazione finanziaria delle proprie entità creditorie e della qualità delle stesse non sia stata (riaccertamento straordinario) e non sia (riaccertamento ordinario) diretta ad "adornare di positività" il risultato di amministrazione, alterando la veritiera conoscenza delle risorse effettivamente disponibili;

- che sia neutralizzato il trasferimento del rischio di insolvenza - per l'inadeguatezza gestionale nella realizzazione delle ragioni creditorie- sulla collettività di Cavarzere in quanto il FCDE, se da una parte è strumento utile di sterilizzazione finanziaria è al contempo un blocco delle risorse anche future, che sarebbero così distolte da reinvestimenti finalizzati al beneficio del territorio e della popolazione locale.

Per quanto riguarda i residui passivi vetusti per € 485.857,48 la risposta non offre un livello di approfondimento motivazionale che consenta di compiere ulteriori valutazioni proporzionali, in quanto si limita a confermare le consistenze rilevate, rinviando al monitoraggio in particolare di residui passivi del titolo I e precisando che una quota rilevante delle passività è legata a spese legali. Il Collegio evidenzia l'ambiguità di questa ultima affermazione rispetto ad un accantonamento al Fondo contenzioso - riportato negli schemi BDAP - pari a zero.

Si richiama, dunque, al rispetto effettivo delle regole contabili evitando similmente a quanto *mutatis mutandis* avviene nel settore aziendalistico privato esiti valutativi che conducano ad iscrivere nelle scritture contabili "*watered asset*".

In assenza di specifiche motivazioni offerte dall'ente, per quanto riguarda l'ammontare dei residui vetusti inoltre si ricorda che i comportamenti dei gestori delle risorse pubbliche locali devono essere rispettosi dell'uguaglianza tra concittadini attuali e futuri. In questa circostanza argomentativa si richiama in particolare l'effetto intergenerazionale negativo, che può derivare da entrate non riscosse e da debiti da pagare da una parte e l'asimmetria sostanziale che si viene a creare tra debitori adempienti e debitori morosi, al fine di non creare le condizioni per un indiretto finanziamento a terzi (per i crediti non riscossi) e la sottrazione di risorse al sistema di mercato (per i debiti non pagati), poiché in entrambe le ipotesi le conseguenze sfavorevoli ricadrebbero sull'intera cittadinanza.

Si invita fermamente l'ente a perseguire una efficiente attività di valutazione dei crediti e dei debiti vetusti, ad attivarsi altresì al fine di scongiurare il compiersi di termini di prescrizione che svuotino le ragioni creditorie del Comune e ad adottare azioni idonee a scongiurare probabili effetti negativi, derivanti dal concretizzarsi di condizioni di *mora debendi*.

#### 1.6 Stato patrimoniale e conto economico

Nella relazione al rendiconto 2016, (cfr parte II -pag.3) l'Organo di revisione evidenzia:  
*“Il risultato economico depurato della parte straordinaria (area E), presenta un saldo di Euro -513.618,03 con un peggioramento dell'equilibrio economico di Euro 668.699,29 rispetto al risultato del precedente esercizio.”*

Il conto economico espone in sintesi i costi ed i ricavi della gestione, tra essi , i costi ed i ricavi della gestione caratteristica in un certo intervallo di tempo, l'esercizio finanziario. L'esposizione di un costo e/o di un ricavo nel conto economico esprime la misura della partecipazione, in termini quali-quantitativi, alla formazione - del valore della produzione- nell'esercizio finanziario di riferimento. Il risultato della gestione operativa manifesta in termini numerici, gli esiti a fine esercizio finanziario, delle attività principali dell'ente ovvero lo svolgimento delle attività che hanno concorso a realizzare la missione principale dell'ente.

Dall'analisi compiuta dall'Organo di revisione (cfr. sez. II-pag. 7) inoltre risulta una certa difficoltà del Comune a realizzare pienamente, nel 2016, la rilevazione unitaria finanziaria, patrimoniale, economica dei fatti gestori, come previsto dall'ordinamento jus-contabile in vigore: *“ Già con la prima parte della relazione al conto consuntivo il sottoscritto ha segnalato il forte ritardo con cui l'amministrazione ha provveduto all'aggiornamento delle scritture contabili al fine di approntare il conto economico e lo stato patrimoniale. Gli adempimenti necessari per la predisposizione di una contabilità economico-patrimoniale corretta non sono affatto semplici e implicano un notevole impegno di tempo e di risorse. Dai controlli che è stato possibile effettuare, dato anche il poco tempo a disposizione, sono emerse tutte le difficoltà incontrate in ordine alla valutazione delle poste patrimoniali ed al coordinamento degli impianti contabili finanziario e economico-patrimoniale, con la necessità di un miglioramento dei collegamenti tra il piano dei conti finanziario e economico-patrimoniale. Si raccomanda pertanto di provvedere durante il corrente anno secondo quanto disposto dal punto 9.1 del principio contabile allegato 4/3al Dlg. 118/2011 ad un aggiornamento delle stime secondo i nuovi criteri ed ad un miglioramento delle procedure relative alla rilevazione dei movimenti contabili in maniera tale che le difficoltà incontrate con la predisposizione del bilancio non si debbano ripetere.”*

Al Comune in sede istruttoria è stato chiesto di fornire chiarimenti relativamente al 2016 ed aggiornamenti sullo stato e modalità delle classificazioni dei cespiti, nonché sull'attuazione, negli esercizi successivi dei principi contabili, ai fini della corretta rappresentazione dei dati contabili, ai sensi del D.Lgs. 118/2011. L'ente ha comunicato: *“Si dà atto che si è provveduto alla riscrittura secondo le direttive della normativa “Siope +” di un importante quota di capitoli di bilancio, tale operazione ha allineato le voci bilancio finanziario con maggiore coerenza al raccordo con la contabilità economica. I problemi più rilevanti sono costituiti dalle rettifiche, che sono gestite extra-contabilmente. La relazione di Gestione, presente in un formato libero, ha avuto uno sviluppo più coerente con le indicazioni del Revisore nella redazione dei Consuntivi successivi.”*

Il Collegio prende atto della risposta, la quale tuttavia appare proiettata ad offrire un quadro dinamico successivo senza chiarire se siano risolte le problematiche circa la valutazione dei cespiti ed il coordinamento degli apparati contabili.

Le innovazioni all'ordinamento degli enti locali, introdotte con il D.Lgs 118/2011, si prefiggono di garantire (cfr. art.3, co.2) il consolidamento e la trasparenza dei conti pubblici secondo le direttive dell'Unione europea e l'adozione di sistemi informativi omogenei e interoperabili, richiedendo alle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 2, la conformità della propria gestione ai principi contabili generali contenuti nell'allegato 1. Il Collegio ricorda che il principio contabile n. 15 (come modificato dall'art. 2, comma 1, lett. c), D.lgs. 10 agosto 2014, n. 126) "Principio dell'equilibrio di bilancio" nell'attribuire all'equilibrio di bilancio il vincolo primario su cui fondare la stabilità economico finanziaria dell'ente locale offre altresì un'interpretazione autentica di tale condizione precisando, all'ultimo comma, che *"(...) 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."*

Nel sistema di bilancio di un Comune un aspetto fondamentale è rappresentato dalla dinamica della composizione e della consistenza del patrimonio. Quest'ultimo, infatti, esprime il livello di ricchezza che una certa generazione mette a disposizione delle generazioni future. In parallelo, la conoscenza e la determinazione del risultato economico, consente di verificare se i proventi derivanti da una certa attività gestoria – per un periodo amministrativo, determinato - sono stati sufficienti a coprire i costi connessi e se hanno prodotto ricchezza. Rendiconto, Stato Patrimoniale e Conto Economico attraverso una contestuale evidenza tridimensionale degli aspetti dell'equilibrio (Finanziario, Patrimoniale, Economico) – riducono le distanze informative (in termini di dialogo economico) tra ente e collettività amministrata e costituiscono validi strumenti di verifica e di valutazione dell'autonoma funzionalità e della vitalità dell'ente nel tempo.

Alla luce di quanto sopra premesso il Collegio, si riserva di approfondire negli esercizi successivi, richiamando l'ente all'obbligo di perseguire l'equilibrio di bilancio in senso unitario e complessivo, che comprende l'equilibrio economico – patrimoniale, il quale non costituisce un ulteriore e mal tollerabile "lacciolo burocratico", ma concorre - unitamente all'intero sistema di bilancio- ad offrire alla comunità degli elettori di Cavarzere, strumenti idonei a valutare, nella cd. *Contabilità di mandato*, la misura della "concreta capacità di proporre ed attuare programmi secondo costi sostenibili" da parte della compagine politica eletta.

#### *1.7 Rapporti finanziari con partecipate*

L'art. 11, co. 6 del D.lgs. n.118/2011 prevede, in allegato al rendiconto, la relazione sulla gestione. Quest'ultima è *"un documento illustrativo della gestione dell'ente, nonché dei fatti di rilievo verificatisi dopo la chiusura dell'esercizio e di ogni altra informazione utile ad una migliore comprensione dei dati contabili. In particolare, la relazione illustra: [...] j) gli esiti della verifica dei crediti e debiti reciproci con i propri enti strumentali e le società controllate e partecipate. La predetta informativa asseverata dai rispettivi organi di revisione, evidenzia analiticamente eventuali discordanze e ne fornisce motivazione [...]"*

Gli esiti della verifica di cui in argomento sono stati oggetto di richiesta istruttoria



all'ente, il quale ha comunicato, richiamando quanto esplicitato a pag n. 28 Sez. I della Relazione dell'Organo di revisione, alla proposta di Rendiconto 2016: “

**Verifica rapporti di debito e credito con società partecipate**

**Crediti e debiti reciproci**

L'art.11, comma 6 lett.J del d.lgs.118/2011, richiede di illustrare nella relazione sulla gestione gli esiti della verifica dei crediti e debiti reciproci con i propri enti strumentali e le società controllate e partecipate.

L'esito di tale verifica è riportato nella seguente tabella.

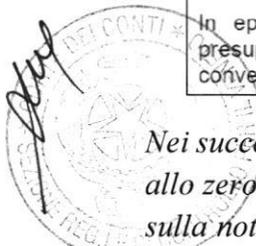
Polesine Acque spa	
Nota del 13.03.2017 prot n. 4928	
Debiti verso Comune di Cavarzere	€ 787.888,45
Crediti de comune verso Polesine Acque	€ 575.396,59
<b>Differenza</b>	<b>€ 212.491,86</b>

La differenza viene chiarita dal prospetto predisposto dal dirigente amministrativo dott. Giroto e consiste in compensazioni per lavori già contabilizzate dal comune.

Le società affidatarie *in house* hanno rispettato le prescrizioni dell'art. 3-bis, c. 6 del D.L. n. 138/2011, convertito dalla Legge 148/2011 in tema di acquisto di beni e servizi, reclutamento del personale e conferimento degli incarichi.

E' stata adottata la delibera di ricognizione di cui all'art. 3, c. 27, Legge 24 dicembre 2007, n. 244.

In epoca successiva all'adozione della medesima, l'Ente ha riconsiderato la sussistenza dei presupposti di legge per il mantenimento delle partecipazioni avendo riguardo anche al profilo della convenienza economica.



*Nei successivi Consuntivi tale differenza debito/credito si è notevolmente ridotta tendente allo zero. Si allega Verbale del Revisore dei Conti prot.n. 1573 del 26.01.2019 ( all.n. 4) sulla note relative alle Immobilizzazioni Immateriali della delibera 527/2018/PRSE. La verifica crediti/debiti presente a pg 27 della Relazione al Conto Consuntivo 2018 sulla partecipata Polesine Acque spa presenta la seguente situazione:*

SOCIETA' PARTECIPATE	credito del	debito della	diff.
	Comune v/società	società v/Comune	
	Residui Attivi	contabilità della società	
Acquevenete Spa	281.886.99	281.818.71	<b>68,28</b> „

Ai fini della veridicità del sistema di bilancio dell'ente locale, tutte le relazioni finanziarie tra questi e gli organismi partecipati devono essere improntate alla trasparenza. Quest'ultima viene perseguita tra l'altro attraverso l'espressa corrispondenza delle rispettive e reciproche posizioni debitorie e creditorie, in guisa da consentire attraverso una fedele rappresentazione delle poste in bilancio, la consapevolezza contabile e gestionale dei confini e degli effetti delle obbligazioni passive o attive assunte. Una eventuale sottostima della rilevanza dell'adempimento o un più grave comportamento omissivo ingenera una disfunzione contabile, che protratta nel tempo, può generare la formazione di debiti fuori bilancio e la lesione o la frattura degli equilibri,

con conseguenti responsabilità e con eventuali ricadute finanziarie negative per la collettività locale.

Il Collegio prende atto di quanto rappresentato dall'ente, riservandosi ulteriori approfondimenti in sede di controllo sugli esercizi successivi ed invitando l'ente al monitoraggio nell'allineamento positivo delle reciproche posizioni.

### *1.8 Controlli interni - Esercizio 2016*

L'ente in nota di risposta a richiesta istruttoria ha evidenziato : *“Si comunica che con prot. n. 3798 del 27.04.2019 è stato inserito nel sistema Con.Te. della Corte dei Conti il “Referto del Controllo di Gestione anno 2016” (all. n. 5).”*

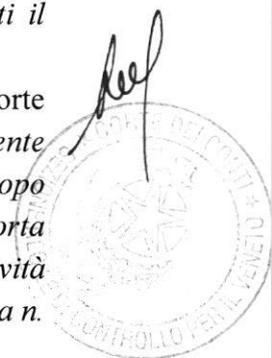
La valutazione della sana gestione da parte delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti è, come evidenziato dalla Sezione Autonomie *«stata definitivamente agganciata al funzionamento complessivo del sistema dei controlli interni, poiché, dopo l'introduzione dei controlli previsti dal d.l. n. 174/2012, questi rappresentano una sorta di postazione privilegiata che permette di osservare, valutare e correggere le attività controllate, indirizzandole al risultato più efficace.»* (cfr. Sezione Autonomie Delibera n. 13/SEZAUT/2018).

Si rammenta che l'introduzione dei controlli interni, disciplinati agli articoli da 147 a 147-quinquies del Tuel novellato, è stata graduale ed articolata: dall'entrata in vigore della riforma per i soli Enti con più di 100.000 abitanti, dal 2014 per quelli con più di 50.000 abitanti; dal 2015 (a regime) per quelli con più di 15.000 abitanti. Il sistema dei controlli interni costituisce obbligo di legge e in una prospettiva di miglioramento della programmazione, rappresenta la principale occasione di verifica dell'operato dell'amministrazione alla luce dei principi di regolarità, efficacia, efficienza, economicità, equilibrio finanziario e qualità delle prestazioni, principi propri dell'attività amministrativa dell'Ente e dei suoi organismi partecipati, che ne perseguono strumentalmente gli interessi.

*I risultati riferiti agli obiettivi di gestione, nei quali si delineano le politiche, i programmi e gli eventuali progetti dell'Ente, sono rilevabili nel breve periodo e possono essere espressi in termini di:*

- a) efficacia, intesa quale grado di conseguimento degli obiettivi di gestione. Per gli Enti locali i risultati in termini di efficacia possono essere letti secondo profili di qualità, di equità dei servizi e di soddisfazione dell'utenza.*
- b) efficienza, intesa quale rapporto tra risorse utilizzate e quantità di servizi prodotti o attività svolta.*

*La rete dei controlli interni mira a verificare in che misura il sistema amministrativo dell'Ente è in grado di perseguire gli obiettivi gestionali. L'analisi presuppone l'utilizzo di indicatori capaci di monitorare l'adeguatezza della programmazione, i livelli di efficacia, efficienza ed economicità raggiunti nell'attuazione del programma, la quantità e qualità dei servizi resi nonché l'adeguatezza dell'organizzazione agli scopi perseguiti. Al loro esito, il sistema dei controlli accompagna l'azione dell'Ente con la proposta delle misure correttive necessarie a sanare le criticità e ad adeguare la gestione in vista della ottimizzazione dei risultati nel pieno rispetto degli equilibri finanziari e dei canoni di sana gestione.[...] Essi, inoltre, inserendosi agevolmente nell'ottica della*



*programmazione, consentono una più approfondita verifica dei parametri di regolarità, efficacia, efficienza, economicità, equilibrio finanziario e qualità delle prestazioni che devono ispirare l'agire non solo dei pubblici poteri, ma anche degli organismi partecipati che ne perseguono strumentalmente gli interessi (cfr. Sezione Autonomie Delibera n. 13/SEZAUT/2018)*

I controlli interni di cui agli artt. 147 e segg. TUEL rappresentano un presidio di garanzia della legittimità, della regolarità e della correttezza dell'azione amministrativa. Si tratta di processi che appartengono al tessuto connettivo della funzione gestoria dell'ente, non disegnabili come meri adempimenti in quanto, diversamente da questi ultimi, essi sono diretti a conseguire uno specifico risultato, ovvero, finalizzati a realizzare anche mediante tempestivi interventi correttivi, il consapevole rapporto tra obiettivi ed azioni, tra risorse impiegate e risultati conseguiti. Essi rappresentano in definitiva sia uno strumento di attenuazione del rischio, sia un elemento di raccordo finalizzato all'eventuale riallineamento tra il momento della programmazione e l'implementazione di essa, attraverso le scelte operative dell'ente.

Il Collegio ha preso atto di quanto inserito nell'indicato all. 5) che ivi si riporta, integralmente:

**Comune di Cavarzere (Ve)**

**REFERTO**

**Controllo di gestione su servizi a domanda individuale dell'anno 2016.**

**Asilo nido**

La dinamica dei costi individua il passaggio dalla gestione diretta con proprio personale, alla gestione tramite cooperativa esterna, man ano che avvengono i pensionamenti, con una gestione mista pubblico privato. Dal lato delle entrate emerge una riduzione del n. degli utenti. Il Tasso di copertura scende dal 71,89% del 2015 al 65,87% del 2016.

Si conferma la volontà della Amministrazione alla gestione totalmente esterna.

**Mense Scuole**

A seguito di una riduzioni dei costi del 11% si assiste a un aumento dei proventi (-9%) dovuta a razionalizzazione delle esenzioni, il tutto comporta la incremento del tasso di copertura dal 51,77% al 64,27%.

**Impianti sportivi**

A seguito della Politica di affidamento alle società sportive di alcune palestre e campi sportivi, e a fronte di una stabilità dei costi generali e a fronte di una aumento dei ricavi del 60% con un recupero di efficienza. La copertura aumenta dal 13,47% al 21,26%.

**Teatro Manifestazioni culturali**

La razionalizzazione della gestione stabilizza i costi a meno - 4%, mentre rimangono poco significativi i proventi, anche se in aumento del 117% , con un tasso di copertura dal 1,73% del 2015 al 3,93% del 2016.

**Illuminazione cimiteriale**

Live aumento delle entrate +4%

Il tasso generale di copertura dei servizi a domanda individuale migliora rispetto al 2015 dal 51,92% al 58,17%

Si ricorda che l'effettività sostanziale dei controlli interni rappresenta un valore aggiunto alla migliore gestione dell'ente solo ove lo stesso non esista come mero adempimento prescrittivo e fornisca elementi utili in sede di valutazione degli ostacoli da rimuovere per il miglioramento dell'efficacia, efficienza ed economicità dell'agire dell'amministrazione.

### PQM

La Sezione regionale di controllo per il Veneto con riferimento al Rendiconto 2016 del Comune di Cavarzere (Ve):

- accerta il ritardo nella trasmissione dei dati alla B.D.A.P;
- accerta l'assenza di cassa vincolata:
- invita l'ente a monitorare l'assorbimento delle somme illegittimamente erogate negli anni 2006 – 2010, relativamente alla voce Spesa per il personale, fornendo comunicazione alla Sezione al momento dell'intervenuto effettivo e completo recupero;
- richiama al rispetto delle disposizioni contabili con riguardo particolare all'appostazione dell'indennità di fine mandato del Sindaco e delle modalità seguite per la quota resasi disponibile dal FCDE;
- invita a tenere conto della corretta applicazione dei principi contabili nella determinazione del F.C.D.E. in particolare come specificato nella motivazione;
- Si invita fermamente l'ente a perseguire una efficiente attività di valutazione dei crediti e dei debiti vetusti, ad adottare azioni idonee all'efficace gestione dei residui vetusti;
- si richiama l'ente all'obbligo di perseguire l'equilibrio di bilancio in senso unitario e complessivo, che comprende l'equilibrio economico – patrimoniale;
- invita l'ente al monitoraggio nell'allineamento positivo delle reciproche posizioni con gli organismi controllati e partecipati.
- raccomanda di imprimere maggiore effettività al proprio sistema di controlli interni;
- ricorda l'obbligo di pubblicazione della presente pronuncia.

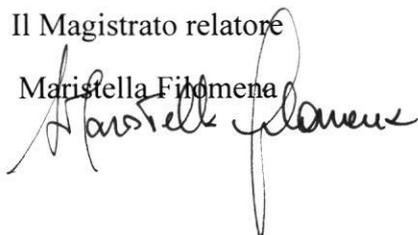
### DISPONE

Che la presente pronuncia venga trasmessa in via telematica, mediante l'applicativo Con.Te., al Consiglio comunale, al Sindaco e all'Organo di revisione del Comune di Cavarzere (Ve).

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 25 luglio 2019.

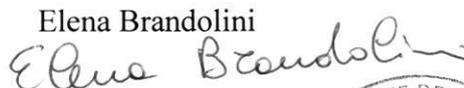
Il Magistrato relatore

Maristella Filomena



Il Presidente f.f.

Elena Brandolini



Depositata in Segreteria il 30 DIC. 2019

IL DIRETTORE DI SEGreteria

Dott.ssa Letizia Rossini

