



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
CEREA (VR)

All'Organo di revisione economico-
finanziaria
del Comune di
CEREA (VR)

Oggetto: trasmissione delibera n. 36/2021/PRSP del 11 febbraio 2021

Secondo quanto stabilito nel dispositivo, si trasmette ai soggetti in indirizzo la delibera n. 36/2021/PRSP, adottata dalla Sezione regionale di controllo per il Veneto in data 11 febbraio 2021.

Distinti saluti.

Il Direttore della Segreteria

Dott.ssa Letizia Rossini



LETIZIA ROSSINI
CORTE DEI
CONTI/80218670588
15.02.2021 10:39:43
UTC





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

Nell'adunanza del 11 febbraio 2021

composta dai magistrati:

Salvatore PILATO	Presidente
Elena BRANDOLINI	Consigliere
Amedeo BIANCHI	Consigliere
Giovanni DALLA PRIA	Referendario
Fedor MELATTI	Referendario, relatore
Daniela D'AMARO	Referendario
Chiara BASSOLINO	Referendario

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

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

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

VISTO il 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 (TUEL);

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;

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

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

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

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

VISTA la deliberazione 21/2020/INPR con la quale la Sezione ha approvato il programma di lavoro per l'anno 2020;

VISTA l'ordinanza presidenziale 50/2019/INPR con la quale sono stati approvati i criteri di selezione degli enti da assoggettare al controllo;

VISTA l'ordinanza del Presidente n. 13/2021 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il Relatore, Referendario Fedor Melatti;

FATTO

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

- questionari sul rendiconto relativo all'esercizio 2017, sul bilancio di previsione 2018/20 e sul rendiconto relativo all'esercizio 2018, di cui alle relative deliberazioni della Sezione delle Autonomie riportate in premessa;
- relazioni dell'Organo di revisione relativi ai rendiconti, di cui al comma 166 dell'art. 1 della legge 266/2005;
- certificazioni del saldo di finanza pubblica per gli esercizi 2017 e 2018;
- schemi di bilancio presenti nella Banca dati delle Amministrazioni Pubbliche.

Il controllo in merito alla situazione finanziaria del Comune di Cerea sul Rendiconto 2017, sul Bilancio di Previsione 2018-2020 e sul Rendiconto 2018 ha richiesto uno specifico approfondimento istruttorio (nota prot.n. 4935 del 28.9.2020), riscontrato dal Sindaco e dall'organo di revisione con nota a firma congiunta acquisita al prot. Cdc. n. 5258 del 15.10.2020.

Dall'esame della predetta documentazione, emerge la situazione contabile-finanziaria compendiata dalle seguenti tabelle:

EQUILIBRI DI BILANCIO

La costruzione degli equilibri nei bilanci di previsione 2017/2019 e 2018/2020 rispetta quanto stabilito dal D. Lgs. 118/2011, sia a preventivo che a consuntivo

	Rendiconto 2017	Rendiconto 2018
Equilibrio di parte corrente	1.142.590,21	1.685.651,33
Equilibrio di parte capitale	263.900,75	223.090,83
Saldo delle partite finanziarie	0,00	0,00
Equilibrio finale	1.406.490,96	1.908.742,16

Il risultato della gestione di competenza esprime una situazione di equilibrio anche al netto delle componenti relative all'avanzo applicato e al saldo del FPV di entrata e di spesa, sia in parte corrente che in parte capitale, nondimeno in considerazione delle partite finanziarie.

Si prende atto che l'avanzo è stato applicato nei limiti dell'avanzo determinato nell'esercizio precedente e della sua composizione.

L'Ente rispetta il saldo-obiettivo di finanza pubblica per entrambi gli esercizi, sia in sede previsionale che a rendiconto.

RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE

	Rendiconto 2017	Rendiconto 2018
Fondo cassa	3.416.945,38	6.517.426,75
Residui attivi	3.838.180,96	2.222.363,78
Residui passivi	2.240.865,58	2.887.839,88
FPV _s - parte corrente	263.249,16	125.757,06
FPV _s - parte capitale	354.710,06	2.040.077,47
Risultato di amministrazione	4.396.301,54	3.686.116,12
Totale accantonamenti	852.000,56	1.318.030,03
Di cui: FCDE	652.291,13	1.102.882,60
Totale parte vincolata	18.250,00	395.273,26
Totale parte destinata agli investimenti	899.400,85	105.634,29
Totale parte libera	2.626.650,13	1.867.178,54

CAPACITA' DI RISCOSSIONE

La capacità di riscossione dell'Ente si manifesta con particolare riferimento ai seguenti dati:

	Rend. 2017 Accertamenti (a)	Rend. 2017 Riscossioni (b)	% (b/a)	Rend. 2018 Accertamenti (c)	Rend. 2018 Riscossioni (d)	% (d/c)
Tit.1 residui (iniziali + riacc.)	614.423,64	324.591,01	52,83%	2.857.016,72	2.575.661,56	90,15%
Tit.1 competenza	9.199.991,79	6.423.004,82	69,82%	10.052.881,34	9.217.104,90	91,69%
Tit.3 residui (iniziali + riacc.)	484.274,25	459.418,72	94,87%	560.363,67	499.267,64	89,10%
Tit.3 competenza	1.309.329,51	755.605,94	57,71%	1.357.382,58	688.822,91	50,75%

L'organo di revisione non segnala altresì particolari difficoltà in sede di riscossione, come deducibile anche dalla situazione di cassa.

SITUAZIONE DI CASSA

	Rendiconto 2017	Rendiconto 2018
Fondo cassa finale	3.416.945,38	6.517.426,75
Anticipazione di tesoreria	0,00	0,00
Cassa vincolata	0,00	0,00
Tempestività dei pagamenti	- 7,11 giorni	4,19 giorni

L'organo di revisione dichiara la corrispondenza tra le scritture dell'Ente e quelle del Tesoriere. Non vi sono quote di anticipazioni non restituite.

INDEBITAMENTO

	Rendiconto 2017	Rendiconto 2018
Debito complessivo a fine anno	12.535.831,09	11.419.782,93

L'Ente dichiara di non avere in essere operazioni di partenariato pubblico-privato e/o di finanza derivata.

Si osserva, inoltre, con particolare riferimento a quanto dichiarato dall'Organo di revisione, che, per gli esercizi 2017 e 2018:

- la trasmissione dei dati in BDAP è avvenuta nei termini;
- il rendiconto è stato approvato oltre i termini per entrambi gli esercizi oggetto di analisi;
- c'è coerenza nell'ammontare del FPV iscritto nei bilanci degli esercizi 2016-2017-2018 e non si segnalano criticità in ordine alla sua contabilizzazione;
- l'indebitamento rispetta i parametri sanciti dagli articoli 203, 204 e 207 del TUEL, nonché la soglia stabilita dal relativo parametro di deficitarietà;

- non vi sono passività potenziali non coperte da apposito accantonamento di avanzo;
- non sono segnalati debiti fuori bilancio in attesa di riconoscimento;
- la spesa per il personale rispetta i vincoli sanciti dalla normativa vigente;
- la contabilizzazione dei servizi per conto terzi rispetta il principio contabile;
- l'organo di revisione non segnala, né nel questionario né nella sua relazione, situazioni di criticità in ordine alle partecipazioni societarie.

Con riferimento ai precedenti esercizi, la Sezione aveva così deliberato:

- Rendiconto 2015 e BP 2018/2018: deliberazione n. 335/2018/PRSP con cui la Sezione aveva richiamato il Comune all'osservanza dei principi in tema di armonizzazione contabile, che, funzionali al rispetto degli equilibri di bilancio presidiati dall'art. 81 della Costituzione, erano risultati vulnerati in relazione all'avvenuta alterazione del risultato di amministrazione per la perdita dei vincoli originariamente apposti, rilevando inoltre l'assenza di giacenza vincolata di cassa, l'avvenuto accertamento per cassa delle sanzioni per violazioni al codice della strada, il ritardo nei pagamenti (con tempi medi di pagamento pari a 44,58 giorni), oltre all'anomalo accumulo di residui passivi correnti.
- Rendiconto 2016: deliberazione n. 175/2019/PRSP con cui la Sezione aveva rilevato la non corretta applicazione dei principi dell'armonizzazione contabile stabiliti dal D.Lgs 118/2011, in particolare per quanto concerneva : a) l'accumulo di residui attivi correnti; b) l'errata reimputazione degli impegni coperti dal FPV al 1° gennaio 2016, non conforme all'evoluzione dei cronoprogrammi di spesa; c) il basso risultato nell'attività di recupero evasione tributaria; oltre ad una serie di criticità legate all'adozione della contabilità economico-patrimoniale (diffusamente trattate in fatto) ed alla tardiva approvazione del rendiconto 2016, avvenuta in data 3/8/2017.

DIRITTO

L'art. 1, comma 166, della legge 23 dicembre 2005 prevede che *“ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, 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”*. Tale relazione (nel prosieguo “questionario”) è redatta, ai sensi del successivo comma 167, sulla base dei criteri e delle linee-guida predisposte dalla Corte dei conti (cfr. Sezione delle Autonomie n. 16/SEZAUT/2018/INPR per il rendiconto 2017 e n. 12/SEZAUT/2019/INPR per il rendiconto 2018).

L'art. 3, comma 1, lett. e), del decreto-legge n. 174 del 2012, convertito dalla legge n. 213 del 2012, ha introdotto nel d.lgs. n. 267 del 2000 l'art. 148-bis (intitolato *“Rafforzamento del controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria degli enti locali”*), il quale prevede che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti esaminino i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi degli enti locali per la 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. Ai fini della verifica in questione la magistratura contabile deve accertare che i rendiconti degli enti locali tengano conto anche delle partecipazioni in società alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici locali e di servizi strumentali.

Secondo quanto disposto dall'art. 148-bis, comma 3, del d.lgs. n. 267 del 2000, qualora le Sezioni regionali della Corte accertino la sussistenza *"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"*, gli enti locali interessati sono tenuti ad adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione della delibera di accertamento, *"i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio"*, nonché a trasmettere alla Corte i provvedimenti adottati, in modo che la magistratura contabile possa verificare, nei successivi trenta giorni, se gli stessi siano idonei a rimuovere le irregolarità ed a ripristinare gli equilibri di bilancio. In caso di mancata trasmissione dei provvedimenti correttivi, o di esito negativo della valutazione, *"è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria"*.

Come precisato dalla Corte costituzionale (sentenza n. 60/2013), l'art. 1, commi da 166 a 172, della legge n. 266 del 2005 e l'art. 148-bis del d.lgs. n. 267 del 2000, introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera e), del decreto-legge n. 174 del 2012, hanno istituito tipologie di controllo, estese alla generalità degli enti locali, finalizzate ad evitare danni irreparabili agli equilibri di bilancio. Tali controlli si collocano, pertanto, su un piano distinto rispetto al controllo sulla gestione amministrativa e sono compatibili con l'autonomia di regioni, province e comuni, in forza del supremo interesse alla legalità finanziaria ed alla tutela dell'unità economica della Repubblica (artt. 81, 119 e 120 Cost.). Tali prerogative assumono ancora maggior rilievo nel quadro delineato dall'art. 2, comma 1, della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, che, nel comma premesso all'art. 97 Cost., richiama il complesso delle pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, ad assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico.

Occorre evidenziare che qualora le riscontrate irregolarità non integrino fattispecie di irregolarità sanzionabili, nei termini di cui al comma terzo dell'art. 148-bis T.U.E.L., il Collegio rinviene comunque la necessità di richiamare l'attenzione dell'Ente – in particolare degli organi politici e degli organi tecnici di controllo (responsabile dei servizi finanziari, revisori dei conti, segretario comunale), ognuno per la parte di competenza – affinché possano essere adottate le opportune misure di autocorrezione, di esclusiva competenza dell'Ente destinatario, atte a promuoverne l'eliminazione.

In considerazione di tutto quanto sin qui osservato, vanno richiamate le citate linee guida della Sezione delle Autonomie (in particolare le linee-guida per la redazione delle relazioni inerenti al Rendiconto dell'esercizio 2017, approvate dalla Sezione delle autonomie con Deliberazione n. 16/SEZAUT/2018/INPR e le linee-guida per la redazione delle relazioni inerenti al Rendiconto dell'esercizio 2018, approvate dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 12/SEZAUT/2019/INPR) ove si è sottolineata l'opportunità di proseguire nel monitoraggio degli istituti più rilevanti del sistema

armonizzato, focalizzando l'attenzione su specifici profili gestionali indicativi della capacità di perseguire un'effettiva stabilità di medio-lungo termine. Pertanto, in continuità con il percorso già intrapreso per il passato, ed in conformità alla ormai consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale, anche per gli esercizi in esame il questionario ha privilegiato l'analisi degli aspetti principali della gestione, ossia: gestione finanziaria, risultato di amministrazione, indebitamento.

Per quanto sopra esposto, all'esito dell'istruttoria svolta sul Comune di Cerea si rilevano i seguenti profili.

Tardiva approvazione rendiconti 2017 e 2018

In sede istruttoria si è rilevato che i rendiconti 2017 e 2018 sono stati approvati oltre il termine del 30 aprile previsto dall'art. 227 del TUEL (rendiconti approvati rispettivamente in data 30/05/2018 e in data 4/06/2019)

Con nota a firma congiunta, acquisita al prot. Cdc n. 5258 del 15.10.2020, il Sindaco e l'organo di revisione hanno attestato che *“il Comune di Cerea, avendo approvato in ritardo i rendiconti 2017 e 2018, non ha proceduto ad alcuna assunzione di personale, a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale, fino al momento dell'approvazione consiliare del rendiconto 2017 e del rendiconto 2018”*.

Il Collegio, pur tenendo conto di quanto sopra rappresentato con riferimento al rispetto del divieto di assunzione disposto dall'art. 9, comma 1-*quinquies*, del D.L. n. 113 del 2016, nella formulazione vigente *ratione temporis*, raccomanda per il futuro la puntuale osservanza dei termini perentori stabiliti in materia dal legislatore.

Vincoli di cassa

Si rileva che la cassa vincolata al 31.12.2017 ed al 31.12.2018 è pari a zero; nei questionari 2017 e 2018 alla domanda *“l'Ente ha provveduto ad aggiornare correttamente la giacenza di cassa vincolata”* è riportata la risposta *“non ricorre la fattispecie”*.

Al riguardo l'Ente e l'organo di revisione hanno affermato che *“Pur non avendo adottato una specifica determinazione, la giacenza di cassa vincolata è stata aggiornata al 31 dicembre del 2017 e del 2018, utilizzando il programma di contabilità dell'ente. Erroneamente, nel questionario è stato indicato che non ricorre la fattispecie”*.

Il Collegio, nel richiamare l'organo di revisione alla corretta compilazione del questionario, ritiene ad ogni buon conto di dover raccomandare il rispetto delle principali previsioni normative attinenti ai vincoli di cassa ed alla loro contabilizzazione, in particolare l'art. 180, comma 3, lettera d) del TUEL, in base al quale l'ordinativo d'incasso deve riportare gli eventuali vincoli di destinazione delle entrate derivanti da legge, da trasferimenti o da prestiti.

Allo stesso modo, l'art. 185 del TUEL impone, al comma 2, 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”*.

Si richiamano altresì le linee di indirizzo in tema di gestione di cassa delle entrate

vincolate e destinate di cui alla deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 31/2015/INPR.

Tempestività dei pagamenti

Si rileva che l'indicatore di cui al DPCM del 22 settembre 2014 nel 2018 è stato pari a 4,19.

Nella citata nota a firma congiunta, il Sindaco e l'organo di revisione hanno affermato che *“il peggioramento dei tempi di pagamento dei debiti commerciali è dovuto alla carenza di personale all'ufficio ragioneria. Il personale in servizio presso l'ufficio si è comunque impegnato molto per cercare di pagare le fatture nel più breve tempo possibile, in modo da recare il minor danno alle imprese fornitrici del Comune.*

Come già sopra indicato, per ovviare alle carenze di personale all'ufficio ragioneria, al termine del 2019 è stato assunto il responsabile economico-finanziario a tempo pieno ed un istruttore direttivo a tempo pieno, potenziando in tal modo l'organico dell'ufficio.

Inoltre, al fine di velocizzare le procedure di pagamento:

- all'inizio del 2020 sono state implementate le procedure per la liquidazione digitale delle fatture;*
- a settembre 2020 è stato approvato il nuovo regolamento di contabilità, che disciplina precisamente i tempi di evasione di ciascun ufficio, nonché le modalità di emissione dei mandati di pagamento elettronici (OPI).*

Si ritiene pertanto che dalla seconda metà del 2020 i tempi di pagamento delle fatture saranno più rapidi. Si evidenzia che l'indicatore di tempestività al 30/09/2020 è pari a - 9,93”.

Il Collegio, nel prendere atto del miglioramento dell'indice in questione al 30.9.2020, rammenta che esso deve tendere al valore pari a 0 e che qualsiasi dato superiore a tale valore-soglia comporta l'applicazione di quanto previsto dall'art. 41, comma 1, del D.L. n. 66/2014, secondo cui *“a decorrere dall'esercizio 2014, alle relazioni ai bilanci consuntivi o di esercizio delle pubbliche amministrazioni, di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, è allegato un prospetto, sottoscritto dal rappresentante legale e dal responsabile finanziario, attestante l'importo dei pagamenti relativi a transazioni commerciali effettuati dopo la scadenza dei termini previsti dal decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, nonché l'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti di cui all'articolo 33 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33. In caso di superamento dei predetti termini, le medesime relazioni indicano le misure adottate o previste per consentire la tempestiva effettuazione dei pagamenti. L'organo di controllo di regolarità amministrativa e contabile verifica le attestazioni di cui al primo periodo, dandone atto nella propria relazione [...]”.*

Quanto al rispetto dei termini di pagamento corre altresì l'obbligo di ricordare che a decorrere dall'esercizio finanziario 2015, con la predisposizione dei bilanci relativi all'esercizio 2015 e successivi, 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 bilancio e, più in generale, con le regole di finanza pubblica e che la violazione dell'obbligo di accertamento di cui sopra comporta responsabilità disciplinare ed amministrativa. Inoltre, qualora lo stanziamento di cassa, per ragioni sopravvenute, non consenta di far fronte all'obbligo contrattuale, l'amministrazione deve adottare le opportune iniziative, anche di tipo contabile, amministrativo o contrattuale, per evitare la formazione di debiti pregressi. Come peraltro sottolineato dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 24/SEZAUT/2016/INPR, la disciplina dell'art. 183, comma 8, del TUEL - in base alla quale i funzionari responsabili dei singoli settori dell'amministrazione devono, prima di adottare provvedimenti che comportino impegni di spesa, verificare la coerenza di questi con l'obbligatorio prospetto allegato al bilancio di previsione, accertando preventivamente che il programma dei pagamenti sia compatibile con i relativi stanziamenti di bilancio e, più in generale, con le regole di finanza pubblica - si pone, fra le altre misure, in un'ottica funzionale al mantenimento degli equilibri programmati. Si rammenta, poi, che ai sensi dell'art. 3 del D. Lgs. n. 231/2002 il creditore ha diritto alla corresponsione degli interessi moratori sull'importo dovuto, ai sensi dei successivi articoli 4 e 5, salvo che il debitore dimostri che il ritardo nel pagamento del prezzo è stato determinato dall'impossibilità della prestazione derivante da causa a lui non imputabile. Gli interessi moratori decorrono, senza che sia necessaria la costituzione in mora, dal giorno successivo alla scadenza del termine per il pagamento, analiticamente stabiliti dal comma 2 del richiamato articolo 4. Si richiama, pertanto, l'attenzione dell'Ente sulla necessità di porre in essere ogni utile azione al fine di rendere effettivo il rispetto delle tempistiche di legge per il pagamento delle somme dovute per somministrazioni, forniture ed appalti, anche in relazione all'obbligo previsto dal novellato art. 183, comma 8, TUEL, nonché alla possibile esposizione dell'ente alle conseguenze risarcitorie nei confronti dei creditori.

Gestione residui- riscossione-eliminazione residui attivi

In sede istruttoria, in relazione al rendiconto 2017, si è evidenziato un consistente accumulo dei residui attivi del titolo I, passati da € 791.165,67, al 1/1/2017, ad € 3.066.819,60, al 31/12/2017 (dati da BDAP), derivante da un basso tasso di riscossione delle entrate proprie sia nella gestione residui (pari al 41% - oltre a cancellazioni del 22%), sia in c/competenza (pari al 70%). In particolare, i proventi derivanti dalla lotta all'evasione tributaria, riportati dal 2016 per € 250.196,56, sono stati incassati per € 57.219,53 (pari al 23%) e cancellati per € 164.977,03 (pari al 66%), mentre per quanto concerne la riscossione in c/competenza si assiste ad un modesto 3% (€ 8.343,10/€ 276.052,89), con conseguente creazione di residui attivi per € 267.709,72 (cfr. relazione dell'organo di revisione al rendiconto 2017, pag. 15). Si è evidenziato altresì un accumulo dei residui attivi del titolo III, passati da € 486.957,51, al 1/1/2017, ad € 578.579,10, al 31/12/2017, derivante sostanzialmente da un basso tasso di riscossione in c/competenza delle sanzioni amministrative pecuniarie per violazioni al codice della strada.

Relativamente al rendiconto 2018, i proventi derivanti dalla lotta all'evasione tributaria, riportati dal 2017 per € 295.709,72, sono stati incassati per € 146.478,56 (pari al 49,5%) e cancellati per € 142.798,46 (pari al 48,3%), mentre per quanto concerne la riscossione

in c/competenza si assiste ad un modesto tasso di realizzo pari al 11,6% (€ 69.643,91/€ 599.711,67), con conseguente creazione di residui attivi di nuova formazione per € 530.067,76 (cfr. relazione dell'organo di revisione 2017, pag. 20); viene altresì confermato l'accumulo dei residui attivi del titolo III, passati da € 578.579,10, al 1/1/2018, ad € 729.655,70 al 31/12/2018, anche in questo caso derivante sostanzialmente da un basso tasso di riscossione in c/competenza delle sanzioni amministrative pecuniarie per violazioni al codice della strada.

Per quanto concerne l'aumento del volume dei residui attivi, nella citata nota a firma congiunta, il Sindaco e l'organo di revisione hanno affermato che *“l'alta incidenza dei residui attivi delle entrate nel 2018 era dovuta principalmente:*

- *alla mancata riscossione del fondo solidarietà comunale e di tutti gli altri trasferimenti erariali a seguito della mancata trasmissione dei questionari compilati per i fabbisogni standard. La mancata trasmissione dei questionari era dovuta alla carenza di personale all'ufficio Ragioneria; tale carenza è stata risolta a fine 2019 come precisato sopra. Infatti, nel corso del 2020 sono stati trasmessi tutti i questionari richiesti e si è provveduto alla riscossione di tutti i trasferimenti erariali assegnati (primo tra tutti, il fondo di solidarietà comunale);*
- *allo scarso grado di riscossione delle entrate non versate spontaneamente; come anticipato sopra, nel 2019 è stato affidato l'incarico di riscossione coattiva delle entrate tributarie ed extra-tributarie ad un soggetto iscritto all'albo di cui all'art. 53 del D.Lgs. n. 446/1997”.*

Al riguardo il Collegio, nel rammentare 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, raccomanda all'Ente di adottare ogni misura utile a rendere più efficiente l'attività di riscossione.

Altra criticità meritevole di segnalazione è costituita dalle citate eliminazioni di residui attivi (cfr. anche deliberazione di Giunta comunale n. 37/2019).

Al riguardo, nella citata nota a firma congiunta, il Sindaco e l'organo di revisione hanno affermato che *“per quanto attiene alle cancellazioni di residui, la carenza di personale, soprattutto all'ufficio Ragioneria, non ha permesso una approfondita analisi dell'esigibilità delle entrate. Si ripete che la carenza di personale all'ufficio ragioneria è stata risolta alla fine del 2019”.*

Nell'evidenziare che nei questionari 2017 e 2018 alla domanda *“i crediti riconosciuti formalmente come assolutamente inesigibili o insussistenti per l'avvenuta legale estinzione (prescrizione) o per indebito o erroneo accertamento del credito sono stati definitivamente eliminati dalle scritture e dai documenti di bilancio?”* si è fornita la risposta *“non ricorre la fattispecie”*, si rammenta che, come precisato dall'art. 3, comma 4, del d. lgs n. 118/2011, l'operazione annuale di riaccertamento dei residui attivi e passivi è funzionale a dare attuazione al principio contabile della competenza finanziaria. La stessa disposizione prevede che *“possono essere conservati tra i residui attivi le entrate*

accertate esigibili nell'esercizio di riferimento, ma non incassate”, precisando altresì che “al termine delle procedure di riaccertamento non sono conservati residui cui non corrispondono obbligazioni giuridicamente perfezionate”.

Da ciò deriva che il riaccertamento ordinario dei residui costituisce un'operazione che deve essere circondata da particolari cautele, in cui il criterio-guida deve rinvenirsi nella necessità di conservare tra i residui attivi o passivi le posizioni costituenti crediti o debiti civilistici per l'ente locale, eliminando i residui cui non corrispondono obbligazioni giuridicamente perfezionate.

Contabilità economico-patrimoniale

In sede istruttoria si è evidenziato che l'organo di revisione, nella Sezione V – Stato Patrimoniale- del questionario sul rendiconto 2017, ha affermato che *“non è stata adottata la contabilità economico-patrimoniale”*, aggiungendo nella relazione al rendiconto 2017 che *“l'Ente, causa la reiterata carenza di personale, soprattutto nell'ufficio ragioneria, non è stato in grado di attivare un sistema integrato di rilevazione dei fatti di gestione sotto il profilo finanziario ed economico-patrimoniale e, per la predisposizione dei prospetti del Conto Economico e dello Stato Patrimoniale, si è dovuta avvalere di un ausilio da parte di una ditta esterna. Pertanto, il Collegio ritiene di non essere nelle condizioni di esprimere il proprio parere positivo in merito alla redazione dei prospetti del Conto Economico e dello Stato Patrimoniale”*.

La medesima affermazione è contenuta nelle conclusioni della relazione al rendiconto 2018.

In risposta a nota istruttoria, il Sindaco e l'organo di revisione, nella citata nota a firma congiunta, hanno affermato che *“per quanto attiene [...] alla tenuta della contabilità economico-patrimoniale, il Comune, a causa della già segnalata carenza di personale all'ufficio Ragioneria, ha affidato all'esterno la compilazione del conto economico e dello stato patrimoniale per il rendiconto fino all'esercizio 2019. I prospetti elaborati all'esterno sono stati tuttavia verificati dal responsabile pro-tempore dell'ufficio Ragioneria e sono dunque corretti. Si sta attualmente implementando il programma di contabilità finanziaria dell'ente locale, al fine di consentire di tenere, con lo stesso programma informatico, anche la contabilità economico-patrimoniale, evitando in futuro affidamenti esterni per tali adempimenti.*

Anche per quanto riguarda l'aggiornamento degli inventari, attualmente affidato a ditte esterne, si valuterà se il programma gestionale consentirà di collegare tale adempimento con la tenuta della contabilità economico-patrimoniale, dovendosi limitare l'ufficio ragioneria ad integrare le scritture a fine esercizio.

Per una migliore illustrazione dello stato patrimoniale e del conto economico del 2018, il Consiglio comunale ha approvato in sede di rendiconto 2018, oltre alla relazione sulla gestione, anche un'apposita nota integrativa ai prospetti di conto economico e stato patrimoniale”.

Al riguardo il Collegio ritiene che l'Amministrazione comunale, tenuto conto dell'assunzione a fine 2019 di un responsabile economico-finanziario e di un istruttore direttivo a tempo pieno, debba attentamente valutare l'internalizzazione di tali attività,

secondo quanto riferito dallo stesso Ente nella citata nota a firma congiunta, in cui si esprime l'intenzione di evitare in futuro affidamenti esterni per tali adempimenti.

Come affermato dalla giurisprudenza contabile, *“è opportuno premettere che vi è un principio basilare nel nostro ordinamento, da lungo tempo unanimemente riconosciuto dalla giurisprudenza contabile, in virtù del quale ogni ente pubblico, dallo Stato all'ente locale, deve assolvere ai compiti istituzionali avvalendosi delle proprie strutture organizzative e del personale che vi è preposto: ciò al fine di assicurare il buon andamento e l'imparzialità dell'azione amministrativa, nonché la salvaguardia ed il contenimento della spesa pubblica. Di conseguenza, ogni amministrazione pubblica deve dotarsi di una struttura snella, che impieghi anzitutto le risorse umane già esistenti all'interno dell'apparato (c.d. principio dell'autosufficienza organizzativa). Detto principio costituisce, per jus receptum, il corollario del canone costituzionale di buona amministrazione (art. 97 della Costituzione) che impone alla pubblica amministrazione di uniformare i propri comportamenti ai criteri di legalità, economicità, efficienza ed imparzialità”* (cfr. Corte dei conti, Sez. Sardegna, 18.09.2008, n. 1831; Sez. Lazio, 12.05.2008, n. 787; Sez. reg. giur. Calabria n. 159/2013; Sez. reg. contr. Veneto, n. 590/2017/PRSP).

L'attingimento dall'esterno, in qualunque delle ipotesi previste, è consentito solo allorquando nell'ambito della dotazione organica non sia possibile reperire personale competente ad affrontare problematiche di particolare complessità od urgenza: e la possibilità di far ricorso a personale esterno (esternalizzazione) è ammessa nei limiti e alle condizioni in cui la legge lo preveda (SS. RR., 23.06.1992, n. 792, e 12.06.1998, n. 27; Sez. II, 13.06.1997, n. 81, e 18.10.1999, n. 271).

Risultato di amministrazione- debito complessivo- errata compilazione del questionario

Si rileva una discrasia tra la parte disponibile del risultato di amministrazione indicata nella relazione dell'organo di revisione al rendiconto 2017 (€ 2.626.650,13) e quella presente nel questionario relativo al rendiconto 2017 (€ 2.539.733,21), dovuta al diverso valore attribuito alla parte vincolata (rispettivamente € 18.250 e € 105.166,92).

Si rileva che sia il questionario al rendiconto 2018, sia la relazione dell'organo di revisione, evidenziano uno stock di debito al 1/1/2018 pari ad € 12.139.523,48, che risulta incoerente con quanto emergente dal precedente ciclo di controllo (ed approvato con il rendiconto 2017), pari ad € 12.434.501,73.

Nella citata nota a firma congiunta, il Sindaco e l'organo di revisione hanno affermato, quanto al primo aspetto, che *“il dato corretto della parte disponibile del risultato di amministrazione 2017 è pari ad euro 2.626.650,13, come approvata dal Consiglio comunale”*; relativamente alla seconda difformità si è evidenziato che *“i debiti da finanziamento al 31/12/2017 ammontano ad euro 12.535.831,09, come risulta dallo stato patrimoniale approvato in sede di rendiconto 2017 dal Consiglio comunale. Tale importo coincide con i debiti da finanziamento all'1/1/2018, come risulta dallo stato patrimoniale approvato in sede di rendiconto 2018 dal Consiglio comunale”*.

Al riguardo il Collegio richiama l'attenzione degli organi preposti sulla necessità di porre

particolare attenzione alla corretta compilazione del questionario e di rappresentare in esso dati precisi, concordanti, attendibili e veritieri: dovere che, giova ricordare, si accompagna alle correlate responsabilità. Raccomanda, pertanto, di verificare il dato e di porre maggiore attenzione, per il futuro, alla corretta compilazione del questionario,

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto, in base alle risultanze della relazione resa dall'Organo di revisione, esaminato il questionario sul Rendiconto per l'esercizio 2017, sul Bilancio di previsione per gli anni 2018/20 e sul Rendiconto per l'esercizio 2018 del Comune di Cerea (VR):

- rileva la tardiva approvazione dei rendiconti 2017 e 2018;
- raccomanda la corretta applicazione del principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria di cui all'allegato n. 4/2 del D.Lgs. n. 118/2011, con particolare riferimento alle modalità di contabilizzazione della cassa vincolata;
- rileva che l'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti per l'esercizio 2018 è positivo, essendo pari a 4,19;
- rileva la inappropriatezza dell'operazione di eliminazione dei residui attivi, che dovrà essere rinnovata secondo i vigenti principi contabili e raccomanda di procedere annualmente con la massima diligenza ed accuratezza al riaccertamento ordinario dei residui, nonché di adottare ogni misura utile a rendere più efficiente l'attività di riscossione;
- rileva le criticità illustrate in premessa, relative alla contabilità economico-patrimoniale;
- rileva le discrasie di cui in motivazione nella compilazione dei questionari ai rendiconti 2017 e 2018, richiamando l'attenzione degli organi preposti sulla necessità di porre particolare attenzione alla corretta compilazione del questionario e di rappresentare in esso dati precisi, concordanti, attendibili e veritieri;
- rammenta l'obbligo di pubblicazione della presente pronuncia ai sensi dell'art. 31 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

Copia della presente pronuncia sarà trasmessa in via telematica, mediante l'applicativo ConTE, al Presidente del Consiglio Comunale, al Sindaco ed all'Organo di revisione economico-finanziaria del Comune di Cerea (VR).

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 11 febbraio 2021.

Il Magistrato relatore

Il Presidente

F.to digitalmente Fedor Melatti

F.to digitalmente Salvatore Pilato

Depositata in Segreteria il 15 febbraio 2021

IL DIRETTORE DI SEGRETERIA

F.to digitalmente Dott.ssa Letizia Rossini