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)

Comune di Cerea Prot. n. 0011679 del 04-07-2019 arrivo

Oggetto: trasmissione delibera n. 175/2019/PRSP del 13 marzo 2019

Secondo quanto stabilito nel dispositivo, si trasmette ai soggetti in indirizzo la delibera n. 175/2019/PRSP, adottata dalla Sezione regionale di controllo per il Veneto in data 13 marzo 2019.

Distinti saluti.

Il Direttore della Segreteria
Dott.ssa Letizia Rossini

CORTE DEI CONTI

San Marco 3538 - Campo Sant'Angelo - 30124 Venezia - Italia | Tel. 041.2705.416
e-mail : supporto.sezione.controllo.veneto@corteconti.it PEC: veneto.controllo@corteconticert.it

e.g.

el 04-07-2019 arrivo

Deliberazione n. 175/2019/PRSP/Cerea

REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 13 marzo 2019

composta dai magistrati:

Diana CALACIURA TRAINA	Presidente
Maria Laura PRISLEI	Consigliere
Giampiero PIZZICONI	Consigliere
Tiziano TESSARO	Consigliere, relatore
Amedeo BIANCHI	Consigliere
Maristella FILOMENA	Referendario
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;

Comune di Cerea Prot. n. 0011679 del 04-07-2019 arrivo

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. 22/SEZAUT/2016/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. 266. rendiconto della gestione 2016*"

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti n. 24/SEZAUT/2016/INPR del 9 giugno 2016, recante le "*Linee guida e relativo questionario per gli Organi di Revisione Economico Finanziaria degli Enti Locali per l'attuazione dell'articolo 1, commi 166 e seguenti della legge 23 dicembre 2005, n. 266. Bilancio di previsione 2016-2018*";

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

VISTA la deliberazione n. 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 Cerea (VR);

VISTA l'ordinanza del Presidente n. 15/2019 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il Relatore, Consigliere Tiziano Tessaro;

Comune di Cerea Prot. n. 0011679 del 04-07-2019 arrivo

FATTO

Dall'esame del questionario e della relazione sul rendiconto 2016 del Comune di Cerea (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, sono emerse una serie di criticità che vengono di seguito compendiate, alcune, peraltro, già oggetto della deliberazione n. 335/2018/PRSP:

- accumulo di residui attivi correnti;

- perplessità sulla contabilità economico patrimoniale.

Emergevano, per contro, direttamente dallo scrutinio del questionario, senza necessità di approfondimento istruttorio:

- la tardiva approvazione del rendiconto 2016, avvenuta in data 3/8/2017;

- il basso risultato nell'attività di recupero evasione tributaria;

- la errata reimputazione degli impegni coperti dal FPV al 1° gennaio 2016, non conforme all'evoluzione dei cronoprogrammi di spesa.

Con nota istruttoria protocollo n. 530 del 22 gennaio 2019, indirizzata al Sindaco ed all'Organo di revisione, si chiedevano chiarimenti in merito alle suddette criticità.

Il Comune di Cerea ha riscontrato l'istruttoria con deduzioni depositate in data 8 febbraio 2019, protocollo n. 2471, acquisite al protocollo di questa Corte con numerazione 1068 dell'8 febbraio 2019.

All'esito della suddetta risposta, il Magistrato istruttore ritenendo la sussistenza dei presupposti di legge ha deferito la questione alla Sezione Regionale del controllo per l'esame e la pronuncia di competenza, evidenziando il permanere di taluni profili di criticità emergenti dall'esame del rendiconto 2016 del Comune di Cerea (VR).

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 giorni dal ricevimento. Qualora l'ente non provveda alla trasmissione dei suddetti provvedimenti o la verifica delle sezioni regionali di controllo dia esito negativo, è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria*").

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

Comune di Cerea Prot. n. 0011679 del 04-07-2019 arrivo

fattispecie di irregolarità sanzionabili nei termini sopra accennati.

2. 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 conto consuntivo 2016 del Comune di Cerea (VR) sono emerse una serie di criticità nell'esercizio finanziario di riferimento oggetto di rilievo. Lo scrutinio della situazione finanziaria del Comune ha richiesto in particolare uno specifico approfondimento istruttorio, sfociato in apposita nota di richiesta (prot. 530 del 22/1//2019). I rilievi formulati s'incentravano prevalentemente sulle criticità riguardanti: l'accumulo di residui attivi correnti; delle perplessità sulla contabilità economico patrimoniale. Ulteriori criticità emergevano, come sopra accennato, dal mero scrutinio del questionario, ed hanno riguardato: la tardiva approvazione tardiva del rendiconto 2016, avvenuta in data 3/8/2017, il basso risultato nell'attività di recupero evasione tributaria e la errata reimputazione degli impegni coperti dal FPV al 1° gennaio 2016, non conforme all'evoluzione dei cronoprogrammi di spesa.

In esito alla predetta richiesta, il Comune ha fatto pervenire le proprie deduzioni, prot. n. 2471 dell'8 febbraio 2019 (prot. Cdc. n. 1068 dell'8 febbraio 2019), che, tuttavia, non hanno consentito di superare i rilievi formulati nella richiesta istruttoria.

Va preliminarmente sottolineato che il Comune di Cerea (VR) era stato destinatario di apposita pronuncia per l'esercizio 2015 (n. 335/2018/PRSP), in cui la Sezione aveva rilevato la alterazione del risultato di amministrazione per perdita di vincoli, l'assenza di cassa vincolata, l'avvenuto accertamento per cassa delle sanzioni al CdS, il ritardo nella tempestività pagamenti e l'accumulo di residui passivi correnti.

Nell'esercizio qui considerato, il fondo di cassa al 31/12/2016 ammonta ad a € 2.095.097,29.

3. Dalla istruttoria, emergeva la tardiva approvazione del rendiconto 2016, avvenuta in data 3 agosto 2017.

A tal proposito, il Collegio, rammenta che il rendiconto è atto ritenuto obbligatorio dalla legge (cfr., in termini, T.A.R. Campania Napoli, Sez. I, 7/10/2004, n. 13591) e che dal ritardo nell'approvazione o dalla sua omissione, nei casi più gravi, può conseguire l'attivazione della procedura disciplinata dall'art. 137 del D.Lgs. n. 267/2000 e dall'art. 120, co. 2 e 3, della Costituzione circa l'eventuale esercizio di poteri sostitutivi degli organi, poteri attribuiti al Governo, con possibilità di intimare una diffida ad adempiere ed eventualmente nominare un commissario ad acta.

Inoltre, la natura di atto prodromico del rendiconto del penultimo esercizio antecedente quello cui si riferisce il bilancio, potrebbe comportare, in caso di sua assenza, dei rilievi di illegittimità inerenti all'attendibilità e alla veridicità del successivo bilancio di previsione, attesa la chiara espressione contenuta nell'art. 172, co. 1, lett. a), del Testo Unico degli Enti Locali (D.Lgs. n. 267/2000) secondo cui al bilancio di previsione deve essere allegato il rendiconto deliberato.

Ulteriori limitazioni per l'ente, *ope legis*, si ravvisano nell'esclusivo e limitato utilizzo dell'avanzo di amministrazione "*presunto*", anziché accertato (artt. 186 e 187 D.Lgs. n.

Comune di Cerea Prot. n. 0011679 del 04-07-2019 arrivo

267/2000) e nell'impossibilità di ricorrere all'indebitamento attraverso la contrazione di nuovi mutui, secondo quanto stabilito dall'art. 203, comma 1, lett. a) del Tuel mentre, la mancata redazione dell'apposita certificazione sui principali dati del rendiconto da parte dell'ente comporta la sospensione dell'ultima rata del contributo ordinario previsto in favore dell'ente relativamente all'anno in cui l'inadempimento è avvenuto (stante il precetto contenuto nell'art. 161, commi 1 e 3, del Tuel, quest'ultimo nel testo modificato dall'art. 27 co. 7, L. 28/12/2001, n. 448).

Inoltre, in via provvisoria e sino all'adempimento, la ritardata approvazione del rendiconto comporta la sospensione della seconda rata del contributo ordinario (art. 21 del Principio contabile n. 3 - rendiconto degli enti locali).

Conclusivamente, la mancata approvazione del rendiconto, così come avvenuto con riferimento all'esercizio 2015, costituisce ulteriormente sintomo di criticità o di difficoltà dell'ente locale di fare corretta applicazione della normativa e dei principi contabili che disciplinano l'intera materia, atteso che il rendiconto della gestione rappresenta un momento essenziale del processo di pianificazione e di controllo sul quale si articola l'intera gestione dell'ente, in grado di contenere informazioni comparative e di misurare i valori della previsione definitiva confrontandoli con quelli risultanti dalla concreta realizzazione dei programmi e degli indirizzi politici, vale a dire dei risultati, valutandone eventuali scostamenti ed analizzandone le ragioni.

Ciò vale evidentemente anche per il ritardo con cui si approva il rendiconto atteso che lo stesso riveste carattere di atto d'urgenza che può essere approvato anche nelle particolari situazioni indicate all'art. 38 del D.Lgs. 267/2000.

Va infine ricordato che la mancata approvazione del rendiconto entro il termine del 30 aprile causa ora, in virtù dell'articolo 227, comma 2 bis (introdotto dal decreto legge n. 174 del 10 ottobre 2012) del D.Lgs. 267/2000, l'attivazione della procedura prevista dal comma 2 dell'articolo 141 del Tuel.

La Sezione rammenta anche che l'art. 9, comma 1-*quinquies*, del D.L. n. 113/16 stabilisce il divieto per gli Enti territoriali di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto, in caso di mancato rispetto dei termini per l'approvazione di determinati documenti contabili (quali il bilancio di previsione e il rendiconto).

Il divieto legale di assunzione ex art. 9, comma 1-quinquies, del D.L. 113/2016 riguarda sia le *"... assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto ..."*, sia la stipula di *"... contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi". Tale disposizione sanziona gli enti inadempienti con un "blocco" delle rispettive risorse, le quali, nell'arco temporale che si dispiega dalla scadenza dei termini per l'approvazione dei documenti contabili fondamentali indicati dal legislatore e fino al momento dell'approvazione "tardiva", non possono essere impiegate, neppure per spese afferenti al reclutamento di personale (come nel caso della stipula dei contratti di servizio onerosi con soggetti privati). Tale divieto opera a prescindere dal titolo contrattuale in concreto adottato per le "assunzioni"* (a tempo indeterminato, a termine, ecc.), e dal tipo di attività

Comune di Cerea Prot. n. 0011679 del 04-07-2019 arrivo

(amministrative o ad esse estranee) che il nuovo contingente di personale è chiamato ad espletare.

La Sezione si riserva di effettuare ulteriori controlli, anche in sede di esame dei rendiconti successivi, per la verifica della corretta applicazione dei principi più sopra enunciati.

4. La Sezione premette che il precetto *dell'equilibrio* in termini dinamici o tendenziali, inteso come "*ricerca di un armonico e simmetrico bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie per il perseguimento delle finalità pubbliche*" (sentenza n. 250/2013), tale da imporre "*all'amministrazione un impegno non circoscritto al solo momento dell'approvazione del bilancio, ma esteso a tutte le situazioni in cui tale equilibrio venga a mancare per eventi sopravvenuti o per difetto genetico conseguente all'impostazione della stessa legge di bilancio*" (*ibidem*).

4.1. Dall'approfondimento istruttorio è emerso che nel corso del 2016 si è verificato un forte accumulo dei residui attivi correnti del titolo III (pari ad € 479.948,68), superiore al rispettivo tasso di smaltimento operato sui medesimi residui provenienti dal 2015 (pari ad € 5.490,00), che appare anomalo in un'ottica di contabilità armonizzata. In particolare, nel corso del 2016 i residui attivi del titolo III sono passati da € 12.498,83 (al 1/1) ad € 486.957,51 (al 31/12).

Richiamando quanto già esposto nella propria precedente delibera n. 335/2018/PRSP, il Collegio rammenta nuovamente come la Sezione delle autonomie nella deliberazione n. 9/SEZAUT/2016/INPR (Linee di indirizzo per la formazione del bilancio 2016-2018 e per l'attuazione della contabilità armonizzata negli Enti territoriali) abbia rilevato che "*Il riaccertamento straordinario ha avuto lo scopo di adeguare i residui attivi e passivi, conservati al 31 dicembre 2014 in forza delle regole vigenti prima dell'entrata in vigore della riforma contabile, al principio della competenza finanziaria potenziata che, a far data dal 1° gennaio 2015, è divenuto la regola fondamentale da applicare alla gestione finanziaria degli enti e, quindi, anche alla gestione dei residui. (...) Per effetto della gestione ordinaria dei residui, che comporta ogni anno la formazione di nuovi residui attivi e la riscossione o cancellazione di vecchi crediti, lo stock di residui attivi dovrebbe tendere ad una naturale stabilizzazione, mentre i residui passivi devono tendere verso una progressiva riduzione*".

Lo stock di residui attivi correnti di finanza propria mantenuto a valle dell'adozione del riaccertamento straordinario risulta infatti ancora cospicuo. In estrema sintesi, lo stock dei residui mantenuto a bilancio dopo il riaccertamento straordinario risulta eccessivamente elevato considerata la performance della riscossione e chiaramente determinato dall'inadeguatezza dell'operazione di stralcio/svalutazione, richiesta dal riaccertamento straordinario; il medesimo stock residui, del resto, finisce per raggiungere, in breve tempo, le dimensioni originarie precedenti alla adozione della delibera a causa dell'inefficacia sinora mostrata dalle misure sullo smaltimento dei residui, generando non pochi dubbi sulla veridicità dell'operazione effettuata con delibera della Giunta comunale n. 45/2014.

Il mantenimento di residui attivi inesigibili nel conto del bilancio incide sull'attendibilità del risultato contabile di amministrazione e sulla formazione dell'avanzo di amministrazione che può risultare sussistente solo sotto il profilo contabile (art. 187 del

Comune di Cerea Prot. n. 0011679 del 04-07-2019 arrivo

Tuel). In ogni caso, al fine di garantire gli equilibri della gestione finanziaria, in presenza di residui, risalenti anni indietro nel tempo e di dubbia sussistenza, occorre attivare per tempo idonee procedure di ricognizione e verifica delle singole posizioni creditorie/debitorie finalizzate al loro progressivo esaurimento.

La Sezione, pertanto, richiama ancora l'attenzione dell'Amministrazione comunale sull'esigenza di operare una rigorosa ed attenta verifica delle voci classificate nei residui, finalizzata a mantenere in bilancio solo quelle per le quali la riscossione/pagamento possa essere previsto con un ragionevole grado di certezza; infatti al fine di conferire veridicità ed attendibilità al bilancio dell'Amministrazione locale, il legislatore ha stabilito che al termine di ciascun esercizio, prima dell'inserimento in bilancio dei residui, l'ente debba procedere ad una specifica operazione di riaccertamento tesa a verificare le posizioni creditorie/debitorie.

Considerata la finalità della norma, deve trattarsi di un controllo sostanziale e non solo formale. L'ente cioè, non può limitarsi a verificare la ragione, il titolo giuridico, la giustificazione delle singole poste, ma deve accertare l'effettivo obbligo di riscuotere il credito e pagare il debito, attraverso un prudente apprezzamento dell'esistenza dei requisiti essenziali previsti dall'ordinamento. I risultati che tali operazioni sono idonei a comportare vengono riportati, quindi, nel bilancio dell'esercizio successivo dell'ente.

Nella maggior parte dei casi la procedura si completa nell'esercizio successivo, ma ove ciò non accada il residuo può essere mantenuto nel bilancio dell'ente sino a che l'operazione non viene a conclusione: occorre però adottare alcune regole specifiche e tenere un comportamento prudente

La Sezione conclusivamente invita il Comune a vigilare attentamente sulla riscossione dei crediti e sul pagamento dei debiti mantenuti in bilancio (soprattutto in relazione alle disposizioni concernenti la tempestività dei pagamenti), alla luce dei potenziali riflessi di un loro improprio mantenimento sul risultato di amministrazione, sulla salvaguardia degli equilibri di bilancio e sulla stessa attendibilità del rendiconto dell'ente, garantendo altresì la corretta applicazione dei nuovi principi contabili, postulati dall'armonizzazione contabile. Si rammenta infatti che gli scostamenti dai principi del d.lgs. n. 118 del 2011 in tema di armonizzazione dei conti pubblici non costituiscono solamente un vizio formale dell'esposizione contabile, ma possono risultare strumentali ad una manovra elusiva della salvaguardia degli equilibri del bilancio presidiati dall'art. 81 della Costituzione. La manovra elusiva consiste essenzialmente nel programmare una spesa superiore a quella consentita dalle risorse disponibili nell'esercizio finanziario (Corte Costituzionale, sentenza n. 279 del 23/11/2016).

4.2 Parimenti, nell'ottica del perseguimento costante degli equilibri di bilancio, dalla disamina del questionario, si rilevava la criticità derivante dalla sostanziale assenza di attività di contrasto all'evasione tributaria, confermata dalla circostanza che gli accertamenti da recupero IMU sono risultati pari ad € 1.096,00, interamente incassati.

A tal proposito il Revisore, nella propria Relazione al rendiconto 2016, ha affermato che "*Si osserva che la carenza di personale, già tante volte evidenziata, non ha permesso il regolare svolgimento delle attività di controllo ed accertamento*".

Comune di Cerea Prot. n. 0011679 del 04-07-2019 arrivo

In merito alla movimentazione delle somme rimaste a residuo per recupero evasione, realizzate al 35,45% (dato dal rapporto tra le somme incassate a residuo, per € 137.402,33, ed il totale di residui riportati dal 2015, per € 387.598,89), l'Organo di revisione ha formulato le seguenti osservazioni: "*Si sollecita l'Ente a risolvere con sollecitudine la più volte segnalata situazione di carenza ed organizzazione del personale in quanto la stessa, anche in previsione dei futuri pensionamenti, sta diventando insostenibile e rischia di compromettere il buon andamento della gestione dell'Ente*".

A tal proposito la Sezione, pur rammentando quanto affermato dall'Ente in più occasioni e ribadito dall'Organo di revisione, con riguardo alla carenza di personale, sottolinea che il mancato, o ritardato avvio del programma di recupero dell'evasione tributaria dà evidenza di un comportamento potenzialmente foriero di gravi responsabilità dell'Amministrazione, tanto più che la relativa violazione può portare a situazioni di danno erariale dovute al mancato rispetto di termini posti da norme di legge.

Nello specifico, il mancato o ritardato avvio del recupero dell'evasione tributaria diviene in quest'ottica un comportamento inaccettabile, antitetico rispetto ai parametri disegnati dalla Carta costituzionale: non può che essere inquadrata come sostanzialmente illecita una 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.

Il Collegio effettuerà opportuni controlli, anche in sede di esame dei rendiconti successivi, al fine di valutare le iniziative intraprese, al riguardo, dall'Ente.

4.3.1 L'esame istruttorio ha portato alla emersione di una ulteriore criticità potenzialmente rilevante sulla tenuta degli equilibri di bilancio: al punto 1.3.4 del questionario, si è rilevato infatti che l'Organo di revisione ha dichiarato che la reimputazione degli impegni coperti dal FPV determinato alla data del 1° gennaio 2016, secondo il criterio dell'esigibilità, **non** è risultata conforme all'evoluzione dei cronoprogrammi di spesa, in quanto "*Non sono stati redatti formali cronoprogrammi per le spese in conto capitale*".

Come noto, lo scopo del fondo pluriennale vincolato - come risultante dal D.Lgs. n. 118/2011 - è di offrire copertura alle obbligazioni e agli impegni legittimamente assunti dall'ente territoriale, in guisa che il vincolo pluriennale sia coerentemente rivolto alla conservazione delle risorse necessarie per onorare le relative scadenze finanziarie (Corte costituzionale, Sentenza n. 247 del 2017, Considerato diritto 9). Va premesso che l'istituto del fondo pluriennale vincolato, che quindi "*serve a garantire gli equilibri del bilancio nei periodi intercorrenti tra l'acquisizione delle risorse ed il loro impiego" (Corte costituzionale n. 6/2017), è formato non solo da entrate destinate al finanziamento di investimenti, ma anche da entrate correnti vincolate, riferite a fattispecie ben definite dal principio contabile, accertate e imputate agli esercizi precedenti a quelli di imputazione delle relative spese. La disciplina del fondo pluriennale vincolato", astretta dalla finalità di conservare la copertura delle spese pluriennali*" (Corte costituzionale, sentenza n. 247 del 2017), trova una sua natura "*identitaria univoca*" costituita 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,

Comune di Cerea Prot. n. 0011679 del 04-07-2019 arrivo

del d.lgs. n. 118 del 2011) (Corte Cost., sent. n. 6/2017), mentre dal punto di vista funzionale "*ove...le fonti di finanziamento si riferiscano a spese per le quali non sia stata perfezionata la relativa obbligazione giuridica, esse affluiscono al risultato di amministrazione (quota vincolata o destinata in prevalenza), per la relativa riprogrammazione*" (Del. n. 4/SEZAUT/2018/FRG).

Il profilo funzionale del Fondo pluriennale vincolato "*programmatorio e di controllo, volto a 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 loro utilizzo per il raggiungimento delle finalità istituzionali, legate all'esercizio delle funzioni fondamentali dell'Ente*" (Corte dei Conti, Sez. Aut, n.4/2015 "*Linee di indirizzo per il passaggio alla nuova contabilità delle Regioni e degli Enti locali (d. lgs. n. 118/2011, integrato e corretto dal d. lgs. n. 126/2014)*" p. 6 –postula pertanto un'efficace programmazione, la quale inevitabilmente dovrà risentire delle sinergie e della necessaria collaborazione tra gli uffici lavori pubblici e finanziari: uffici che dovranno elevarsi ad artefici (arg. ex art. 147 quinquies del Tuel)",...*in un'ottica di salvaguardia degli equilibri generali di competenza e di cassa sia del bilancio sia della gestione*" (Deliberazione n. 4/SEZAUT/2018/FRG), del continuo e costante aggiornamento dei cronoprogrammi degli investimenti già a partire dallo studio di fattibilità economico-finanziaria e della progettazione.

La particolare cura che gli Enti locali dovranno avere nella corretta formazione del FPV, (ora anche alla luce delle molteplici novità introdotte dall'art. 1, commi 909 e 910, della L. n. 145/2018), richiede quindi, a sua volta, una rinnovata attenzione in sede di programmazione, che l'Ente dimostra di non aver posto in essere, violando i principi fondamentali più sopra ricordati e in generale i principi posti dall'armonizzazione contabile , funzionali alla cura degli equilibri di bilancio (Corte cost., 279/2016)

5. La prosecuzione dello scrutinio istruttorio ha reso peraltro necessaria la richiesta di alcuni chiarimenti all'Ente in merito alle criticità di seguito riportate, afferenti la contabilità economico patrimoniale:

- mancato espletamento dell'attività di ricognizione straordinaria del patrimonio e conseguente rideterminazione del relativo valore, attività che risultava ancora in corso all'atto della compilazione del questionario sul rendiconto 2016;

- mancato inserimento nella Relazione sulla gestione, allegata al rendiconto, delle informazioni concernenti:
  - le principali differenze tra il primo Stato Patrimoniale di apertura e l'ultimo stato patrimoniale predisposto secondo il precedente ordinamento contabile;
  - le modalità di valutazione delle singole poste attive e passive dello S.P. iniziale e finali;
  - le componenti del patrimonio in corso di ricognizione o in attesa di perizia.

A tal proposito, pur prendendo atto di quanto dichiarato in merito dall'Organo di revisione a pagina 31 della propria Relazione al rendiconto 2016, si chiedevano i necessari aggiornamenti in merito all'effettiva attuazione della contabilità economico-patrimoniale, e si invitava l'Ente a relazionare sulle eventuali responsabilità a carico del

Comune di Cerea Prot. n. 0011679 del 04-07-2019 arrivo

soggetto esterno affidatario della redazione del conto economico e dello stato patrimoniale. Il Collegio ha ritenuto che la questione avesse la massima rilevanza, attesa la comprovata esperienza maturata in materia da parte di un Ente sperimentatore.

L'Ente, al riguardo, ha risposto rappresentando che essere "ente sperimentatore" implica mettere in pratica determinate attività un anno prima rispetto agli altri Enti, con i conseguenti maggiori problemi dovuti al fatto di non poter fare affidamento sulle procedure pregresse, condivise e raffrontabili ma affrontare per primi gli inevitabili criticità che un cambiamento sempre comporta.

In merito al mancato espletamento dell'attività di ricognizione straordinaria del patrimonio e conseguente rideterminazione del relativo valore, ha evidenziato che effettivamente il Comune, in quanto Ente sperimentatore, avrebbe dovuto svolgere l'attività di ricognizione straordinaria del patrimonio e conseguente rideterminazione del relativo valore fra il 2015 e il 2016. A Publika Servizi, tuttavia, fu affidata solo la redazione della contabilità economico-patrimoniale per l'anno 2016; a seguito di tale attività Publika Servizi subito aveva evidenziato una serie di criticità: alcune risolte direttamente tramite apposite scritture contabili, altre - le principali – erano quelle relative alla tenuta dell'inventario da parte dell'Ente.

Il Comune ha quindi deciso di affidare a Publika Servizi anche le attività relative all'inventario.

Come primo affidamento inerente a quest'ultimo ambito, risultò però affidato solo l'aggiornamento (non la revisione) al 31/12/2016, peraltro partendo da un file Excel fornito dall'ente che non quadrava con il 2015 e – ribadisce l'Ente - con la sola richiesta di aggiornamento al 2016 con gli acquisti e gli ammortamenti dell'esercizio: l'operazione era stata concordata con i responsabili di allora ed i Revisori che a loro volta già avevano evidenziato la necessità di una revisione straordinaria.

Purtroppo, l'affidamento della revisione - avvenuto fra fine 2017 ed inizio 2018 - non ha permesso (visti i tempi strettissimi) di chiudere le attività entro il successivo rendiconto a fronte del fatto che il reperimento dei dati necessari da parte dell'Ente ha richiesto a quest'ultimo tempi piuttosto lunghi.

Relativamente al mancato inserimento nella Relazione sulla gestione, allegata al rendiconto, delle informazioni concernenti le principali differenze tra il primo stato patrimoniale di apertura e l'ultimo stato patrimoniale, predisposto secondo il precedente ordinamento contabile, l'Ente si è limitato ad affermare che nella nota integrativa erano riportati i confronti con il 2015, e dettagliate le differenze più rilevanti, quali ad esempio la svalutazione per le immobilizzazioni in corso che non avevano avuto riscontro o i crediti immobilizzati che di fatto erano inesistenti.

Quanto, poi, al mancato inserimento nella medesima Relazione sulla gestione, allegata al rendiconto, delle modalità di valutazione delle singole poste attive e passive dello stato patrimoniale iniziale e finali, l'Amministrazione ha dato evidenza che in nota integrativa erano stati inseriti tutti i rimandi ai passaggi dei principi contabili per la valutazione e i dettagli dei numeri.

Infine, relativamente al mancato inserimento nella citata Relazione sulla gestione,

Comune di Cerea Prot. n. 0011679 del 04-07-2019 arrivo

allegata al rendiconto, delle componenti del patrimonio in corso di ricognizione o in attesa di perizia, il Comune di Cerea ha rilevato che, nel 2016 sulla base delle analisi effettuate con i responsabili dell'Ente, sono state svalutate le immobilizzazioni in corso di oltre € 4.000.000 perché inesistenti, mentre tutto il resto è stato ritenuto in corso di rivalutazione o perizia in quanto i Revisori avevano richiesto una revisione straordinaria. L'Ente ha evidenziato, peraltro, che tale situazione era però fuori tempo massimo: infatti (essendo ente sperimentatore) il 2016 era il secondo anno e la revisione straordinaria (da principio contabile) avrebbe dovuto terminare entro tale esercizio, pertanto nulla sarebbe dovuto risultare in tale anno in corso di revisione o perizia.

Per quanto concerne l'aggiornamento e la tenuta della contabilità, l'Ente ha dichiarato che la situazione è regolare con specifico riferimento alla partita doppia ordinaria (derivante dalla matrice di correlazione, oltre alle relative scritture di assestamento), ovviamente con i limiti del programma che non sempre gestisce correttamente tutte le operazioni e che quindi richiede scritture di rettifica più approfondite (che in ogni caso sono state inserite): permane però il problema dell'inventario revisionato che è stato chiuso solo nel 2018 rilevando tutta una serie di differenze che la contabilità economica patrimoniale recepirà in sede di assestamento 2018.

La risposta dell'Ente recita poi: «*Infine, con riferimento alla richiesta di "relazionare sulle eventuali responsabilità a carico del soggetto esterno", è di tutta evidenza che non possano essere addebitate responsabilità a Publika Servizi; ciò in quanto tutte le attività sono state realizzate basandosi sui dati forniti dall'ente e - nelle eventuali situazioni di carenza di informazioni - le soluzioni poste in essere sono sempre state concordate con i responsabili di allora ed i revisori.*»

Il Collegio, pur prendendo atto di quanto esposto dall'Ente, evidenzia che le citate argomentazioni rappresentino un compendio di omissioni ed errori, in materia di contabilità economico-patrimoniale, raramente rinvenuto in altri Enti, tra i quali si evidenzia:

- il mancato espletamento dell'attività di ricognizione straordinaria del patrimonio (in quanto Ente sperimentatore, avrebbe dovuto svolgere l'attività di ricognizione straordinaria del patrimonio e conseguente rideterminazione del relativo valore fra il 2015 e il 2016);
- il mancato inserimento nella Relazione sulla gestione, delle componenti del patrimonio in corso di ricognizione o in attesa di perizia (nel 2016 sulla base delle analisi effettuate con i responsabili dell'ente sono state svalutate le immobilizzazioni in corso di oltre € 4.000.000 perché inesistenti);
- l'inventario revisionato, chiuso solo nel 2018 (rilevando tutta una serie di differenze che la contabilità economica patrimoniale), recepito soltanto in sede di assestamento 2018;
- il mancato inserimento nella Relazione sulla gestione delle informazioni concernenti le principali differenze tra il primo stato patrimoniale di apertura e l'ultimo stato patrimoniale, predisposto secondo il precedente ordinamento contabile;
- l'attività è stata svolta essenzialmente da Publika Servizi, destinataria di due affidamenti successivi (il primo di redazione della contabilità economico-

Comune di Cerea Prot. n. 0011679 del 04-07-2019 arrivo

patrimoniale, il secondo di aggiornamento dell'inventario, trasformato poi in revisione dello stesso - quest'ultimo affidato tardivamente a fine 2017 - a causa di problemi di quadratura).

PQM

la Sezione Regionale di Controllo per il Veneto nel concludere l'esame sulla documentazione inerente al Rendiconto per l'esercizio del Comune di Cerea (VR):

- rileva la non corretta applicazione dei principi dell'armonizzazione contabile stabiliti dal D.Lgs 118/2011 che funzionali alla tutela degli equilibri di bilancio, appaiono vulnerati da una serie di criticità, ed in particolare:
  - l'accumulo di residui attivi correnti;
  - l'errata reimputazione degli impegni coperti dal FPV al 1° gennaio 2016, non conforme all'evoluzione dei cronoprogrammi di spesa;
  - il basso risultato nell'attività di recupero evasione tributaria;
- rileva le criticità illustrate in premessa, relative alla contabilità economico-patrimoniale;
- rileva la tardiva approvazione del rendiconto 2016, avvenuta in data 3/8/2017;
- rammenta l'obbligo di pubblicazione della presente pronuncia ai sensi dell'art. 31 del D.Lgs 14 marzo 2013, n. 33;
- dispone che copia della presente pronuncia sia trasmessa in via telematica, mediante l'applicativo Con.Te., al Consiglio Comunale, al Sindaco ed all'Organo di Revisione Economico-Finanziaria del Comune di Cerea (VR);
- dispone la trasmissione della presente Deliberazione, a cura del Direttore della segreteria, alla locale Procura della Corte dei conti per i profili di eventuale competenza.

Così deliberato in Venezia, nella Camera di Consiglio del 13 marzo 2019.

Il Magistrato relatore — Il Presidente

Tiziano Tessaro — Diana Calaciura Traina

Depositata in Segreteria il - 3 LUG. 2019

IL DIRETTORE DI SEGRETERIA

Dott.ssa Letizia Rossini

CORTE DEI CONTI * SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO *

Comune di Cerea Prot. n. 0011679 del 04-07-2019 arrivo