



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

Nell'adunanza del 18 marzo 2021

composta dai magistrati:

Salvatore PILATO	Presidente
Elena BRANDOLINI	Consigliere
Amedeo BIANCHI	Consigliere
Giovanni DALLA PRIA	Referendario
Fedor MELATTI	Referendario
Daniela D'AMARO	Referendario relatore
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 decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali (TUEL) ed in particolare l'art. 148-bis, comma 3, così come introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera e) del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

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 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, nonché con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229, del 19 giugno 2008;

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 19/2021, di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il Magistrato relatore, Referendario Daniela D'Amaro;

FATTO E DIRITTO

L'art. 1, commi 166 e 167, della legge n. 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”, sulla base dei criteri e delle linee guida predisposte dalla Sezione delle autonomie della medesima Corte.

L'art. 148-bis del decreto legislativo n. 267/2000 (inserito nel Testo unico degli enti locali dall'art. 3 del decreto legge 174/2012, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213) 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.”), definendone l'ambito (“Ai fini della 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”); esso stabilisce, inoltre, 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 tale 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 stesso, benché non integranti fattispecie di irregolarità sanzionabili nei termini sopra accennati.

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

- i questionari sul rendiconto relativo all'esercizio 2017, sul bilancio di previsione 2018/2020 e sul rendiconto relativo all'esercizio 2018;
- le relazioni dell'Organo di revisione, relative al predetto bilancio di previsione ed ai citati rendiconti;
- le certificazioni del saldo di finanza pubblica per gli esercizi 2017 e 2018;
- gli schemi di bilancio presenti nella Banca dati delle Amministrazioni Pubbliche (BDAP).

Dalla disamina della descritta documentazione emerge la situazione di seguito indicata.

1. Ritardata approvazione del rendiconto per gli esercizi 2017 e 2018

Il rendiconto 2017 è stato approvato con deliberazione del Consiglio comunale n. 18 del 21/05/2018.

Il rendiconto 2018 è stato invece approvato con deliberazione del Consiglio comunale n. 25 del 09/05/2019.

L'art. 227, comma 2, del T.U.E.L. stabilisce che il rendiconto deve essere deliberato entro il 30 aprile dell'anno successivo alla gestione. L'ente non ha pertanto rispettato il termine di approvazione di tale documento per due esercizi consecutivi.

Come è noto, il legislatore fa derivare molteplici conseguenze dalla mancata approvazione del rendiconto, sino all'adempimento, tra cui:

- l'applicazione della procedura di cui agli articoli 227, comma 2-bis e 141, comma 2, del

T.U.E.L.;

- il divieto di assunzioni, a qualunque titolo (articolo 9, comma 1 quinquies, del decreto-legge 24 giugno 2016, n. 113, convertito con modificazioni dalla L. 7 agosto 2016, n. 160 e s.m.i.);
- l'impossibilità di applicare al bilancio di previsione le quote vincolate, accantonate e destinate del risultato di amministrazione (articolo 1, comma 897, della legge 145/18);
- l'assoggettamento ai controlli centrali (articolo 243, comma 6, del T.U.E.L).

La mancata approvazione del rendiconto, inoltre, è sintomo di difficoltà nella corretta applicazione della normativa e dei principi contabili, rischiando, ove reiterata, di rendere asincrona la dimostrazione dei risultati di gestione. Il rendiconto, infatti, costituisce momento di essenziale rilevanza, in particolare per il processo di controllo. L'importanza non meramente formale dello stesso è rinvenibile nelle disposizioni contenute negli artt. 186 e 187 T.U.E.L., che individuano nell'approvazione del rendiconto il momento in cui si determina la consistenza quantitativa e qualitativa dell'avanzo, presupposto legittimante l'utilizzo dello stesso, nei casi e secondo i limiti previsti dalle norme.

L'ordinario svolgersi della gestione è definito secondo una scansione temporale prestabilita, diretta a proteggere il sistema di bilancio da rischi di indeterminatezza delle varie grandezze, sulle quali l'ente deve compiere le proprie scelte gestionali. Il rendiconto *"(...) costituisce un imprescindibile riferimento per gli eventuali interventi sulla gestione in corso d'esercizio e per la successiva programmazione finanziaria"* (cfr. Sezione Lombardia, deliberazioni n.10/2018/PRSE e n. 32/2019/PRSE; in tal senso anche Sezione Molise, deliberazione n. 67 del 19/04/2019 e Sezione Sicilia, deliberazione n. 86 del 19/04/2019). La rendicontazione, infatti, rappresenta non solo la certificazione dei risultati dell'esercizio trascorso, ma anche il presupposto per gli eventuali interventi di variazione delle previsioni del bilancio in corso di gestione. (cfr. Delibera 12/2019 Sezione delle autonomie).

Risulta pertanto indispensabile che l'ente adotti per il futuro ed in via stabile misure organizzative, che consentano il rispetto del termine di legge.

Peraltro, il Comune, con nota del 9 marzo 2021, ha comunicato che, per far fronte a emergenze di lavoro, ha proceduto all'assunzione di un agente di polizia locale a tempo pieno e determinato per il periodo 1/5/18 – 31/10/18.

Si richiama pertanto l'attenzione del Comune sulle conseguenze derivanti dalla violazione delle norme sopra richiamate.

2. Tempestività dei pagamenti

L'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti (di cui all'art. 9, comma 1, del DPCM in data 22 settembre 2014), corrispondente ai giorni effettivi intercorrenti tra la data di scadenza della fattura - o richiesta equivalente di pagamento - e la data di pagamento ai fornitori, moltiplicata per l'importo dovuto, rapportata alla somma degli importi pagati nel periodo di riferimento, è pari a:

- 4 nel piano degli indicatori BDAP per l'esercizio 2017;

- 0,65 nel piano degli indicatori BDAP per l'esercizio 2018.

A tale proposito, nella sezione "Amministrazione Trasparente" del sito Internet dell'ente, si è potuto riscontrare che tale indicatore non risulta pubblicato per l'esercizio 2017, mentre per l'esercizio 2018 reca segno negativo.

Per quest'ultimo anno i pagamenti oltre il termine ammontano in ogni caso ad euro 400.932,97: i predetti dati confermano dunque che l'ente ha eseguito i pagamenti medi oltre i termini ordinari previsti dalle disposizioni vigenti, ovvero che sono residue importanti somme da versare oltre tali termini.

Si invita dunque ad un attento monitoraggio e ad una progressiva riduzione dei tempi di pagamento, anche alla luce degli obblighi sopravvenuti in materia, in caso di mancato rispetto dell'ITP annuale.

Si richiama inoltre la necessità di porre attenzione alla correttezza e completezza dei dati inseriti in BDAP e nel sito Internet dell'ente.

3. Tardiva trasmissione schemi BDAP

Nell'ambito delle verifiche afferenti agli schemi di bilancio, al piano degli indicatori e dei risultati attesi, relative ai bilanci di previsione 2017-2019 e 2018-2020, nonché ai rendiconti 2017 e 2018, si è riscontrato che l'ente ha trasmesso la prima versione degli schemi BDAP e il piano degli indicatori inerenti al bilancio 2018-2020 oltre il termine previsto dalla vigente normativa, come meglio rappresentato nella tabella a seguire:

Comune di MEOLO (VE)								
	Esercizio	Approvazione bilanci	Termine di legge	Data appr.ne + 30gg	Rispetto termine di legge appr.ne	Trasmissione BDAP	Rispetto termine BDAP 30gg	Ritardo
	Algoritmo verifica	A	T1	T2=A+30	A<=T1	B	B<=T2	
SCHEMI	BP 2017	21/03/2017	31/03/2017	20/04/2017	SI	20/04/2017	SI	0
	BP 2018	29/03/2018	31/03/2018	30/04/2018	SI	23/05/2019	NO	388
	RE 2017	21/05/2018	30/04/2018	20/06/2018	NO	24/05/2018	SI	0
	RE 2018 ¹	09/05/2019	30/04/2019	30/05/2019	NO	21/05/2019	SI	0
INDICATORI	BP 2017	21/03/2017	31/03/2017	20/04/2017	SI	20/04/2017	SI	0
	BP 2018	29/03/2018	31/03/2018	30/04/2018	SI	23/05/2019	NO	388
	RE 2017	21/05/2018	30/04/2018	20/06/2018	NO	24/05/2018	SI	0
	RE 2018 ¹	09/05/2019	30/04/2019	30/05/2019	NO	21/05/2019	SI	0

Fonte: Dati BDAP – elaborazione Corte dei conti

L'art. 13, comma 1, della citata legge di contabilità e finanza pubblica, n. 196 del 31 dicembre 2009, stabilisce che per assicurare un efficace controllo e monitoraggio degli andamenti della finanza pubblica, nonché per dare attuazione e stabilità al federalismo fiscale, le amministrazioni pubbliche provvedono a inserire in una banca dati unitaria, istituita presso il Ministero dell'economia e delle finanze, i dati concernenti i bilanci di previsione, le relative variazioni, i conti consuntivi, quelli relativi alle operazioni gestionali, nonché tutte le informazioni necessarie all'attuazione della stessa legge.

Il predetto Ministero, con proprio D.M. del 12 maggio 2016, ha espressamente previsto, all'articolo 1, lett. e), che gli enti locali trasmettono alla Banca dati delle pubbliche amministrazioni (BDAP), di cui al citato articolo 13, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, gestita dal Dipartimento della Ragioneria dello stesso Ministero, "(...) a) i bilanci di previsione, compresi gli allegati previsti dall'articolo 11, comma 3, lettere da a) a h),

del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e successive modifiche, predisposti secondo gli schemi di cui all'allegato n. 9 al predetto decreto legislativo n. 118 del 2011; (...) e il Piano degli indicatori e dei risultati attesi di bilancio di cui all'articolo 18-bis del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e successive modifiche."; ai successivi artt. 4 e 5, ha inoltre precisato le modalità e i tempi di trasmissione da effettuarsi, per i dati di cui alla predetta lett. e), entro 30 giorni dall'approvazione del bilancio o del rendiconto per gli enti locali e i loro organismi e enti strumentali e entro 30 giorni dall'approvazione del piano per le regioni e i loro organismi ed enti strumentali, a decorrere da quello relativo al rendiconto 2016 e al bilancio di previsione 2017.

A seguito dei citati inadempimenti, l'ente è sottoposto alle sanzioni di cui all'articolo 9, comma 1 quinquies, del decreto-legge 24 giugno 2016, n. 113, convertito con modificazioni dalla L. 7 agosto 2016, n. 160, per il periodo di inadempimento, cioè tra la data di invio prevista *ex lege* e quella di effettiva trasmissione.

Si raccomanda che l'ente adotti, per il futuro ed in via stabile, misure organizzative che consentano un tempestivo adempimento degli obblighi afferenti alle trasmissioni di legge alla Banca Dati delle Pubbliche Amministrazioni, prevedendo, se del caso, opportuni controlli interni, tesi a intercettare possibili inadempimenti, da cui possano derivare le conseguenze normativamente previste.

Peraltro, il Comune, come già rilevato, con nota del 9 marzo 2021, ha comunicato che, per far fronte a emergenze di lavoro, ha proceduto all'assunzione di un agente di polizia locale a tempo pieno e determinato per il periodo 1/5/18 – 31/10/18.

Si richiama pertanto, ancora una volta, l'attenzione del Comune sulle conseguenze derivanti dalla violazione delle norme sopra richiamate.

4. Piano della performance- Bilancio 2018-2020

Facendo riferimento al questionario trasmesso dall'Organo di revisione in ordine al bilancio 2018-2020, si è riscontrato che, al quesito 8.1 "*L'ente ha assunto uno specifico provvedimento per l'adozione del 'piano della performance' di cui al D. Lgs. n. 150 del 27 ottobre 2009?*", è stata fornita risposta affermativa, precisando tuttavia che il relativo documento è stato adottato in data 11/09/2018.

È necessario innanzitutto evidenziare che il "*Piano della performance*" si inquadra nell'ambito delle attività tipiche della programmazione finanziaria dell'ente territoriale.

Il principio contabile applicato alla programmazione di bilancio, di cui al paragrafo 4.2, lettera d), dell'allegato 4/1 al D.Lgs. 118/2011 (dedicato agli strumenti della programmazione degli enti locali), stabilisce infatti che "*(...) il piano esecutivo di gestione e delle performances approvato dalla Giunta entro 20 giorni dall'approvazione del bilancio*" debba considerarsi uno degli strumenti di programmazione dell'ente locale.

Si deve dunque tener conto del fatto che tale adempimento è funzionale ad un corretto esercizio della programmazione finanziaria dell'ente locale stesso, intesa come attività prodromica, che deve essere improntata a criteri di economicità, efficienza ed efficacia.

L'adozione del "*Piano della performance*" è attività regolamentata, principalmente, dalle

disposizioni di cui all'art. 10 del D. Lgs. 27 ottobre 2009, n. 150 e all'art. 169, co.3 e 3-bis del D. Lgs. 267/2000.

In particolare, l'art. 10, comma 1, del predetto D. Lgs. 150/2009 (come modificato dall'art. 8, comma 1, lett. b), del D. Lgs. 25 maggio 2017, n. 74) stabilisce che “(...) *Al fine di assicurare la qualità, comprensibilità ed attendibilità dei documenti di rappresentazione della performance, le amministrazioni pubbliche, redigono e pubblicano sul sito istituzionale ogni anno:*

a) entro il 31 gennaio, il Piano della performance, documento programmatico triennale, che è definito dall'organo di indirizzo politico-amministrativo in collaborazione con i vertici dell'amministrazione e secondo gli indirizzi impartiti dal Dipartimento della funzione pubblica ai sensi dell'articolo 3, comma 2, e che individua gli indirizzi e gli obiettivi strategici ed operativi di cui all'articolo 5, comma 01, lettera b), e definisce, con riferimento agli obiettivi finali ed intermedi ed alle risorse, gli indicatori per la misurazione e la valutazione della performance dell'amministrazione, nonché gli obiettivi assegnati al personale dirigenziale ed i relativi indicatori”.

La disposizione fornisce poi alcune precisazioni al co. 1-bis, come inserito dall'art. 8, comma 1, lett. d) del D. Lgs. 25 maggio 2017, n. 74, affermando che “(...) *Per gli enti locali, ferme restando le previsioni di cui all' articolo 169, comma 3-bis, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, la Relazione sulla performance di cui al comma 1, lettera b), può essere unificata al rendiconto della gestione di cui all'articolo 227 del citato decreto legislativo”*

Per l'ente locale quindi, per espresso richiamo di quest'ultima norma e in parziale deroga della norma generale di cui al menzionato co. 1, il Piano della performance viene regolamentato dall'art. 169, co. 3-bis, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (T.U.E.L), secondo cui “*sono (è) unificati(o) organicamente nel PEG.*”

L'art.169, comma 1, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (T.U.E.L), stabilisce inoltre che “(...) *La giunta delibera il piano esecutivo di gestione (PEG) entro venti giorni dall'approvazione del bilancio di previsione, in termini di competenza. Con riferimento al primo esercizio il PEG è redatto anche in termini di cassa. Il PEG è riferito ai medesimi esercizi considerati nel bilancio, individua gli obiettivi della gestione ed affida gli stessi, unitamente alle dotazioni necessarie, ai responsabili dei servizi.*”

Infine, l'art. 169, co. 3, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (T.U.E.L), a parziale deroga della disposizione precedente, stabilisce ulteriormente che “(...) *L'applicazione dei commi 1 e 2 del presente articolo è facoltativa per gli enti locali con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, fermo restando l'obbligo di rilevare unitariamente i fatti gestionali secondo la struttura del piano dei conti di cui all'art. 157, comma 1-bis.*”

È opportuno osservare come la disposizione contenuta nell'art. 169, co. 3-bis, specificamente dedicata all'ente locale, non sia solo coerente ma addirittura più stringente di quella generale, contenuta nell'art. 10, co. 1 del D. Lgs. 150/2009, nell'evidenza che, in ipotesi di adozione nei termini ordinari del bilancio di previsione, entro il 31 dicembre dell'esercizio precedente a quello di riferimento, l'adozione del Piano della performance verrebbe a concretizzarsi anticipatamente al termine ordinario del 31 gennaio, definito

nel predetto D.lgs.

L'applicazione di tale condizione derogatoria presuppone tuttavia che, per poter unificare detto piano in modo organico al Piano esecutivo di gestione, quest'ultimo documento sia formalmente approvato in via definitiva, piuttosto che provvisoria (cfr. Deliberazione Sezione delle autonomie n. 18/2014).

L'assenza formale del Piano esecutivo della gestione, sia essa dovuta all'esercizio della facoltà espressamente prevista dall'art. 169, co.3, del TUEL per gli enti con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, piuttosto che per altre motivazioni accidentali o gestionali, non esime l'ente locale dagli obblighi di cui all'art. 10, co.1, del D. Lgs. 150/2009, espressamente destinato alla generalità delle Pubbliche amministrazioni e, come tale, da considerarsi strumento obbligatorio.

In tal senso, giova richiamare, ancorché emanata successivamente all'intervallo contabile in argomento (2017 e 2018), la nota circolare del Ministro della Funzione Pubblica del 9 gennaio 2019; la stessa si rivolge alla genericità delle Amministrazioni Pubbliche, di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (tra cui sono ricompresi gli EE.LL.), sulle quali grava l'obbligo di *"(...) di comunicare tempestivamente a questo Ufficio le motivazioni dell'eventuale ritardata approvazione dei documenti del ciclo, con particolare riferimento al Piano delle performance (...)"*, richiamando le disposizioni di cui all'art. 10, co. 5, del D. Lgs 150/2009.

Per gli enti locali, la normativa offre altresì un margine di maggiore flessibilità, nelle ipotesi in cui, come espressamente previsto dalla legge, l'ente locale attui la propria gestione finanziaria, nei termini di legge, in esercizio provvisorio.

In tale caso, la correlazione del Piano della performance con il Piano esecutivo della gestione, a sua volta subordinato e funzionale all'approvazione del bilancio di previsione, consente all'ente locale una parziale deroga al termine perentorio del 31 gennaio, individuato dall'art. 10, co. 1, lett. a) del D.lgs. 150/2009.

In presenza dell'esercizio della facoltà di non adottare il PEG, prevista dall'art. 169, co. 3, del TUEL, rimane fermo il termine del 31 gennaio, espressamente indicato dal predetto art. 10, co.1, lett. a) del D. Lgs 150/2009.

Ciò premesso, con riferimento al bilancio di previsione 2018-2020, il termine ordinario di approvazione (31/12/2017), previsto dall'art. 163, co.1 e segg. del TUEL, è stato prorogato per effetto del D.M. Interno 9 febbraio 2018 (GU n. 38 del 15.02.2018), il quale ha differito al 31 marzo 2018 il termine ultimo per l'approvazione del bilancio di previsione.

Sulla tematica *de qua* ed in particolare sull'importanza di una corretta e tempestiva attività di programmazione, giova riportare i contenuti della deliberazione n. 10/2020 della Sezione regionale di controllo per la Valle d'Aosta, secondo cui *"(...) Il rapporto tra strumenti di programmazione, strategici e operativi, e il bilancio di previsione è stato oggetto di puntuale esame da parte della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti la quale, con deliberazione n. 18 del 12 giugno 2014, ha fornito alcune importanti indicazioni, soprattutto avuto riguardo alla necessaria prudenziale gestione qualora l'ente locale si trovi in esercizio provvisorio. La Sezione delle Autonomie, infatti, in*

considerazione del fatto che la quantificazione delle entrate rappresenta un elemento fondamentale del momento programmatico, evidenzia che lo slittamento del termine di approvazione del bilancio di previsione e la conseguente autorizzazione all'esercizio provvisorio comportano, tra l'altro, "inevitabili ricadute negative sul processo di programmazione e controllo, nonché sui sistemi di controllo interno e di valutazione della performance della dirigenza", depotenziando in tal modo "il ruolo degli strumenti di programmazione che dovrebbero operare in tempi congrui per orientare la gestione dell'esercizio". Per contenere gli impatti negativi derivanti dalla mancata adozione del bilancio nel termine ordinariamente previsto, la deliberazione n. 18/2014 riafferma "la necessità che gli enti si dotino di strumenti provvisori di indirizzo e di programmazione finanziaria e operativa (quali ad esempio il Piano esecutivo di gestione provvisorio e/o direttive vincolanti degli organi di governo) al fine di sopperire all'assenza, all'inizio dell'esercizio, degli strumenti di programmazione previsti dall'ordinamento [...] E' quindi da evitare una gestione in esercizio provvisorio "al buio", carente, cioè di indirizzi approvati dai competenti organi di governo". Per quanto in precedenza esposto, tale raccomandazione vale ancor più per quanto riguarda il Piano della performance, tenuto conto che l'intero ciclo di gestione della performance non contempla sospensioni procedurali di alcun genere, soprattutto con riferimento al periodo temporale di un anno sottoposto a valutazione ai fini dell'erogazione o meno delle risorse incentivanti (salario di risultato). Nel rispetto della statuizione della Sezione delle Autonomie sopra riportata, l'ente locale, pur in esercizio provvisorio, deve adottare atti di programmazione provvisori, ma comunque essenziali al buon andamento delle attività amministrative, i quali possono essere soggetti ad approvazione definitiva successivamente all'approvazione del bilancio dell'esercizio di riferimento. Le raccomandazioni svolte dalla Sezione delle Autonomie in ordine alla necessità di adottare atti provvisori di indirizzo e programmazione, anche disgiunti temporalmente dall'approvazione del bilancio di previsione, trovano, peraltro, ulteriore rafforzamento, nella previsione contenuta all'art. 5, comma 1-ter del d.lgs. 150/2009, a seguito della modifica normativa introdotta dall'art. 3, comma 1, lett. c), d.lgs. 25 maggio 2017, n. 74: "Nel caso di differimento del termine di adozione del bilancio di previsione degli enti territoriali, devono essere comunque definiti obiettivi specifici per consentire la continuità dell'azione amministrativa".

Nel caso specifico, il Comune di Meolo (VE) ha approvato il bilancio di previsione 2018-2020 con deliberazione del Consiglio comunale n. 11, in data 29 marzo 2018, fissando così implicitamente al 18 aprile 2018 (entro 20 giorni) il termine ultimo per l'approvazione del PEG, quale organicamente connesso al Piano della performance.

Per quanto sopra argomentato, si riscontra pertanto che il Comune di Meolo (VE), approvando il Piano della performance in data 11 settembre 2018, ha adempiuto tardivamente agli adempimenti indicati.

Si richiama pertanto l'ente al rispetto dei termini previsti in materia.

5. Gestione residui

Nei questionari sui rendiconti 2017 e 2018, si è riscontrata risposta positiva relativamente al quesito 6.2, in ordine alla mancata cancellazione dalle scritture e dai documenti di

bilancio dei residui riferiti a crediti riconosciuti formalmente come assolutamente inesigibili o insussistenti per l'avvenuta legale estinzione (prescrizione) o per indebitato o erroneo accertamento del credito. Risulta poi negativa la risposta 6.2.1.2, afferente alla conseguente riduzione del FCDE.

Su tale aspetto, si raccomanda all'ente di verificare quanto espressamente richiesto dal D.lgs. 118/2011, il quale, nel relativo principio contabile applicato alla contabilità finanziaria, prevede al paragrafo 9.1 che *“(...) Con riferimento ai crediti di dubbia e difficile esazione accertati nell'esercizio, sulla base della ricognizione effettuata, si procede all'accantonamento al fondo di crediti, di dubbia e difficile esigibilità accantonando a tal fine una quota dell'avanzo di amministrazione. Al riguardo, si rinvia al principio applicato della contabilità finanziaria n. 3.3 e all'esempio n. 5. Trascorsi tre anni dalla scadenza di un credito di dubbia e difficile esazione non riscosso, il responsabile del servizio competente alla gestione dell'entrata valuta l'opportunità di operare lo stralcio di tale credito dal conto del bilancio, riducendo di pari importo il fondo crediti di dubbia esigibilità accantonato nel risultato di amministrazione. In tale occasione, ai fini della contabilità economico patrimoniale, il responsabile finanziario valuta la necessità di adeguare il fondo svalutazione crediti accantonato in contabilità economico patrimoniale (che pertanto può presentare un importo maggiore della quota accantonata nel risultato di amministrazione) e di riclassificare il credito nello stato patrimoniale.”*

Si invitano pertanto l'ente e l'Organo di revisione ad effettuare le opportune attività al riguardo, avendo cura, ove sussistano le condizioni sopra descritte, di valutare il corrispondente adeguamento del Fondo crediti di dubbia esigibilità.

Con riferimento ai residui, si è poi riscontrato, per il 2017, lo sfioramento del parametro ministeriale di deficitarietà n. 4, afferente al volume dei residui passivi complessivi, provenienti dal titolo I (risultati superiori al 40% degli impegni della medesima spesa corrente), come meglio riportato nel prospetto a seguire:

Residui passivi al 31/12/2017	
Residui passivi Tit 1 al 31/12/17	1.733.369,33
Impegni Titolo I	3.968.477,48
Parametro 4	43,7%

Fonte: Elaborazione Corte dei conti dati BDAP

Nel 2017 si è poi riscontrata poi la presenza di residui attivi vetusti, antecedenti all'esercizio 2012, per complessivi euro 120. 456,34 (di cui 15.776,04 di parte corrente, al titolo III).

Analogamente, si è riscontrata la presenza di residui passivi vetusti, antecedenti al 2012, per complessivi euro 87.290,41, di cui 4.273,24 al titolo I.

Al termine del 2018, sulla base dei dati BDAP, la distribuzione complessiva dei residui risulta come da prospetto a seguire:

SITUAZIONE RESIDUI AL 31/12/2018								
	INIZIALI	FINALI	di cui		di cui % sul totale di titolo		% su tot residui	Variazione
RESIDUI ATTIVI	01/01/2018	31/12/2018	ANTE 2018	NUOVI 2018	ANTE 2018	NUOVI 2018	% TOT ATTIVI	2017/2018
Titolo 1	1.648.010,17	828.472,85	782.670,11	45.802,74	94,47%	5,53%	64,58%	-819.537,32
Titolo 2	104.647,75	133.248,36	11.472,74	121.775,62	8,61%	91,39%	10,39%	28.600,61
Titolo 3	281.217,04	302.610,81	117.024,22	185.586,59	38,67%	61,33%	23,59%	21.393,77
Totale parziale (A)	2.033.874,96	1.264.332,02	911.167,07	353.164,95	72,07%	27,93%	98,56%	-769.542,94
Titolo 4	89.950,04	11.546,59	10.699,09	847,50	92,66%	7,34%	0,90%	-78.403,45
Titolo 5	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%	0,00%	0,00%	0,00
Titolo 6	61.823,16	0,00	0,00	0,00	0,00%	0,00%	0,00%	-61.823,16
Totale parziale (B)	151.773,20	11.546,59	10.699,09	847,50	92,66%	7,34%	0,90%	-140.226,61
Titolo 7	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%	0,00%	0,00%	0,00
Titolo 9	10.005,06	6.924,01	3.725,82	3.198,19	53,81%	46,19%	0,54%	-3.081,05
Totale	2.195.653,22	1.282.802,62	925.591,98	357.210,64	72,15%	27,85%	100,00%	-912.850,60
Totale netto Titoli 7 e 9	2.185.648,16	1.275.878,61						-909.769,55

RESIDUI PASSIVI	01/01/2018	31/12/2018	ANTE 2018	NUOVI 2018	ANTE 2018	NUOVI 2018	% TOT PASSIVI	Var.2017/2018
Titolo 1	1.733.369,33	1.228.969,73	621.704,59	607.265,14	50,59%	49,41%	86,14%	-504.399,60
Titolo 2	250.218,57	185.483,47	79.863,27	105.620,20	43,06%	56,94%	13,00%	-64.735,10
Titolo 3	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%	0,00%	0,00%	0,00
Titolo 4	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%	0,00%	0,00%	0,00
Titolo 5	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%	0,00%	0,00%	0,00
Titolo 7	19.326,58	12.262,30	8.106,19	4.156,11	66,11%	33,89%	0,86%	-7.064,28
Totale	2.002.914,48	1.426.715,50	709.674,05	717.041,45	49,74%	50,26%	100,00%	-576.198,98
Tot. al netto Tit.7 e 9	1.983.587,90	1.414.453,20						-569.134,70

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP

Preso atto di una progressiva riduzione dei residui attivi e passivi di parte corrente, il Collegio raccomanda un accurato monitoraggio, soprattutto delle posizioni risalenti nel tempo, la cui sopravvenuta inesigibilità richiede una particolare attenzione rispetto all'impatto sulla tenuta complessiva degli equilibri, anche in considerazione del fatto che, al termine del 2018, la parte libera del risultato di amministrazione risultava valorizzata per euro 14.751,25.

6. Adempimenti periodici

Si è riscontrata la mancata trasmissione a questa Sezione di controllo, sia per l'esercizio 2017 che per il 2018, delle relazioni afferenti agli adempimenti periodici relativi ai controlli di gestione, ai sensi dell'art. 198-bis TUEL.

Il Collegio richiama le disposizioni di cui al predetto articolo del TUEL, secondo cui *"(...) 1. Nell'ambito dei sistemi di controllo di gestione di cui agli articoli 196, 197 e 198, la struttura operativa alla quale è assegnata la funzione del controllo di gestione fornisce la conclusione del predetto controllo, oltre che agli amministratori ed ai responsabili dei servizi ai sensi di quanto previsto dall'articolo 198, anche alla Corte dei conti."*

Si raccomanda pertanto all'ente di verificare le cause della mancata trasmissione delle predette relazioni, afferenti agli esercizi 2017 e 2018, nonché per il futuro di adempiere con regolarità alle disposizioni richiamate, trasmettendo gli atti richiesti mediante l'applicativo ConTe.

7. Risultato economico e Stato Patrimoniale

Con riferimento ai dati rinvenibili negli schemi BDAP, si è rilevato un risultato economico di esercizio negativo per il 2017, nonché risultati intermedi negativi delle relative gestioni operative A-B.

In particolare, per l'esercizio 2017, l'ente ha determinato un risultato di esercizio negativo di euro -259.652,61, con una differenza fra componenti positive e negative della gestione

A-B negativa per euro -483.744,39. Nel 2018 l'ente ha invece realizzato un risultato positivo.

Con riferimento alle due gestioni intermedie, si è riscontrata una diminuzione delle componenti positive per euro -549.909,39, dovuta in larga parte ad una riduzione dei proventi da tributi, accompagnata da una corrispondente riduzione delle componenti negative della gestione per prestazioni di servizi. Si osserva, tuttavia, che le componenti positive hanno beneficiato di componenti esogene in aumento, a titolo di trasferimenti correnti.

A tale fine si richiama la norma di cui al postulato generale n.15 dell'legato 1 al D.lgs. 118/2011, relativo all'equilibrio di bilancio, secondo cui "(...) *L'equilibrio di bilancio infatti comporta anche la corretta applicazione di tutti gli altri equilibri finanziari, economici e patrimoniali che sono da verificare non solo in sede di previsione, ma anche durante la gestione in modo concomitante con lo svolgersi delle operazioni di esercizio, e quindi nei risultati complessivi dell'esercizio che si riflettono nei documenti contabili di rendicontazione.*" precisando ulteriormente in seguito che "(...) *Anche la realizzazione dell'equilibrio economico (sia nei documenti contabili di programmazione e previsione e quindi con riferimento al budget ed al preventivo economico sia nei documenti contabili di rendicontazione e quindi nel conto economico di fine esercizio) è garanzia della capacità di perseguire le finalità istituzionali ed innovative di un'amministrazione pubblica in un mercato dinamico*".

Il Collegio invita pertanto l'ente ad attuare tutte le strategie gestionali necessarie, al fine di dare piena applicazione al richiamato postulato generale.

Con riferimento allo stato patrimoniale, la composizione del patrimonio, a seguito della riclassificazione, operata in osservanza del principio contabile applicato alla contabilità economico - patrimoniale, evidenzia una situazione come da schema a seguire:

Comune di MEOLO (VE)		
Stato patrimoniale (passivo)	2018	2017
A) Patrimonio netto		
Fondo di dotazione	546.889,04	-588.289,89
Riserve	15.731.557,27	15.963.567,17
da risultato economico di esercizi precedenti	0,00	276.183,47
da capitale	0,00	42.611,14
da permessi di costruire	0,00	107.625,68
riserve indisponibili per beni demaniali e patrimoniali indisponibili e per i beni culturali	15.731.557,27	15.537.146,88
altre riserve indisponibili	0,00	0,00
Risultato economico dell'esercizio	18.504,40	-259.652,61
Totale patrimonio netto	16.296.950,71	15.115.624,67

Fonte: Schema BDAP esercizio 2018

Per l'esercizio 2017, il Collegio rileva che, pur essendo positivo il patrimonio netto, risulta negativa la consistenza del fondo di dotazione.

Si osserva, peraltro, che nel successivo anno 2018 il valore del fondo risulta positivo, ma non è riportato il risultato economico di esercizio precedente, né è valorizzata alcuna

componente per le riserve da capitale e da permessi di costruire.

Deve evidenziarsi che il principio contabile applicato alla contabilità economico patrimoniale, di cui all'allegato 4/3 del D. Lgs. 118/2011 (aggiornato al DM 18 maggio 2017), al relativo paragrafo 6.3, afferma che *“(...) Per la denominazione e la classificazione del capitale o fondo di dotazione dell'ente e delle riserve si applicano i criteri indicati nel documento OIC n. 28 “Il patrimonio netto”, nei limiti in cui siano compatibili con i presenti principi.”*, precisando al paragrafo successivo che *“(...) Il fondo di dotazione rappresenta la parte indisponibile del patrimonio netto, a garanzia della struttura patrimoniale dell'ente.”*

Nel caso di specie, la valorizzazione negativa di tale componente esprime, in sostanza, l'incapienza del fondo di dotazione ad offrire la garanzia prevista dal legislatore, richiedendo pertanto un'azione di progressiva ricostituzione dello stesso a valori di effettività.

Come espressamente stabilito dal menzionato principio contabile, la ricostituzione del fondo di dotazione dovrà avvenire *“(...) mediante destinazione dei risultati economici positivi di esercizio sulla base di apposita delibera del Consiglio in sede di approvazione del rendiconto della gestione.”*

All'esempio 14, dedicato alla *“prima iscrizione nel patrimonio netto delle riserve indisponibili per beni demaniali e patrimoniali indisponibili e per i beni culturali”*, si precisa che *“(...) l'adozione del principio contabile comporta una riclassificazione delle componenti del patrimonio netto, al fine di evidenziarne la quota costituita da beni indisponibili, non utilizzabile per far fronte alle passività dell'ente (...)”*; in esso, inoltre, si afferma che *“(...) Il fondo di dotazione e le riserve disponibili di un ente rappresentano la quota del patrimonio netto sulla quale i creditori di un ente possono sempre fare affidamento per il soddisfacimento dei propri crediti (...)”*.

In ordine alla negatività del fondo di dotazione, si precisa ulteriormente che *“(...) se il patrimonio netto è positivo e il fondo di dotazione presenta un importo insignificante o negativo, l'ente si trova in una grave situazione di squilibrio patrimoniale, che il Consiglio, in occasione dell'approvazione del rendiconto, deve fronteggiare, in primo luogo attraverso l'utilizzo delle riserve disponibili. Se a seguito dell'utilizzo delle riserve il fondo di dotazione risulta ancora negativo, vuol dire che, il patrimonio netto è esclusivamente costituito da beni che non possono essere utilizzati per soddisfare i debiti dell'ente. È probabile che il fondo di dotazione negativo corrisponda ad un rilevante importo negativo del risultato di amministrazione.”*

Nel caso di specie, peraltro, correlando tali valutazioni con quelle afferenti alla gestione finanziaria, la situazione indicata dal principio contabile sembra trovare conferma nella consistenza del risultato di amministrazione.

Infine, considerata la stretta connessione tra la gestione finanziaria e quella economico patrimoniale dell'ente territoriale, il Collegio richiama anche in tale ambito le disposizioni già riportate in precedenza, contenute nel postulato generale n. 15, di cui al D.lgs. 118/2011, in ordine alla natura anche economico - patrimoniale dell'equilibrio che l'ente territoriale deve perseguire, nell'ambito della più ampia accezione di equilibrio di

bilancio.

Per quanto sopra esposto, la Sezione raccomanda pertanto all'ente di avviare una gestione improntata all'equilibrio economico, finalizzata alla realizzazione di risultati positivi. Invita l'ente e l'Organo di revisione ad una verifica in ordine alla piena valorizzazione delle componenti afferenti al patrimonio netto, al fine di assicurarne l'esatta quantificazione, a garanzia delle obbligazioni dell'ente.

8. Organismi partecipati

Nei questionari sui rendiconti 2017 e 2018 è stato dichiarato che il sistema informativo non consente di rilevare i rapporti finanziari, economici, patrimoniali tra l'ente e le proprie partecipate.

Alla domanda se la nota informativa allegata al rendiconto fosse corredata dalla doppia asseverazione, da parte dei rispettivi Organi di controllo, è stata poi data risposta negativa nel questionario 2017.

La Sezione osserva che l'art. 147-quater del TUEL prevede solo per gli enti locali con popolazione superiore ai 15.000 abitanti l'obbligo di istituire un idoneo sistema informativo, che consenta di rilevare i rapporti finanziari, economici e patrimoniali tra l'ente e le proprie società partecipate. Il Comune di Meolo, avendo una popolazione inferiore ai 15.000 abitanti, non rientra dunque nell'ambito di applicazione della norma.

La Sezione, tuttavia, ritiene opportuno evidenziare che ciò non esime l'ente dagli obblighi di controllo legati alla natura pubblica delle risorse utilizzate. Pertanto, si raccomanda un attento monitoraggio delle partecipazioni detenute, funzionale al mantenimento degli equilibri gestionali.

Va peraltro osservato che, con delibera del Consiglio comunale di Meolo n. 37/18, è stato deciso di esercitare il diritto di recesso da Asco Holding s.p.a., con attribuzione di azioni di Ascopiave s.p.a.

Con delibera n. 45/19, il predetto Consiglio comunale ha deciso la vendita di azioni di quest'ultima società.

Il Collegio, richiamando sull'argomento quanto contenuto nelle precedenti delibere di questa Sezione, raccomanda di osservare attentamente le norme previste nella materia considerata ed in particolare quelle contenute nel TUSP.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto, in base alle risultanze delle relazioni rese dall'Organo di revisione, esaminati i questionari sui rendiconti per gli esercizi 2017 e 2018, nonché sul bilancio di previsione per gli anni 2018/20 del Comune di Meolo (VE):

1. rileva la tardiva approvazione del rendiconto 2017; invita l'ente, per il futuro, al rispetto dei termini previsti per tale adempimento, richiamando l'attenzione dello stesso sulle conseguenze derivanti dalla violazione delle norme richiamate in parte

motiva;

2. con riferimento all'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti (di cui all'articolo 9, comma 1, del DPCM in data 22 settembre 2014) riscontra valori medi di pagamento superiori a trenta giorni o comunque il permanere di pagamenti posteriori alla scadenza. Invita l'Amministrazione comunale a favorire una riduzione dei tempi medi di pagamento, con riconduzione degli stessi sotto le soglie di legge; nonché a porre attenzione alla correttezza e completezza dei dati inseriti in BDAP e nel sito Internet dell'ente;
3. rileva la tardiva trasmissione alla BDAP degli schemi di bilancio e del piano degli indicatori, con riferimento al bilancio di previsione 2018-2020, invitando l'ente al rispetto dei termini previsti per tale adempimento e richiamando l'attenzione dello stesso sulle conseguenze derivanti dalla violazione delle norme richiamate in parte motiva;
4. riscontra la mancata osservanza del termine di adozione del piano della performance, richiamando l'ente al rispetto dei termini previsti in materia;
5. rileva, per il 2017, lo sforamento del parametro ministeriale di deficitarietà n. 4, afferente al volume dei residui passivi complessivi (provenienti dal titolo I), superiori al 40% degli impegni della spesa corrente; raccomanda un attento monitoraggio dei residui attivi vetusti, nonché di osservare l'applicazione dei principi contabili in materia;
6. riscontra la mancata trasmissione, con riferimento agli esercizi 2017 e 2018, delle relazioni sul controllo di gestione, ex art. 198-bis TUEL. Raccomanda, per il futuro, la periodica trasmissione di tali documenti gestionali a questa Sezione di controllo, per il tramite del sistema Fitnet-ConTe;
7. rileva, per l'esercizio 2017, un risultato economico di esercizio negativo, riscontrando anche la negatività del fondo di dotazione dello stato patrimoniale. Invita l'ente ad effettuare le opportune verifiche e a favorire una gestione improntata all'equilibrio economico, che consenta di assicurare una consistenza positiva del predetto fondo.
8. raccomanda di eseguire un accurato monitoraggio delle partecipazioni detenute, funzionale al mantenimento degli equilibri gestionali, nonché di osservare attentamente le norme previste nella materia delle società a partecipazione pubblica, in particolare quelle contenute nel TUSP.

Copia della presente pronuncia sarà trasmessa in via telematica, mediante l'applicativo Con.Te, al Presidente del Consiglio comunale, al Sindaco ed all'Organo di revisione economico-finanziaria del Comune di Meolo (VE).

Così deliberato, nella Camera di consiglio del 18 marzo 2021.

Il Magistrato relatore

Il Presidente

f.to digitalmente Daniela D'Amato

f.to digitalmente Salvatore Pilato

Depositata in Segreteria il 3 giugno 2021

IL DIRETTORE DELLA SEGreteria

f.to digitalmente Dott.ssa Letizia Rossini