



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

Nell'adunanza del 7 aprile 2020

composta dai magistrati:

Salvatore PILATO	Presidente, relatore
Elena BRANDOLINI	Consigliere
Maria Laura PRISLEI	Consigliere
Amedeo BIANCHI	Consigliere
Maristella FILOMENA	Referendario
Marco SCOGNAMIGLIO	Referendario
Fedor MELATTI	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. 14/2020 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il Relatore, Presidente Salvatore Pilato;

FATTO

La Sezione, nell'ambito delle attività di controllo finanziario sugli enti locali programmate per l'anno 2020, ha esaminato la documentazione relativa al Comune di Jesolo, ed in particolare:

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

Dall'analitica disamina della citata documentazione, emerge la situazione contabile-finanziaria compendiata nelle seguenti tabelle.

Equilibri di bilancio

	Rendiconto 2017	Rendiconto 2018
Equilibrio di parte corrente	5.538.404,59	6.530.252,67
Equilibrio di parte capitale	621.709,67	1.767.856,09
Saldo delle partite finanziarie	460.404,43	-
Equilibrio finale	6.620.518,69	8.298.108,76

La costruzione degli equilibri nei bilanci di previsione 2017/2019 e 2018/2020 rispetta quanto stabilito dal D. Lgs. 118/2011, anche in sede di consuntivo. Per entrambi gli esercizi, la gestione di competenza rappresentata a rendiconto esprime una situazione di complessivo equilibrio.

L'ente rispetta il saldo-obiettivo di finanza pubblica di cui all'art. 1, commi 466 e ss., della legge n. 232/2016, per entrambi gli esercizi, sia in sede previsionale che consuntiva.

L'avanzo è stato applicato nei limiti determinati nell'esercizio precedente in conformità alla sua composizione.

Risultato di amministrazione

Nel biennio in esame il risultato di amministrazione è positivo, registrando un'evoluzione in aumento che passa da euro 11.104.436,09 nel 2017 ad euro 17.179.180,30 nel 2018.

	Rendiconto 2017	Rendiconto 2018
Fondo cassa	4.698.191,01	15.186.875,36
Residui attivi	27.088.081,01	23.055.855,30
Residui passivi	9.038.165,26	10.137.942,48
FPV	11.643.670,67	10.925.607,88
Risultato di amministrazione	11.104.436,09	17.179.180,30
Totale Accantonamenti	8.633.526,19	9.926.390,04
<i>di cui FCDE</i>	<i>8.551.761,19</i>	<i>9.857.775,04</i>
Totale parte vincolata	379.944,46	214.812,53
Totale parte desinata agli investimenti	836.068,65	2.873.501,45
Totale parte disponibile	1.254.896,79	4.164.476,28

Le evidenze contabili sopra riportate, se da un lato certificano un risultato di amministrazione positivo, evidenziano dall'altro una consistenza di residui attivi particolarmente significativa nell'esercizio 2017 (euro 27.088.081,01) e nell'esercizio 2018 (euro 23.055.855,30), a fronte di residui passivi pari ad euro 9.038.165,26 nel 2017 ed euro 10.137.942,48 nel 2018.

Il rilevante aumento del fondo cassa finale al 31.12.2018 (euro 15.186.875,36) rispetto al fondo cassa iniziale all'1.1.2018 (euro 4.698.191,01), contribuisce a determinare le risultanze finali in aumento rispetto all'esercizio precedente.

In merito alle quote del risultato di amministrazione prodotto dai due esercizi in esame si rileva che:

- l'Organo di revisione ha verificato la regolarità del calcolo del fondo crediti dubbia esigibilità ed il rispetto della percentuale minima di accantonamento;

- il risultato di amministrazione al 31.12.2017 non presenta un accantonamento per fondo rischi contenzioso, mentre al 31.12.2018 presenta un accantonamento a tale fondo per euro 61.650,00. Al riguardo l'Organo di revisione nella propria relazione precisa che: *“Il risultato di amministrazione presenta un accantonamento per fondo rischi contenzioso per euro 61.650,00, determinato secondo le modalità previste dal principio applicato alla contabilità finanziaria al punto 5.2 lettera h) per il pagamento di potenziali oneri derivanti da sentenze. Con determinazione numero 345 del 14/03/2019 ad oggetto Costituzione Fondo Rischi Spese Legali, il Segretario Generale ha proceduto a valutare il rischio del contenzioso in essere rilevando la passività potenziale come predisposta dall'unità organizzativa contenzioso giudiziario nella nota prot. n. 1670 del 13/03/2019. E' stato quindi costituito un fondo rischi su spese legali accantonando la somme non soltanto per soccombente certe e probabili, ma anche nel caso del realizzo di una ipotesi di soccombente possibile. L'importo accantonato ammonta a euro 46.650,00, corrispondente all'accantonamento in una percentuale del 25% dei valori medi del tariffario forense per la specifica tipologia di contenzioso Il Collegio raccomanda di procedere ad un costante monitoraggio del contenzioso per verificare la congruità degli accantonamenti al fondo rischi contenzioso e passività potenziali”*;
- in merito al fondo perdite aziende e società partecipate l'Organo di revisione comunica che non è stata accantonata nessuna somma quale fondo per perdite risultanti dal bilancio d'esercizio delle aziende speciali, istituzioni ai sensi dell'art. 1, comma 551 della legge 147/2013 al 31.12.2017 e che non è stata accantonata nessuna somma quale fondo per perdite risultanti dal bilancio d'esercizio delle società partecipate ai sensi dell'art.21, commi 1 e 2 del d.lgs. n.175/2016 al 31.12.2018;
- vi sono altri fondi accantonati (fondi per spese legali, rinnovi contrattuali, indennità di fine mandato per complessivi euro 81.765,00 a fine 2017; fondo per indennità di fine mandato per euro 6.965,00 a fine 2018);
- la parte vincolata a fine 2017 include vincoli della gestione di risorse proprie dell'ente (euro 379.944,46), mentre a fine 2018 comprende vincoli derivanti da trasferimenti (euro 214.812,53).

Capacità di riscossione

Con riferimento alla capacità di riscossione delle entrate proprie dell'Ente, si osserva in particolare quanto esposto nella seguente tabella:

GESTIONE RESIDUI	Rendiconto 2017 (iniziali + riaccertati) (c)	Rendiconto 2017 riscossioni in c/residui (d)	% (d/c)	Rendiconto 2018 (iniziali + riaccertati) (e)	Rendiconto 2018 riscossioni in c/residui (f)	% (f/e)
Tit. I residui	13.540.708,88	8.553.553,67	63,17%	18.247.294,83	12.405.920,17	67,99%
Tit. III residui	3.935.004,54	990.054,41	25,16%	6.034.637,04	1.126.465,47	18,67%
GESTIONE COMPETENZA	Rendiconto 2017 accertamenti (c)	Rendiconto 2017 riscossioni in c/competenza (d)	% (d/c)	Rendiconto 2018 accertamenti (e)	Rendiconto 2018 riscossioni in c/competenza (f)	% (f/e)
Tit. I competenza	35.406.753,19	22.035.365,57	62,23%	38.335.853,66	30.499.692,23	79,56%
Tit. III competenza	7.722.693,95	4.559.768,58	59,04%	6.804.141,50	4.408.064,52	64,79%

La gestione dei residui denota, in particolare per il titolo III, una evidente difficoltà nella capacità di riscossione.

Situazione di cassa

	Rendiconto 2017	Rendiconto 2018
Fondo di cassa al 31.12	4.698.191,01	15.186.875,36
Anticipazioni di tesoreria	0,00	0,00
Cassa vincolata al 31.12	54.382,15	54.382,15
Tempestività dei pagamenti	-17,93	-11,59

L'Organo di revisione dichiara la corrispondenza tra le scritture dell'Ente e quelle del tesoriere.

L'Ente non ha fatto ricorso all'anticipazione di tesoreria e ha provveduto all'accertamento della consistenza della cassa vincolata al 31.12 nell'importo di euro 54.382,15 in ciascuno degli esercizi in esame.

Indebitamento

	2017	2018
Debito complessivo al 31.12	2.806.485,20	2.221.170,26

L'Ente dichiara di non avere in essere operazioni di partenariato pubblico-privato e/o di finanza derivata, ma di avere concesso garanzie o altre operazioni di finanziamento a favore dei propri organismi partecipati e a favore di soggetti diversi dagli organismi partecipati.

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

- nelle domande preliminari del questionario non sono segnalati elementi di criticità;
- i rendiconti 2017 e 2018 sono stati approvati nei termini;
- la trasmissione dei dati alla banca dati BDAP è avvenuta nei termini;
- sussiste coerenza nell'ammontare del FPV iscritto nei bilanci degli esercizi 2016-2017-2018;
- l'indebitamento rispetta i parametri sanciti dagli articoli 203, 204 e 207 del TUEL, nonché la soglia stabilita dai vigenti parametri di deficitarietà;
- nell'esercizio 2017 l'Ente ha riconosciuto debiti fuori bilancio per euro 17.103,48. Gli atti relativi al dfb sono stati trasmessi alla competente Procura della Sezione Regionale della Corte dei conti ai sensi dell'art. 23 Legge 289/2002, c. 5;
- la spesa per il personale rispetta i vincoli sanciti dalla normativa vigente;
- la contabilizzazione dei servizi per conto terzi rispetta il principio contabile;
- l'Ente ha provveduto alla tenuta dell'inventario e della contabilità economico-patrimoniale;
- l'Organo di revisione segnala le seguenti situazioni di criticità in ordine alle partecipazioni societarie per il 2017 e per il 2018: il sistema informativo non consente di rilevare i rapporti finanziari, economici e patrimoniali tra l'Ente e le sue società partecipate; i prospetti dimostrativi di cui art. 11, comma 6, lett. j, d.lgs. n.

118/2011 dei debiti e crediti reciproci tra l'Ente e gli organismi partecipati non recano la doppia asseverazione degli organi di revisione.

Il Comune di Jesolo è stato da ultimo destinatario della pronuncia n. 30/2020/PRSE inerente al Rendiconto per l'esercizio 2016. Nel merito la Sezione accertava il mancato rispetto del termine previsto per l'approvazione del rendiconto 2016 e un notevole accumulo di residui attivi e passivi. Raccomandava, inoltre, il costante monitoraggio degli Organismi partecipati, con particolare riferimento alle garanzie prestate ed alle ripercussioni sul sistema di bilancio, nonché un'attiva vigilanza in merito alla conciliazione dei rapporti creditori e debitori tra l'ente e gli organismi partecipati.

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 esaminano 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 Sezione regionale di controllo 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.

In conformità alla disposizione dell'art. 148-*bis*, comma 3, del d.lgs. n. 267 del 2000, qualora le Sezioni regionali della Corte accertano 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".

Sulle disposizioni normative appena esaminate, la Corte costituzionale (sentenza n. 60/2013) ha evidenziato come 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, abbiano istituito tipologie di controllo, estese alla generalità degli enti locali, finalizzate ad evitare e prevenire situazioni di pregiudizio irreparabile agli equilibri di bilancio. Pertanto, tali controlli di *terza generazione* si collocano su profili distinti 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 funzioni di controllo attribuite alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti assumono ancora maggior rilievo nel quadro delineato dall'art. 2, comma 1, della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, che -nel comma introdotto a modifica dell'art. 97 Cost.- richiama il complesso delle pubbliche amministrazioni ad assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea,.

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., la Sezione regionale di controllo 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.

In considerazione di quanto finora osservato, la Sezione ritiene di richiamare 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) laddove è sottolineata l'opportunità di proseguire nel monitoraggio degli istituti più rilevanti del sistema contabile armonizzato, focalizzando l'attenzione su specifici profili gestionali indicativi della capacità di perseguire un'effettiva stabilità economico-finanziaria 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: la gestione finanziaria, il risultato di amministrazione, l'indebitamento.

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

Elevata incidenza di residui attivi sul risultato di amministrazione al 31.12

Il risultato di amministrazione del Comune di Jesolo, pari ad euro 11.104.436,09 nel 2017 ed euro 17.179.180,30 nel 2018, presenta una componente alquanto cospicua di residui attivi. In particolare, i residui attivi al 31.12.2017 sono pari ad euro 27.088.081,01 a fronte di residui passivi pari ad euro 9.038.165,26, mentre nell'esercizio 2018 i residui attivi sono pari ad euro 23.055.855,30 a fronte di residui passivi pari ad euro 10.137.942,48.

Situazione dei residui	2017	2018
Totale residui attivi al 31.12	27.088.081,01	23.055.855,30
Totale residui passivi al 31.12	9.038.165,26	10.137.942,48
Saldo residui attivi - passivi	18.049.915,75	12.917.912,82

La composizione dei residui attivi al 31.12.2018 (euro 23.055.855,30) è di seguito rappresentata:

- residui attivi da gestione di competenza euro 11.077.673,10 (48,05% del totale);
- residui attivi da gestione degli esercizi pregressi euro 11.978.182,20 (51,95% del totale).

Il tasso di smaltimento per riscossione dei residui attivi totali è pari al 54,60%. Tuttavia, si evidenzia una bassa percentuale di riscossione, pari al 18,67%, dei residui attivi del titolo III (25,16% nell'esercizio 2017). Al riguardo, dalla documentazione in possesso della Sezione, si rileva che la percentuale di riscossione dei residui attivi relativi alle "Sanzioni amministrative pecuniarie per violazione codice della strada" è alquanto carente in quanto pari al 13,62% (residui attivi all'1.1.2018 pari ad euro 4.018.587,07 e residui riscossi nel 2018 pari ad euro 547.347,01). Anche nell'esercizio 2017 tale voce ha registrato una bassa percentuale di riscossione, pari al 12,06% (residui attivi all'1.1.2017 pari ad euro 2.586.572,05 e residui riscossi nel 2017 pari ad euro 311.815,35).

Una rilevante difficoltà di riscossione si rileva sulla movimentazione delle somme rimaste tuttora a residuo per il recupero dell'evasione, laddove si registrano residui attivi all'1.1.2018 pari ad euro 1.736.638,92 e residui riscossi nel 2018 pari ad euro 636.369,03 (36,64%).

Per l'accantonamento a consuntivo 2018 del fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE), si registra un'incidenza di tale fondo sul totale dei residui attivi (euro 23.055.855,30) pari al 42,76%.

Il rapporto tra l'ammontare del FCDE e le entrate correnti (titoli I e III) è il seguente:

FCDE	2017	2018
Accantonamento a FCDE al 31.12	8.551.761,19	9.857.775,04
Totale residui attivi del titolo I	18.358.542,83	13.677.536,09
Totale residui attivi del titolo III	6.107.875,50	7.304.248,55
Rapporto tra FCDE e residui attivi titoli I e III	34,95%	46,98%

A fronte di una diminuzione del saldo tra residui attivi e residui passivi, che passa da euro 18.049.915,75 nel 2017 ad euro 12.917.912,82 nel 2018, si registra un aumento percentuale del FCDE (da 34,95% nel 2017 a 46,98% nel 2018), che manifesta l'atteggiamento prudenziale dell'ente locale.

Poiché l'accumulazione dei residui attivi è stato già oggetto di rilievo da parte di questa Sezione anche in sede di controllo sul rendiconto 2016 (deliberazione n. 30/2020/PRSE), il Collegio ritiene utile richiamare l'attenzione sull'esigenza di operare una rigorosa e più attenta verifica delle voci classificate nei residui, finalizzata a mantenere in bilancio solo le partite contabili per le quali la riscossione/pagamento possa essere prevista 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 orientata a verificare le posizioni creditorie/debitorie. Considerata la finalità della norma, deve trattarsi di un controllo sostanziale e non solo formale. L'Ente, dunque, 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/o pagare il debito, attraverso un prudente apprezzamento dell'esistenza dei requisiti essenziali e costitutivi dell'obbligazione attiva e/o passiva previsti dall'ordinamento. I risultati di tali operazioni sono riportati, quindi, nel bilancio dell'esercizio successivo. 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 venga a conclusione: occorre però adottare alcune regole specifiche e tenere un comportamento informato a prudenza.

Conclusivamente si invita il Comune di Jesolo a vigilare attentamente sulla riscossione dei crediti mantenuti in bilancio, 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.

Efficienza dell'attività di contrasto all'evasione tributaria nelle fasi di accertamento e riscossione

Con riferimento alle entrate per recupero evasione tributaria nell'esercizio 2017 emerge una bassa percentuale di riscossione, pari al 28,51%, relativamente alla voce "Recupero evasione IMU" (accertamenti pari ad euro 2.584.950,00 e riscossioni pari ad euro 737.063,08). Tuttavia, nell'esercizio 2018 la voce "Recupero evasione IMU" evidenzia un miglioramento nella percentuale di riscossione rispetto all'esercizio precedente (55,97%) con accertamenti pari ad euro 1.801.732,54 e riscossioni pari ad euro 1.008.442,70. Per evidenziare la difficoltà di riscossione, con riferimento all'esercizio 2018, si menziona la voce "Recupero evasione TASI" che registra accertamenti pari ad euro 71.264,00 e riscossioni pari ad euro 17.324,00 (percentuale di riscossione pari al 24,31%).

Alla luce di quanto sopra la Sezione ravvisa la necessità di raccomandare più incisive azioni per incrementare la capacità di riscossione.

Verifica capacità di indebitamento e sostenibilità

Negli esercizi in esame risultano concesse garanzie in favore degli organismi partecipati dall'ente e a favore di soggetti diversi dagli organismi partecipati. In particolare, le garanzie concesse a favore degli organismi partecipati ammontano ad euro 4.731.377,10 in entrambi gli esercizi. Per quanto concerne le garanzie rilasciate a favore di soggetti diversi dagli organismi partecipati, le fidejussioni concesse sono pari ad euro 333.237,21 nel 2017 e pari ad euro 33.943,55 nel 2018.

Si evidenzia che in caso di garanzie concesse a favore dei propri organismi partecipati, l'ente è tenuto a fornire i seguenti dettagli, allegando le relative deliberazioni: destinatari delle operazioni, l'ammontare previsto, il piano delle erogazioni ed il piano di ammortamento distintamente per quota capitale e quota interessi. Tuttavia, non tutte le informazioni richieste sono state rese.

Si prende atto che dai dati risultanti dalla tabella dei parametri di deficitarietà strutturale, allegata al rendiconto, l'ente rispetta il parametro n. 7 per l'esercizio 2017 e il parametro P4 per l'esercizio 2018, nonché gli artt. 203, 204 e 207 del TUEL. Tuttavia, il Collegio, nel richiamare quanto già evidenziato con deliberazione n. 30/2020/PRSE in ordine al medesimo argomento, raccomanda di monitorare con puntualità la corretta gestione del debito garantito, al fine di evitare che eventuali possibili insolvenze possano riverberarsi sugli equilibri di bilancio del Comune.

Criticità nella gestione degli organismi partecipati

In merito alla mancanza nei prospetti dimostrativi di cui all'art. 11, comma 6, lett. j, d.lgs. n. 118/2011 dei debiti e crediti reciproci tra l'Ente e gli organismi partecipati della doppia asseverazione degli organi di revisione, la Sezione rammenta come la norma citata dispone che la relazione sulla gestione da allegare al rendiconto dell'ente territoriale debba riportare gli esiti della verifica dei crediti e debiti reciproci con i propri enti strumentali e le società controllate e partecipate, aggiungendo che: *“la predetta informativa, asseverata dai rispettivi organi di revisione, evidenzia analiticamente eventuali discordanze e ne fornisce la motivazione; in tal caso l'ente assume senza indugio, e comunque non oltre il termine dell'esercizio finanziario in corso, i provvedimenti necessari ai fini della riconciliazione delle partite debitorie e creditorie”*.

Tale disposizione deve essere interpretata *per relationem* all'obbligo per gli enti locali di adottare *comuni schemi di bilancio* (finanziario ed economico e conto del patrimonio) e *comuni schemi di bilancio consolidato* con i propri enti ed organismi partecipati/controllati. L'adozione di comuni schemi di bilancio costituisce, infatti, momento essenziale del disegno di armonizzazione dei sistemi contabili, anche al fine di verificare l'effettivo impatto delle gestioni esternalizzate sui bilanci degli enti territoriali (Sezione delle autonomie, deliberazione n. 4 /SEZAUT/2015/INPR del 24/02/2015).

Nel quadro complessivo della normativa vigente, così come innovata dal d. l. n. 174/2012 e dal d.lgs. n. 118/2011, contraddistinto dal rafforzamento degli obblighi specifici di indirizzo, controllo e monitoraggio intestati all'ente capo-gruppo, gli obiettivi di gestione perseguiti dall'ente territoriale devono, infatti, tener conto necessariamente del sistema di enti strumentali e società controllate e/o partecipate ovvero del cosiddetto “gruppo amministrazioni pubbliche”, come chiarito dal punto 2 del principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio (allegato n. 4/1 al d.lgs. n. 118/2011).

Dunque, le modifiche al d.lgs. n. 267/2000 apportate dal richiamato d.l. n. 174/2012, hanno richiesto alle amministrazioni locali di organizzare un idoneo sistema informativo finalizzato a rilevare i rapporti finanziari tra l'ente proprietario e le società, la situazione contabile, gestionale e organizzativa delle società, i contratti di servizio, la qualità dei servizi, il rispetto delle norme di legge sui vincoli di finanza pubblica (art. 147-quater, commi 2-3, d.lgs. n. 267/2000); è stato così assegnato al sistema dei controlli interni il compito di verificare, attraverso l'affidamento e il controllo dello stato di attuazione di indirizzi e obiettivi gestionali, la redazione del bilancio consolidato, l'efficacia, l'efficienza e l'economicità degli organismi gestionali esterni dell'ente (art. 147, co. 2, lett. d, d.lgs. n. 267/2000); ed è altresì previsto che, nella sezione strategica del documento unico di programmazione (DUP), l'ente locale debba definire gli indirizzi generali sul

ruolo degli organismi ed enti strumentali e società controllate e partecipate, con riferimento anche alla loro situazione economica e finanziaria, agli obiettivi di servizio e gestionali da perseguire ed alle procedure di controllo di competenza dell'ente (v. punto 8.1 del principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio, allegato n. 4/1 al d.lgs. n. 118/2011). L'articolo 147-quinquies, co. 3, del d.lgs. n. 267/2000, specifica, inoltre, che il controllo sugli equilibri finanziari implica la valutazione degli effetti che si determinano per il bilancio finanziario dell'ente in relazione all'andamento economico-finanziario degli organismi gestionali esterni.

La verifica dei crediti e debiti reciproci tra gli enti territoriali ed i propri organismi partecipati risponde all'evidente esigenza di garantire trasparenza e veridicità delle risultanze del bilancio degli enti, nell'ambito di una corretta attività di *corporate governance*, che postula una tendenziale simmetria delle reciproche poste creditorie e debitorie tra l'ente e le sue società partecipate. L'esposizione, in sede di rendiconto della gestione dell'ente territoriale, degli esiti della verifica dei crediti e debiti reciproci nei confronti degli enti strumentali e delle società partecipate e controllate s'inscrive nell'ambito delle operazioni di consolidamento, che costituisce un aspetto rilevante e significativo della novella normativa introdotta dal d.lgs. n. 118/2011, in quanto funzionale all'operazione di trasparenza finanziaria nei rapporti infra-gruppo, che presuppone la certezza delle reciproche partite debitorie e creditorie. E' pertanto un momento procedimentale e documentale non derogabile nell'ambito della corretta gestione delle risorse pubbliche.

E' pertanto raccomandato all'Ente di procedere all'attuazione di ogni utile iniziativa rivolta a garantire che la doppia asseverazione sia resa disponibile tempestivamente nei successivi esercizi.

Inoltre, per quanto riguarda gli ulteriori profili assoggettati a controllo, la Sezione rileva il carente monitoraggio delle gestioni delle società partecipate, poiché il sistema informativo non consente di rilevare i rapporti finanziari, economici e patrimoniali tra l'Ente e i suoi organismi partecipati.

In proposito, si rileva il mancato rispetto delle disposizioni normative previste dall'art. 147-quater del TUEL, introdotte dall'anno 2015 per gli enti locali con popolazione superiore a 15.000 abitanti. Il disposto normativo prevede, infatti, che l'ente locale debba definire un sistema di controlli sulle società partecipate, secondo la propria autonomia organizzativa, individuando pertanto le strutture responsabili di tali controlli. L'amministrazione locale definisce preventivamente gli obiettivi gestionali a cui deve tendere la società partecipata, secondo parametri qualitativi e quantitativi, e organizza un idoneo sistema informativo finalizzato a rilevare i rapporti finanziari tra l'ente proprietario e la società, la situazione contabile, gestionale e organizzativa della società, i contratti di servizio, la qualità dei servizi, il rispetto delle norme di legge sui vincoli di finanza pubblica. Infine, sulla base delle informazioni acquisite, l'ente locale effettua il monitoraggio periodico sull'andamento delle società non quotate partecipate, analizza gli scostamenti rispetto agli obiettivi assegnati e individua le opportune azioni correttive, anche in riferimento a possibili squilibri economico-finanziari rilevanti per il bilancio dell'ente. Si ritiene opportuno segnalare che l'esistenza di un sistema informativo come sopra esposto consentirebbe di realizzare l'assetto organizzativo idoneo a procedere alla

puntuale riconciliazione delle partite debitorie e creditorie con gli organismi partecipati assicurando, di conseguenza, trasparenza e veridicità delle risultanze di bilancio.

Debiti fuori bilancio e fondo rischi su contenzioso

Nel corso del 2017 sono stati riconosciuti debiti fuori bilancio per euro 17.103,48. Gli atti relativi al dfb sono stati trasmessi alla competente Procura della Sezione Regionale della Corte dei conti ai sensi dell'art. 23 Legge 289/2002, c. 5. Al riguardo il revisore nella propria relazione precisa che non ci sono quote accantonate per la copertura di debiti fuori bilancio. Difatti, la somma presente nel risultato di amministrazione al 31.12.2017, pari ad euro 15.000,00, si riferisce ad un accantonamento fondi per spese legali di amministratori e dipendenti per fatti connessi al mandato di servizio.

Il risultato di amministrazione dispone di una quota accantonata a tale scopo al 31.12.2018. Il revisore nella propria relazione sul rendiconto 2018 precisa che: *“Il risultato di amministrazione presenta un accantonamento per fondo rischi contenzioso per euro 61.650,00, determinato secondo le modalità previste dal principio applicato alla contabilità finanziaria al punto 5.2 lettera h) per il pagamento di potenziali oneri derivanti da sentenze. Con determinazione numero 345 del 14/03/2019 ad oggetto Costituzione Fondo Rischi Spese Legali, il Segretario Generale ha proceduto a valutare il rischio del contenzioso in essere rilevando la passività potenziale come predisposta dall'unità organizzativa contenzioso giudiziario nella nota prot. n. 1670 del 13/03/2019. È stato quindi costituito un fondo rischi su spese legali accantonando la somma non soltanto per soccombenze certe e probabili, ma anche nel caso del realizzo di una ipotesi di soccombenza possibile. L'importo accantonato ammonta a euro 46.650,00, corrispondente all'accantonamento in una percentuale del 25% dei valori medi del tariffario forense per la specifica tipologia di contenzioso”*.

Il Collegio prende atto degli accantonamenti sul fondo rischi per il contenzioso nel corso dell'esercizio 2018, e raccomanda, tuttavia, un attento monitoraggio del contenzioso in essere al fine di poter predisporre adeguati stanziamenti per la effettiva copertura delle spese.

Considerazioni e proposte dell'Organo di revisione

Nella propria relazione sul rendiconto 2017 il revisore dichiara quanto segue: *“Come rilevato anche l'anno precedente, le entrate relative all'imposta di soggiorno non sono dati certi, per la difficoltà di verificare la veridicità dei prospetti presenti con gli incassi degli albergatori, agenti esterni. Si raccomanda l'ente di provvedere a trovare un metodo di controllo che porti alla certezza dei dati che si ricevono”*.

Nell'esercizio 2018, sempre nella propria relazione, il revisore informa che: *“Il regolamento di contabilità approvato con delibera dell'organo consiliare n. 93 del 07/06/2001 e successive modifiche risulta ormai datato, l'Ente quindi dovrebbe dotarsi di uno schema di regolamento di contabilità più aggiornato in grado di recepire le imponenti novità normative introdotte dal D. Lgs. 118/11 in materia di armonizzazione contabile”*.

Alla luce di quanto sopra, si raccomanda l'accoglimento delle segnalazioni formulate dall'Organo di revisione.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto, sul fondamento delle risultanze della relazione dell'Organo di revisione, esaminato il questionario sul Rendiconto per l'esercizio 2017, Bilancio di Previsione per gli anni 2018/20 e sul Rendiconto per l'esercizio 2018 del Comune di Jesolo:

Accerta:

- una cospicua componente di residui attivi nel risultato di amministrazione ed invita l'Ente a vigilare attentamente sulla riscossione dei crediti iscritti in bilancio.

Raccomanda:

- di adottare ogni misura utile a rendere più efficiente l'attività di riscossione;
- di procedere al costante monitoraggio sulla corretta gestione del debito garantito attraverso fidejussioni, al fine di evitare che eventuali possibili insolvenze possano ripercuotersi sugli equilibri di bilancio dell'Ente;
- di adottare strumenti organizzativi di attiva vigilanza per la conciliazione dei rapporti creditori e debitori tra l'Ente e gli organismi partecipati;
- di rafforzare gli strumenti di monitoraggio del contenzioso al fine di predisporre gli adeguati stanziamenti per la copertura delle spese connesse;
- l'adeguamento alle segnalazioni formulate dall'Organo di revisione in relazione al sistema di riversamento delle entrate provenienti dall'imposta di soggiorno.

Si riserva:

- di verificare nei successivi esercizi gli esiti delle segnalazioni e rilievi riportati nella presente deliberazione.

Rammenta:

- l'obbligo di pubblicazione della presente pronuncia ai sensi dell'art. 31 del D.lgs. 33/2013.

DISPONE

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

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 7 aprile 2020.

Il Presidente, Relatore

F.to digitalmente Salvatore Pilato

Depositata in Segreteria il 3 settembre 2020

IL DIRETTORE DI SEGRETERIA

F.to digitalmente Dott.ssa Letizia Rossini