



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

Nell'adunanza del 14 dicembre 2020

composta dai magistrati:

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

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

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

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

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

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il Testo Unico delle Leggi sull'Ordinamento degli Enti Locali (TUEL);

VISTA la legge 5 giugno 2003 n. 131;

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

VISTA la legge 31 dicembre 2009, n.196;

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

VISTO l'art. 148-bis, comma 3, del TUEL, così come introdotto dalla lettera e), del comma 1 dell'art. 3, decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 213 del 7 dicembre 2012;

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

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

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

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

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

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

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

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

ESAMINATI gli schemi di bilancio B.D.A.P. trasmessi dall'ente in osservanza dell'art. 227, comma 6, D. Lgs. 18/08/2000, n. 267, secondo le tassonomie XBRL definite con decreto del Presidente della Corte dei conti del 21 dicembre 2015, n. 112, adottato ai sensi dell'art. 20-bis del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito in legge 17 dicembre 2012, n. 221;

ESAMINATE le relazioni sul Bilancio 2018-2020 e sui rendiconti di gestione per gli esercizi finanziari 2017 e 2018, redatte dall'Organo di revisione del Comune di Fossalta di Piave (VE);

VISTA l'ordinanza del Presidente n. 66/2020 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il Relatore, Presidente Salvatore Pilato;

FATTO

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

- Il questionario sul rendiconto relativo al rendiconto esercizio 2017, sul bilancio di previsione 2018/2020 e sul rendiconto relativo all'esercizio 2018, di cui alle relative

deliberazioni della Sezione delle Autonomie riportate in premessa;

- Le relazioni dell'Organo di revisione relative ai bilanci di previsione e 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 presenti nella Banca dati delle Amministrazioni Pubbliche (BDAP).

Le risultanze dell'istruttoria compiuta ed i rilievi emergenti dagli atti sono stati sottoposti dal magistrato istruttore, nell'odierna adunanza, al Collegio che si è pronunciato con le motivazioni che seguono.

DIRITTO

La legge 5 giugno 2003, n. 131, contenente *“Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3”* ha introdotto nell'ordinamento degli EE.LL. forme innovative di controllo originariamente definite di natura cd. *“collaborativa”*, attribuite alla Corte dei conti nei confronti di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni e finalizzate alla verifica del rispetto degli equilibri di bilancio da parte delle Autonomie territoriali, in relazione ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.

A completamento del nuovo ordinamento dei controlli, la legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006) ha previsto, per gli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali, l'obbligo di trasmissione alle competenti sezioni regionali di controllo di una relazione sul bilancio di previsione dell'esercizio di competenza e sul rendiconto dell'esercizio medesimo, sulla base di criteri e linee guida definiti dalla Corte dei conti (che vi ha poi provveduto elaborando i questionari già richiamati in fatto). Nelle previsioni del legislatore, tale adempimento deve dare conto in particolare del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno e dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, ultimo comma, della Costituzione, e di ogni grave irregolarità contabile e finanziaria, in ordine alle quali l'amministrazione non abbia adottato le misure correttive segnalate dall'organo di revisione.

Nello scrutinio di legittimità la Corte costituzionale ha affermato che tale forma di controllo esterno sia *“ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità”* concorrendo *“alla formazione di una visione unitaria della finanza pubblica, ai fini della tutela dell'equilibrio finanziario e di osservanza del patto di stabilità interno”* (sentenza n. 179 del 2007) ritenendo altresì che tale nuova attribuzione trovi diretto fondamento nell'art. 100 Cost., il quale come noto assegna alla Corte dei conti il controllo successivo sulla gestione del bilancio, come controllo esterno ed imparziale, dovendosi quindi intendere il controllo *“sulla gestione del bilancio dello Stato”* ivi previsto come oggi esteso ai bilanci di tutti gli enti pubblici che costituiscono, nel loro insieme, la finanza pubblica allargata.

A superamento della natura meramente *“collaborativa”*, con il decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 convertito con modificazioni dalla L. 7 dicembre 2012, n. 213, i controlli sui bilanci degli EE.LL. hanno assunto caratteri cogenti nei confronti dei soggetti destinatari,

poiché -nel contesto della riforma costituzionale per il rafforzamento del principio dell'equilibrio di bilancio- il legislatore nazionale ha introdotto, nell'ambito delle verifiche ex legge n. 266/2005 cit., la possibilità di 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 (oggi superato dalla nuova regola contabile dell'equilibrio di cui alla legge 24 dicembre 2012, n. 243, e s.m.i.), che comporta per le amministrazioni interessate 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, come statuito dall'art. 148-bis del TUEL introdotto con l'art. 3, comma 1, lettera e) del citato d.l. 174/2012.

La *ratio legis* che caratterizza l'evoluzione del sistema dei controlli sulle Autonomie locali può essere rinvenuta nella finalità di prevenire e/o contrastare le gestioni contabili viziate dalla carenza di equilibrio strutturale e dinamico, nel significato discendente dagli artt. 81 e 97 Costituzione, poiché tali situazioni di tipo disfunzionale si riversano sul conto consolidato delle pubbliche amministrazioni, con la conseguente elusione dei limiti e dei vincoli apposti per la sana gestione economico-finanziaria con l'esercizio della funzione di coordinamento della finanza pubblica, riservata alla competenza esclusiva dello Stato ed orientata anche al rispetto degli obblighi e degli obiettivi nazionali-comunitari (cfr. Corte cost. sentenza n. 40 del 2014). Ne consegue che tale tipo di sindacato finanziario è esercitato nell'interesse dello Stato-Comunità per finalità che riguardano l'intero sistema della finanza pubblica allargata, e quindi il potere conferito alla Corte dei conti di adottare misure interdittive sulla gestione del bilancio dell'ente locale è anch'esso strumentale al perseguimento degli obiettivi fissati dalle politiche di bilancio nel rispetto degli obblighi assunti con l'Unione europea.

Pertanto, il nuovo sistema dei bilanci pubblici, emergente dal complesso delle disposizioni normative vigenti -tra le quali sono annoverate le disposizioni contenute nelle citate leggi n. 131/2003 e n. 266/2005- è orientato verso una duplice finalità del controllo finanziario sugli enti locali; infatti, da un lato, tale sistema è diretto a rappresentare agli organi elettivi degli enti controllati la reale ed effettiva situazione finanziaria e le gravi irregolarità riscontrate nella gestione dell'ente, in modo tale che gli stessi possano responsabilmente assumere le misure correttive che ritengano più opportune; dall'altro lato il medesimo sistema, a fronte di irregolarità idonee a compromettere la stabilità finanziaria dell'ente assoggettato a controllo, può produrre effetti ed esiti cogenti, al fine di preservare l'integrità della gestione delle risorse pubbliche affidata all'ente controllato.

In tale contesto si inserisce la riforma operata dal d.lgs.118 /2011 che, in attuazione della delega contenuta nella legge 5 maggio 2009, n. 42, di attuazione del federalismo fiscale di cui all'art. 119 della Costituzione, ha avviato il processo di armonizzazione dei sistemi contabili degli enti territoriali e dei loro organismi partecipati, poiché dalla trasparenza finanziaria, dalla intelligibilità dei dati e dalla confrontabilità delle informazioni inserite in schemi di bilancio omogenei tra loro, dipende la corretta valutazione degli andamenti della finanza territoriale, i cui esiti si riflettono sui conti pubblici nazionali.

A complemento delle superiori osservazioni, vanno altresì richiamate le linee guida approvate dalla Sezione delle Autonomie, già citate nel preambolo (v. deliberazione n. 16/SEZAUT/2018/INPR, deliberazione n. 12/SEZAUT/2019/INPR), nelle quali è sottolineata l'opportunità di proseguire nel monitoraggio degli istituti più rilevanti del sistema armonizzato, focalizzando l'attenzione su specifici profili gestionali indicativi della capacità dell'ente locale di perseguire la effettiva stabilità di medio-lungo termine. Pertanto, in continuità con il percorso già intrapreso per il passato, ed in conformità alla ormai consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale, anche per gli esercizi in esame il questionario ha privilegiato l'analisi degli aspetti principali della gestione, ossia: la gestione finanziaria, il risultato di amministrazione e l'indebitamento.

Per quanto sopra premesso, all'esito dell'istruttoria svolta e tenuto conto della delibera di questa Sezione sul rendiconto 2015 numero 465/2018/PRSE si segnalano pertanto i seguenti profili:

1. Rendiconto 2017 e 2018 - Termini di approvazione: L'ente ha approvato il rendiconto 2017 con deliberazione del Consiglio comunale n. 16 in data 16 maggio 2018 come desumibile dal relativo questionario trasmesso dall'Organo di revisione.

Analogamente l'ente ha approvato il rendiconto 2018 con Deliberazione del Consiglio comunale n. 22 in data 2 maggio 2019 come desumibile dal relativo questionario trasmesso dall'Organo di revisione, reiterando per il secondo anno consecutivo il mancato rispetto dei termini di cui all'art. 227, co.2 del D. Lgs. 267/2000 (TUEL).

Su tale rilevante aspetto gestionale, è in primo luogo opportuno ricordare che a tale inadempimento concorrono tutti i soggetti coinvolti nel procedimento, ciascuno secondo le rispettive competenze e responsabilità, politica ed amministrativa.

Come è noto il legislatore ha previsto due diversi ambiti normativi di cui l'uno afferente i casi più gravi di mancata approvazione e l'altro afferente la tardiva approvazione facendo derivare in entrambe gli adempimenti molteplici conseguenze, con diversi riflessi sulla collettività locale. Nel caso di tardiva approvazione da parte del Consiglio Comunale, ancorché accompagnati (come nel caso di specie) dal rispetto dei termini per la predisposizione da parte della Giunta Comunale dello schema di bilancio, tra le conseguenze dell'inadempimento si ricordano, infatti:

- il divieto di assunzioni: legge 145/2018, articolo 1, comma 904 attraverso la modifica dell'articolo 9, comma 1-quinquies, del D.L. 113/2016, a qualunque titolo;
- l'assoggettamento alle disposizioni di cui all'art. 141, co. 1, lett. c) del TUEL;

Ritiene il collegio di evidenziare in particolare le sopravvenute disposizioni di cui all'articolo 9, co. 1-quinquies, del D.L. 113/2016 secondo cui, come modificato dall'art. 1, co. 904, "(...) *In caso di mancato **rispetto dei termini** previsti per l'approvazione dei bilanci di previsione, **dei rendiconti** e del bilancio consolidato e del termine di trenta giorni dalla loro approvazione per l'invio dei relativi dati alla banca dati delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 13 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, compresi i dati aggregati per voce del piano dei conti integrato, gli enti territoriali, ferma restando per gli enti locali che non rispettano i termini per l'approvazione dei bilanci di previsione e dei rendiconti la procedura prevista dall' articolo 141 del testo unico di cui*

al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, non possono 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, fino a quando non abbiano adempiuto. È fatto altresì divieto di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi della disposizione del precedente periodo.” Precisando al successivo co. 1-octies che “(...) *La prima applicazione dei commi da 1 -quinquies a 1 -septies è effettuata con riferimento al bilancio di previsione 2017-2019, al rendiconto 2016 e al bilancio consolidato 2016.”*

Accertato quindi che l'ente abbia tardivamente approvato i rendiconti 2017 e 2018 nei modi e termini sopra rappresentati, si invita l'Amministrazione Comunale alle opportune verifiche sulle ragioni di tale ritardo avendo cura di verificare l'applicazione delle sanzioni conseguenti alle disposizioni sopra richiamate per il periodo compreso tra il termine di legge e la data di effettiva approvazione del documento di bilancio da parte del competente organo consiliare.

Raccomanda, per il futuro, all'Amministrazione Comunale intesa nel suo complesso, una maggiore efficienza nella programmazione di tali rilevanti attività gestionali.

2. Fondi e accantonamenti: in sede istruttoria si è riscontrata una possibile sottostima del fondo crediti di dubbia esigibilità per gli esercizi 2017 e 2018.

Alla data del 31/12/2017 infatti il fondo risultava valorizzato in quota avanzo di amministrazione per complessivi euro 32.762,02, valore non del tutto coerente con quello desumibile dagli importi riportati nel prospetto 2.2 se applicati ai complementari delle medie riportate e ai residui conservati. Analoga situazione si riscontrava per il 2018.

L'ente, con propria nota prot. 13068 del 19/11/2020, ha confortato tale analisi precisando che “(...) *Rispetto alla quantificazione del FCDE per l'esercizio 2017, si rileva che i residui riportati al prospetto 2.2 del questionario includono anche residui attivi che, per la propria natura, non confluiscono nel calcolo del FCDE. Tuttavia, a posteriori, si è potuto constatare che effettivamente il valore del FCDE risulta lievemente sottostimato per l'esercizio 2017. A tale proposito si rileva che già nell'esercizio 2018 l'ente ha attuato una incisiva attività finalizzata al recupero dei crediti (con particolare riguardo ai crediti di natura tributaria), tanto che come si rileva dal prospetto di composizione dell'accantonamento al FCDE dell'esercizio 2018, l'ammontare dei residui attivi rilevati/riportati - soprattutto con riferimento al Titolo I - ha subito una notevole diminuzione. Nel contempo pur a fronte di un minore importo di residui attivi di parte corrente (€ 471.581,58 titolo I + titolo III) da rendiconto 2018, è stato disposto un accantonamento al FCDE di € 45.164,05.”*

Il collegio, preso atto delle argomentazioni prodotte, invita l'ente ad effettuare una verifica puntuale, su tutta la popolazione dei residui, al fine di adeguare la composizione del fondo crediti di dubbia esigibilità determinandone l'ammontare in funzione dei tre parametri individuati nel paragrafo 3.3 del principio contabile applicato alla contabilità finanziaria di cui all'allegato 4/2 del D. Lgs .118/2011, “(...) *in considerazione della dimensione degli stanziamenti relativi ai crediti che si prevede si formeranno nell'esercizio, della loro natura e dell'andamento del fenomeno negli ultimi cinque*

esercizi precedenti (la media del rapporto tra incassi e accertamenti per ciascuna tipologia di entrata).”

In particolare, è opportuno ricordare che una corretta valorizzazione del FCDE rappresenta un pre requisito ad un successivo utilizzo dell'avanzo di amministrazione.

Come espressamente indicato al paragrafo 3.3 del principio contabile applicato alla contabilità finanziaria di cui all'allegato 4/2 del D. Lgs. 118/2011, “(...) *In sede di assestamento di bilancio e alla fine dell'esercizio per la redazione del rendiconto, è verificata la congruità del fondo crediti di dubbia esigibilità complessivamente accantonato:*

a) nel bilancio in sede di assestamento;

b) nell'avanzo, in considerazione dell'ammontare dei residui attivi degli esercizi precedenti e di quello dell'esercizio in corso, in sede di rendiconto e di controllo della salvaguardia degli equilibri. L'importo complessivo del fondo è calcolato applicando all'ammontare dei residui attivi la media dell'incidenza degli accertamenti non riscossi sui ruoli o sugli altri strumenti coattivi negli ultimi cinque esercizi.” precisando in seguito che “(...) *Fino a quando il fondo crediti di dubbia esigibilità non risulta adeguato non è possibile utilizzare l'avanzo di amministrazione.*”

Si invita l'ente alle attività conseguenti.

3. Tempestività dei pagamenti: in sede istruttoria si è rilevato che l'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti, (di cui al comma 1, art. 9 DPCM del 22 settembre 2014), così come richiesto dagli schemi di bilancio della BDAP, 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 0 nel piano degli indicatori BDAP per l'esercizio 2017;
- pari a 0 nel piano degli indicatori BDAP per l'esercizio 2018;

A tal proposito, facendo riferimento ai dati pubblicati nella sezione “Amministrazione Trasparente” dell'ente si è riscontrato un valore negativo dell'indicatore (espressione di un tempo medio dei pagamenti inferiore ai 30 giorni) ancorché si riscontrassero pagamenti posteriori ai 30 giorni per importi pari a 249.743,88 e un valore pari a 3,74 gg di ritardo (cioè 33,74 riscontrati su base annua come da allegato rinvenibile sul sito dell'ente rispetto ai 30 previsti in via ordinaria) con un importo annuale dei pagamenti posteriori alla scadenza per complessivi euro 295.782,50 per l'esercizio 2018, computato ai sensi dell'art. 8 del comma 3 – bis del Decreto-Legge 24/04/2014 n. 66, convertito con modificazioni dalla Legge 23/06/2014, n. 89 con adeguamenti previsti dalla circolare MEF 22 del 22/07/2015.

L'ente, in sede di istruttoria prot. Cdc 5535 del 6/11/2020 ha fornito le proprie valutazioni con nota di risposta prot. 13068 del 19/11/2020, iscritta al protocollo Cdc 5694 del 20/11/2020 confermando i dati sopra riportati e motivando tale peggioramento nel 2018 facendo presente che “(...) *l'ente ha lievemente migliorato l'indicatore della tempestività dei pagamenti nell'anno 2018. Tuttavia, visto l'ammontare medio delle fatture più*

elevato rispetto all'anno 2017 l'importo dei documenti saldati dopo la scadenza risulta più cospicuo. A tale proposito l'ente sta valutando alcune soluzioni sia di carattere procedurale che organizzativo anche con l'impiego di idonee soluzioni software al fine di garantire un costante monitoraggio delle fatture, in particolare per i documenti prossimi alla scadenza.”

Su tale disciplina, si ritiene opportuno evidenziare in prima battuta che la richiamata circolare MEF del 22/07/2015 “(...) è volta a fornire alle amministrazioni pubbliche indicazioni e chiarimenti sul calcolo dell'indicatore di tempestività dei pagamenti secondo quanto previsto dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (D.P.C.M.) del 22 settembre 2014 recante: “Definizione degli schemi e delle modalità per la pubblicazione su internet dei dati relativi alle entrate e alla spesa dei bilanci preventivi e consuntivi dell'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti delle pubbliche amministrazioni”.

Secondo quanto espressamente definito dall'art. 9, commi 1, 3 e 5, del D.P.C.M. 22 settembre 2014 ivi richiamato, l'indicatore di tempestività dei pagamenti è definito come “(...) la somma, per ciascuna fattura emessa a titolo corrispettivo di una transazione commerciale, dei 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”.

Posto dunque che il termine di riferimento iniziale per il calcolo di detto indicatore è rappresentato dalla data di scadenza delle relative fatture (e non dalla data della relativa emissione), i dati sopra riportati, ove positivi, confermano che l'ente esegua i pagamenti medi oltre i termini ordinari previsti dalle disposizioni vigenti.

Preso atto di quanto argomentato e riscontrato comunque che l'ITP relativo al 2018 esprimere valori dei pagamenti superiori ai 30 giorni, si invita ad un attento monitoraggio e progressiva riduzione dei tempi di pagamento anche alla luce degli obblighi sopravvenuti in materia in caso di mancato rispetto dell'ITP annuale (costituzione, nel bilancio di previsione 2020, di un apposito fondo direttamente proporzionale in percentuale crescente correlata alla gravità della violazione registrata nel 2019).

4. Gestione dei residui: dalla lettura e comparazione degli schemi BDAP e dei questionari si è riscontrata sia per il 2017 che nel 2018 la presenza di residui attivi al titolo 6 per importi non corrispondenti ai mutui contratti nel 2017 o in assenza di nuovi mutui nel 2018, come indicato nei rispettivi prospetti 2 a pagina 34 del questionario.

Preso atto che trattasi di somme in parte provenienti da esercizi precedenti, si invita comunque l'ente a verificare la eventuale classificazione al titolo 5 secondo quanto riportato al paragrafo 3.18 di cui al principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria, allegato 4/2 ex D. Lgs. n. 118/2011 in base al quale la “prima” classificazione delle entrate al titolo 6, operata in sede di accertamento delle medesime, coincide con il momento in cui è stipulato il contratto di mutuo o prestito, come meglio precisato, al punto 3) dell'esempio 8, mentre le modalità di iscrizione “definitiva” di tale entrate (al titolo 5) corrispondenti all' “(...) Accertamento con imputazione all'esercizio, per euro (...), delle somme destinate ad essere prelevate dal conto di deposito al codice E.5.04.07.01.000 (Prelievi da depositi bancari)”.

5. Risultato economico e Stato Patrimoniale: Con riferimento allo Stato patrimoniale, in sede istruttoria con nota prot. 5535 del 6/11/2020 si è rilevata la composizione del patrimonio netto 2018, a seguito della riclassificazione operata in osservanza del principio contabile applicato alla contabilità economico patrimoniale evidenziando una situazione come da schema a seguire:

Stato patrimoniale (passivo)	2018
A) Patrimonio netto	
Fondo di dotazione	-8.568.256,21
Riserve	14.399.184,10
da risultato economico di esercizi precedenti	2.601.899,55
da capitale	-535.850,41
da permessi di costruire	18.061,62
riserve indisponibili per beni demaniali e patrimoniali indisponibili e per i beni culturali	12.315.073,34
altre riserve indisponibili	0,00
Risultato economico dell'esercizio	459.533,82
Totale patrimonio netto	6.290.461,71

Fonte: Schema BDAP esercizio 2018

Nell'esercizio 2018, lo schema BDAP evidenzia che il patrimonio netto risulta positivo ma che risente anche delle variazioni immediatamente apposte alle voci del patrimonio netto a seguito delle attività di riclassificazione.

Il Collegio rileva infatti che, pur nella positività del patrimonio netto al suo valore contabile, i dati trasmessi alla BDAP evidenziano la negatività del fondo di dotazione.

Tale carenza deriva, in sostanza, dalla dimensione delle riserve indisponibili per beni demaniali e per i beni culturali che esonda, nel suo valore nominale, il valore contabile del patrimonio netto.

Assunto che il patrimonio netto è una grandezza ideale che rappresenta, nella sua accezione economico patrimoniale, la parte disponibile dell'attivo al netto delle passività, la ratio sottesa alla negatività del fondo di dotazione trova giustificazione nella sostanziale indisponibilità dei beni demaniali o di quelli del patrimonio indisponibile, in relazione alla loro natura o al particolare regime giuridico a cui sono sottoposti, a garantire l'effettività di tale disponibilità del patrimonio netto.

In tal senso, giova evidenziare che il principio contabile applicato alla contabilità economico patrimoniale di cui all'allegato 4/3 D. Lgs. 118/2011 (aggiornato al DM 18 maggio 2017) al relativo paragrafo 6.3 rubricato "Patrimonio netto" 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 in seguito, 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 esprimerebbe, in sostanza, l'incapienza del patrimonio netto ad offrire la garanzia richiesta dal legislatore

e richiede pertanto un'azione di progressiva ricostituzione dello stesso a valori di effettività.

Come espressamente richiesto dal predetto principio contabile, in caso di sua negatività, 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.”*.

Il predetto principio contabile applicato alla contabilità economico patrimoniale, al relativo esempio 14 dedicato alla *“prima iscrizione nel patrimonio netto delle riserve indisponibili per beni demaniali e patrimoniali indisponibili e per i beni culturali”*, conferma la sostanza di tale deficit patrimoniale precisando 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 (...)”*... precisando ulteriormente 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 il principio contabile appena richiamato 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. E' probabile che il fondo di dotazione negativo corrisponda ad un rilevante importo negativo del risultato di amministrazione.”*

Su tali aspetti critici oggetto di specifica istruttoria l'ente, con propria nota di risposta in sede istruttoria prot. 13068 del 19/11/2020 ha fornito adeguati chiarimenti evidenziando che la predetta negatività del fondo di dotazione debba ritenersi un errore ascrivibile ad una non corretta computazione delle riserve indisponibili, come specificamente precisato *“(...) Da ulteriori verifiche effettuate, lo Stato Patrimoniale, con particolare riferimento alla valorizzazione delle riserve indisponibili per beni demaniali e patrimoniali indisponibili e per i beni culturali risulta non corretto in quanto è stato riportato un valore errato delle suddette riserve, ben superiore al valore effettivo, come tra l'altro si evince dal confronto con quanto contabilizzato nello stato patrimoniale dell'esercizio precedente (es. 2017) che presenta un fondo di dotazione di - € 1.146.428,99 (con beni indisponibili per € 4.893.246,12), mentre per l'anno 2019 presenta un fondo di dotazione per € 9.607.056,14 (con beni indisponibili per € 6.751.287,14). Appare pertanto evidente che i valori riferiti all'esercizio 2018 risultano incongruenti, tenuto conto che a livello di inventario non vi sono state rilevanti rettifiche/movimentazioni rispetto ai beni di cui trattasi. A tale proposito, considerato che la redazione della contabilità economico patrimoniale viene affidata con specifico incarico ad una ditta esterna, si è provveduto a richiedere una approfondita verifica e rettifica dei valori contabilizzati, procedendo poi alla eventuale riapprovazione dello Stato Patrimoniale es. 2018.”*

Per quanto sopra esposto, preso atto degli errori che l'ente ha riconosciuto nei propri documenti contabili, il Collegio raccomanda -pertanto- di attivare le idonee verifiche del caso provvedendo alla rettifica dello stato patrimoniale da cui si evinca in seguito la positività del fondo di dotazione e la corretta rappresentazione dei valori afferenti le riserve indisponibili.

Si invita altresì, a valutare l'opportunità di rettificare anche degli schemi di bilancio BDAP a suo tempo trasmessi da cui emergevano i dati errati oggetto del presente rilievo.

6. Organismi partecipati: con nota prot. 5535 del 6/11/2020, in sede istruttoria, si richiedeva di fornire un aggiornamento in merito al contenzioso già discusso in occasione del controllo sul rendiconto 2015, afferente la società a partecipazione pubblica e privata Asco Holding Spa di cui l'ente è socio unitamente a molti altri enti locali e alla società Plavisglas Srl in qualità di socio privato.

Nella deliberazione 465/2018/PRSE afferente il rendiconto 2015, la Sezione stigmatizzava a suo tempo che, *“(...) impregiudicata ogni eventuale responsabilità contabile derivante dalla gestione della società in argomento, e tenuto conto della pronuncia del TAR Veneto 1384/2017 con la quale è stata annullata, tra le altre, la menzionata deliberazione del Consiglio comunale di Fossalta di Piave n. 29/2017, nel rinviare agli esiti definitivi del controllo della Sezione da esercitarsi ai sensi del medesimo art. 24, comma 1, del TUSP, si evidenzia, sin d'ora, l'assoluta carenza di elementi informativi forniti dal Comune volti a superare le perplessità manifestate in sede istruttoria per ciò che concerne le attività rientranti nell'oggetto sociale della Società incorporante (es. telecomunicazioni) e dell'incorporata (es. vendita di gas).”* Raccomandando infine una costante vigilanza sulla vicenda della Asco Holding s.p.a. e il connesso corretto esercizio dei diritti e dei doveri del socio pubblico.

In sede di controllo finanziario relativo agli esercizi 2017 e 2018 l'ente, in risposta alla richiesta istruttoria con cui si chiedeva di relazionare in merito all'evoluzione del contenzioso in essere, con propria nota prot. 13068 del 19/11/2020 non ha prodotto specifici commenti limitandosi a precisare che *“(...) Per quanto attiene alla vicenda afferente la partecipata Asco Holding S.p.A., si invia in allegato copia della deliberazione del Consiglio Comunale n. 48 del 06/11/2019, con la quale - anche a seguito della sentenza n. 578/2019 del Consiglio di Stato, Sez. V – sono state approvate modifiche statutarie.”*

La complessa vicenda di tale organismo partecipato sconta dunque gli effetti della sentenza del Consiglio di Stato di rigetto del ricorso avverso la sentenza del TAR n. 00363/2018 REG.PROV.COLL. sul ricorso N. 01384/2017 REG.RIC, a suo tempo proposto dal socio privato Plavisglas Srl, per effetto della quale, la deliberazione di revisione straordinaria delle partecipate ex art. 24 del TUSP del Consiglio Comunale di Fossalta di Piave n. 29 del 27 settembre 2017 e dei relativi allegati, veniva annullata.

Il ricorso in primo grado era stato proposto dal socio privato Plavisglas Srl in quanto la società Asco Holding Spa si configurava priva di dipendenti e con cinque amministratori e al fine di poterne giustificare il mantenimento in sede di revisione straordinaria ex art. 24 TUSP, i Comuni avevano proposto la fusione per incorporazione inversa dalla Asco Holding Spa in Asco TLC S.p.a., società operativa e con dipendenti.

In merito a tale gravame, conclusosi con la decisione del Consiglio di Stato, ai fini del controllo in itinere, la ricostruzione storica risente dei seguenti momenti più rilevanti:

- in data 5 aprile 2018 sono intervenute le sentenze n. 363/2018, 376/2018, 401/2018; 408/2018 con le quali il TAR Veneto, in accoglimento dei ricorsi di Plavisgas s.r.l., ha annullato le deliberazioni di numerosi consigli comunali di Comuni soci di Asco Holding S.p.A. ritenendo illegittima la detenzione delle quote della società e censurando le azioni di razionalizzazione da queste proposte; Nel caso del comune di Fossalta di Piave, con la sentenza 363/2018 il Giudice Amministrativo aveva accolto il ricorso per la sua parte impugnatoria, proposto da Plavisgas s.r.l., annullando la delibera del Consiglio comunale n. 29 del 27 settembre 2019 di revisione straordinaria delle partecipazioni adottata ai sensi dell'art. 24 del TUSP.
- in data 23/07/2018, l'assemblea di Asco Holding S.p.a., come rinvenibile nelle premesse della deliberazione del Consiglio Comunale n. 48 del 6 novembre 2019 citata nella predetta risposta istruttoria, ha approvato alcune modifiche allo statuto societario finalizzate ad una maggiore coesione e stabilità della governance; Tale modifica statutaria, sopravveniva pertanto in esecutività della sentenza di primo grado.
- Con sentenza 23-01-2019, n. 578, il Consiglio di Stato, Sez. V, ha rigettato gli appelli proposti dagli enti locali, tra cui il comune di Fossalta di Piave (VE) avverso le menzionate sentenze del TAR Veneto, adducendo una motivazione parzialmente differente rispetto a quella del giudice di prime cure.
- con comunicazione del 10/10/2019, prot. comunale nr. 11424, la società Asco Holding Spa ha comunicato la proposta di ulteriore modifica dello statuto societario. Successivamente, con deliberazione del Consiglio Comunale n. 50 del 10/10/2019, l'ente ha infine deliberato di esprimere al Sindaco protempore l'indirizzo di partecipare all'assemblea degli azionisti di Asco Holding S.p.a. approvando la proposta di modifiche statutarie, di cui al protocollo n. 11424 del 10/10/2019, nei seguenti termini: *“Art 21 - “Assemblea dei Soci Pubblici” Al fine di coordinare e dunque rinforzare l'azione collettiva dei soci pubblici, qualora sia convocata un'assemblea ordinaria e/o straordinaria della società, i Soci che siano amministrazioni pubbliche (come definite dal decreto legislativo 175/2016 e successive modifiche ed integrazioni) (i “Soci Pubblici” o, ciascuno di essi, il “Socio Pubblico”) dovranno essere convocati da parte del Consiglio di Amministrazione o anche su iniziativa di uno di essi, almeno cinque giorni prima della data in cui si terrà l'assemblea della società per trattare in sede consultiva gli argomenti di cui all'ordine del giorno dell'assemblea generale ed occorrendo individuare uno o più soggetti a cui ciascun Socio Pubblico possa, ove lo ritenga, conferire delega ai sensi dell'art. 2372 del codice civile a partecipare all'assemblea generale esercitando il diritto di voto conformemente alle delibere assunte, in sede consultiva, dall'Assemblea dei Soci Pubblici. La mancata partecipazione di un Socio Pubblico all'assemblea speciale dei soci pubblici non inficia la validità dell'assemblea speciale stessa, nonché la possibilità da parte dello stesso Socio Pubblico di partecipare e votare nell'assemblea generale della società. L'assemblea sarà presieduta da una persona che sarà di volta in volta designata dai Soci Pubblici a maggioranza assoluta dei presenti. Fatto salvo quanto precede, all'assemblea dei*

Soci Pubblici si applicano le disposizioni relative alle assemblee straordinarie ai sensi di legge, ivi inclusi i quorum costitutivi e deliberativi previsti dalla stessa legge per l'assemblea straordinaria.”

Con riferimento all'ultimo adeguamento statutario proposto dalla società Asco Holding spa, accolto dall'ente con la predetta Deliberazione CC n.50/2019, il Collegio rinvia integralmente alle motivazioni declinate dal Consiglio di Stato, in ordine alle varie eccezioni poste dalle parti in sede di contenzioso.

La seconda modifica statutaria è stata proposta e approvata, con riferimento alla partecipazione dei Comuni alla compagine societaria, in quanto il Consiglio di Stato nella propria decisione in appello affermava che “(...) *La particolare modestia della partecipazione al capitale, normalmente si riflette infatti in una debolezza sia assembleare sia, di riflesso, amministrativa (la quale può di fatto essere compensata solo in situazioni eccezionali dove altri equilibri refluiscono a compensare questa debolezza). Ciò avviene in modo difficilmente rimediabile nei casi in cui, per fronteggiare questa debolezza, tra i vari enti pubblici così partecipanti in termini minimali non siano stati previsti strumenti negoziali – ad es., patti parasociali – che possano dar modo alle amministrazioni pubbliche di coordinare e dunque rinforzare la loro azione collettiva e, in definitiva, di assicurare un loro controllo sulle decisioni più rilevanti riguardanti la vita e l'attività della società partecipata. A tal fine, ad evitare tali inconvenienti si rende nei fatti necessario, in casi come quello in esame, la stipulazione di adeguati patti parasociali ovvero anche la previsione, negli atti costitutivi della società, di un organo speciale, che, al pari delle assemblee speciali di cui all'art. 2376 Cod. civ. (ovvero dell'assemblea degli obbligazionisti, di cui all'art. 2415 Cod. civ.), sia deputato ad esprimere la volontà dei soci pubblici; i quali, dunque, si troveranno a intervenire con rinforzata voce unitaria negli ordinari organi societari”*

Invero, il Consiglio di Stato, con specifico riferimento alla natura delle deliberazioni comunali di revisione straordinaria delle partecipazioni di cui all'art. 24 del TUSP, precisava ulteriormente nella sentenza di appello che “(...) *le deliberazioni dei consigli comunali adottate ex art. 24, comma 1, D. Lgs. 19 agosto 2016, n. 175 si collocano, in una sequenza complessa, quali atti prodromici alle delibere degli organi societari di A.H. S.p.a. e delle sue controllante. Infatti, riguardano la decisione di quei soci pubblici circa il futuro assetto societario e, dunque, definiscono gli atti infra-societari che dovranno essere adottati per darvi attuazione.”*

In seguito, rinviando al quadro completo delle argomentazioni ulteriormente rinvenibili nella sentenza del Consiglio di Stato, lo stesso confutava in parte le argomentazioni del giudice di primo grado precisando al rispettivo punto 10 della sentenza e con riferimento alle deliberazioni di revisione delle partecipazioni (...) *Ritiene il Collegio che le delibere dei comuni in questione si collocano nel quadro descritto e siano rispettose dei limiti legislativi; il primo e quinto motivo dei ricorsi, accolti dal giudice di primo grado nelle sentenze impugnate, sono infondati e vanno respinti.*” motivando in seguito al relativo punto 10.2 che “(...) *Erra l'appellata sentenza ad escludere (non l'attività di distribuzione del gas, ma) l'attività di vendita del gas e i servizi di telecomunicazioni, già svolti da A.T. S.p.a. e che saranno della società derivante dalla sua fusione per incorporazione in A.H. S.p.a. dai "servizi di interesse generale" poiché "aventi carattere puramente*

commerciale", ovvero, se ben si intende, rivolte alla sola produzione di un vantaggio economico (per questo attività lucrative)."

La precisazione del GA, in questa sede riportata, pone in evidenza la rilevante necessità di perimetrare il concetto di "interesse generale" (come definito dall'art. 2, comma 1, lett. i) D. Lgs. n. 175 del 2016) dalle cui sorti dipende, in ultima analisi, il mantenimento della partecipazione societaria piuttosto che la sua alienazione, da parte dell'ente territoriale ove la partecipazione rientri tra quelle espressamente previste dall'art. 4, co.2, del D. Lgs. 175/2016 (TUSP) subordinatamente ai limiti del di cui al comma 1 della norma richiamata.

Su tale aspetto dirime il dubbio il supremo giudice amministrativo offrendo una interpretazione autentica della complessa disciplina precisando in primo luogo che "(...) occorre distinguere lo scopo della società da quello del soggetto pubblico che vi detiene le partecipazioni: se lo scopo della società è e non può non essere la produzione di un lucro, quello dell'amministrazione pubblica resta diverso, perché non si tratta di un soggetto economico."

Tale asserzione conforta e perimetra in modo inequivocabile un primo elemento di differenziazione che ogni ente territoriale è chiamato a mantenere come primario *driver* della propria azione rispetto a quello della società. Infatti, la diversa natura dell'ente territoriale rispetto all'operatore economico richiede che lo stesso non abbandoni in nessun caso la propria *mission* che trae origine dal dettato costituzionale e che, per i Comuni, è costituita in primo luogo nell'esercizio delle funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale (cfr. art. 118, co.2, Cost.).

Labile è il confine apparente dell'agire a cui sono chiamate le due diverse soggettività.

La società partecipata intesa nella sua accezione più ampia, espressione dell'impresa organizzata in forma collettiva, trae fondamento del proprio scopo sociale nell'art. 2082 c.c. che individua nell'"esercizio di una attività economica organizzata al fine della produzione o dello scambio di beni o di servizi".

Gli enti territoriali, e nella fattispecie i Comuni, sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione.

Il dettato Costituzionale, per questi enti, non correla il concetto di scopo all'esistenza del soggetto, poiché la Costituzione nel dichiarare all'art. 114, co.1 che "(...) La Repubblica è costituita dai Comuni, Dalle Provincie, dalle Città Metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato" determina l'esistenza del soggetto che compone, nelle sue diverse declinazioni, il bene superiore rappresentato dalla *Res-publica*.

Il Consiglio di Stato, nella parte conclusiva delle motivazioni della sentenza, al relativo paragrafo 11.2 ha precisato, con riferimento alla discussa condizione di partecipazione pulviscolare degli enti locali partecipanti della società Asco Holding Spa, che "(...) La sentenza appellata ha escluso che, in tali situazioni, l'amministrazione pubblica sia in grado di influire sulle decisioni strategiche della società e, dunque, di garantire l'accesso dei cittadini al servizio con le modalità e nelle forme proprie di un servizio di interesse economico generale, ovvero con continuità non discriminazione, qualità e sicurezza del servizio; è giunto, per questa via, ad affermare che, in questi casi, il servizio espletato

dalla società non è da ritenere, in senso oggettivo (prima ancora che nella valutazione dell'ente) "servizio di interesse generale" ponendosi al successivo paragrafo 12 in una posizione di condivisione di tale tesi, pur ritenendo di apportare alcune importanti successive precisazioni.

Ritiene il Collegio che, rispetto alle conseguenze derivanti dalla predetta decisione del Consiglio di Stato, gli enti locali interessati al processo di revisione statutaria della partecipata debbano in ogni caso prestare attenzione alla parte della decisione in cui, oltre alla necessità di adire ad una revisione statutaria finalizzata alla "(...) stipulazione di adeguati patti parasociali ovvero anche la previsione, negli atti costitutivi della società, di un organo speciale, che, al pari delle assemblee speciali di cui all'art. 2376 cod. civ. (ovvero dell'assemblea degli obbligazionisti, di cui all'art. 2415 cod. civ.), sia deputato ad esprimere la volontà dei soci pubblici", il supremo giudice amministrativo richiama le disposizioni di cui all'art. 106, para. 2, TFUE - Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea in base al quale, "(...) Le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale o aventi carattere di monopolio fiscale sono sottoposte alle norme dei trattati, e in particolare alle regole di concorrenza, nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata"

A conclusione della fattispecie trattata, il collegio ritiene quindi necessario rammentare che la missione affidata all'ente locale, per il tramite della propria partecipata pubblica, dovrà essere orientata a garantire il servizio senza l'obiettivo precipuo di ricavarne un diretto e esclusivo vantaggio economico, ma piuttosto avendo ben chiaro che la natura pubblica della gestione societaria deve assolvere alla missione affidata all'ente locale dall'ordinamento ed essere primariamente orientata a garantire alla comunità di cittadini amministrata, un accesso etico ai servizi offerti, in linea con le disposizioni di cui all'art. 3, co. 2 della Costituzione.

A tal proposito nel rinviare alla definizione di "servizio interesse generale" di cui all'art. 2, comma 1, lett. h) del D. Lgs. 19/08/2016, n. 175 (TUSP) si ritiene opportuno stigmatizzare la piena conformità di tale definizione al dettato costituzionale assumendo che si debbano ritenere tali i servizi "(...) che non sarebbero svolti dal mercato senza un intervento pubblico o sarebbero svolte a condizioni differenti in termini di accessibilità fisica ed economica, continuità, non discriminazione, qualità e sicurezza, che le amministrazioni pubbliche, nell'ambito delle rispettive competenze, assumono come necessarie per assicurare la soddisfazione dei bisogni della collettività di riferimento, così da garantire l'omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale, ivi inclusi i servizi di interesse economico generale;"

In tal senso quindi, le attività di governance dell'ente locale dovranno primariamente essere finalizzate a trasferire quell'utile, obbligatoriamente perseguito per legge dalla società, non in modo indifferenziato all'ente locale ma in modo specificamente finalizzato a garantire quelle condizioni sopra richiamate di accessibilità fisica ed economica dei servizi erogati dalla società a cui è strettamente correlata la definizione stessa di servizio di interesse generale quale condizione per il mantenimento della partecipazione stessa.

7. Piano della performance- Bilancio 2018-2020: facendo riferimento al questionario

trasmesso dall'Organo di revisione relativamente al bilancio 2018-2020 si è riscontrato che al relativo quesito delle domande preliminari 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 del 27 giugno 2012.

In sede istruttoria, con propria nota prot. 13068 del 19/11/2020, l'ente ha precisato che *“(...) Pur non sussistendo l'obbligo in quanto ente con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, il PEG in questione risulta essere stato approvato in data 23/05/2018 con deliberazione della Giunta Comunale n. 70. Si evidenzia inoltre che il provvedimento riferito al piano delle performance di cui al D. Lgs. 150/2009 risulta approvato con deliberazione della Giunta Comunale n. 108 del 25/07/2018. La data del 27/06/2012 è invece riferita all'atto di approvazione del sistema di valutazione della performance, ora peraltro superato e sostituito da altro atto conforme alla vigente normativa.”*

È necessario in primis stigmatizzare che il *“Piano della performance”* si inquadra nell'ambito delle attività tipiche della programmazione finanziaria dell'ente territoriale e locale.

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

Consegue che, preliminarmente alla individuazione del perimetro normativo, si debba tener conto che tale autonomo adempimento è funzionale ad un corretto esercizio della programmazione finanziaria dell'ente locale, intesa quindi come attività prodromica che deve essere improntata a criteri di economicità, efficienza, ed efficacia.

L'adozione del *“Piano della performance”* è attività regolamentata in via principale, dalle disposizioni in combinato disposto di cui all'art. 10 D. Lgs. 150/2009 e all'art. 169, co.3 e 3-bis D. Lgs. 267/2000.

In particolare, l'art. 10, co.1 D. Lgs. 150 del 27 ottobre 2009, come modificato dall' art. 8, comma 1, lett. b), 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;”

In seguito, la norma ordinaria fornisce precisazioni al relativo co. 1-bis, come inserito dall' art. 8, comma 1, lett. d), 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 della norma e in parziale deroga della norma generale di cui al 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 “(...) il piano della performance di cui all'art. 10 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, sono (è) unificati(o) organicamente nel PEG.”

Ulteriormente, l'art.169, co. 1 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (T.U.E.L) stabilisce 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 D. Lgs. 150/2009, nell'evidenza che in ipotesi di adozione dei termini ordinari di approvazione del bilancio di previsione entro il 31 dicembre dell'esercizio precedente a quello in approvazione, l'adozione del Piano della performance verrebbe a concretizzarsi anticipatamente (20 giorni) al termine ordinario del 31 gennaio in esso definito.

L'applicazione di tale condizione derogatoria presuppone tuttavia che, per poter unificare il piano della performance in modo organico al Piano esecutivo di gestione, tale secondo documento sia formalmente approvato in via definitiva piuttosto che provvisoria (cfr. Deliberazione Sezione 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 esula l'ente locale dagli obblighi di cui all'art. 10, co.1 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 che, rivolgendosi 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.), richiama le disposizioni di cui all'art. 10, co. 5 D. Lgs 150/2009 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 (...)”*.

Per gli enti locali, in sussistenza di adozione del PEG, stante la natura gestionale delle attività di programmazione economico finanziaria, la norma offre altresì un margine di maggiore flessibilità, nelle ipotesi in cui, come espressamente previsto dalla legge, l'ente locale eserciti la propria gestione finanziaria nei termini di legge, in esercizio provvisorio.

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

In assenza di tale condizione, quale esercizio della facoltà di non adottare il PEG prevista dall'art. 169, co. 3 del TUEL, permane invero il termine del 31 gennaio espressamente indicato dall'art. 10, co.1, lett. a) 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 derogato 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 10/2020 a cura della Sezione regionale di controllo per la regione 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 Fossalta di Piave (VE) ha approvato il bilancio di previsione 2018-2020 con deliberazione del Consiglio comunale n. 10 in data 12 marzo 2018, fissando implicitamente al 02 aprile 2018 (entro 20 giorni), il termine ultimo per l’approvazione del PEG organicamente connesso al Piano della performance di cui all’art. 169, co. 3-bis, del TUEL, data peraltro antecedente al termine fissato dall’art. 10, co.1 del D. Lgs. 150 del 27 ottobre 2009, come modificato dall’ art. 8, comma 1, lett. b), D. Lgs. 25 maggio 2017, n. 74.

Per quanto sopra argomentato, si riscontra pertanto che il comune di Fossalta di Piave (VE), approvando il piano della performance in data 25 luglio 2018 (ovvero 23 maggio 2018 se organico al PEG) ha adempiuto tardivamente ai termini di legge sopra identificati.

Di talché, in ipotesi di mancato rispetto dei termini di approvazione del piano della performance, rilevano le disposizioni conseguenziali di cui all’art. 10 D. Lgs. 150/2009.

8.Adempimenti periodici: in sede istruttoria si era riscontrata la mancata trasmissione a questa Sezione di controllo, sia per l’esercizio 2017 che 2018, delle relazioni afferenti gli adempimenti periodici:

- su controlli di gestione ai sensi dell’art. 198-bis TUEL;
- sulla razionalizzazione della spesa ai sensi dell’art. 2, L. 244/2007;

L’ente con propria nota prot. 13068 del 19/11/2020 ha precisato che “(...) l’ente scrivente è un ente con una popolazione inferiore ai 5000 abitanti e che la struttura organizzativa non prevede al suo interno la presenza di un servizio/attività incaricato del controllo di gestione in senso stretto; tale attività è generalmente inclusa nell’attività del Responsabile del Servizio Finanziario in sede di apposizione delle attestazioni di copertura finanziaria, dei pareri sulla formulazione degli strumenti programmatori e di rendicontazione dell’ente. Relativamente agli adempimenti di razionalizzazione della

spesa ai sensi dell'art. 2, L. 244/2007, i relativi provvedimenti, che si allegano alla presente nota, sono stati approvati con i seguenti atti:

- *Deliberazione della Giunta Comunale n. 12 del 15/02/2017*
- *Deliberazione della Giunta Comunale n. 18 del 07/02/2018.”*

Preso atto che l'ente di piccole dimensioni non ha strutturato uno specifico servizio dedicato, il collegio richiama le disposizioni di cui all'art. 198-bis, co. 1 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 adempiere con regolarità, per il futuro, alle disposizioni richiamate trasmettendo gli atti richiesti mediante l'applicativo ConTe.

P.Q.M.

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

- 1.** accerta la tardiva approvazione dei rendiconti di gestione 2017 e 2018; invita l'ente, per il futuro, al rispetto dei termini per tale adempimento richiamando le valutazioni rappresentate in parte motiva;
- 2.** riscontra una lieve sottostima del FCDE per l'esercizio 2017 e invita l'ente, per gli esercizi successivi ad effettuare una verifica puntuale, su tutta la popolazione dei residui, al fine di adeguare la composizione del fondo crediti di dubbia esigibilità, determinando l'ammontare in funzione dei parametri individuati nel paragrafo 3.3 del principio contabile applicato alla contabilità finanziaria di cui all'allegato 4/2 del D. Lgs 118/2011;
- 3.** riscontra nel 2018 l'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti (di cui al comma 1, dell'articolo 9, DPCM del 22 settembre 2014) positivo; accerta che tale indicatore è pari a 3,74 gg di ritardo (cioè 33,74 riscontrati su base annua come da allegato rinvenibile sul sito dell'ente rispetto ai 30 previsti in via ordinaria) per l'esercizio 2018. Invita l'Amministrazione comunale a favorire una riduzione dei tempi medi di pagamento sotto le soglie di legge;
- 4.** riscontra sia per il 2017 che per il 2018 la presenza di residui attivi al titolo 6 per importi non corrispondenti ai mutui contratti nel 2017 o in assenza di nuovi mutui nel 2018, come indicato nei rispettivi prospetti 2 a pagina 34 del questionario. Invita l'ente a verificare la corretta applicazione del principio contabile applicato alla contabilità finanziaria di cui all'allegato 4/2 del D. Lgs. 118/2011, paragrafo 3.18;
- 5.** accerta la erronea rappresentazione delle riserve indisponibili e del fondo di dotazione del patrimonio netto per l'esercizio 2018 nei modi indicati nella parte motiva. Raccomanda di attivare le idonee attività di rettifica dello stato patrimoniale da cui possa

in seguito emergere la positività del fondo di dotazione valutando l'opportunità di rettificare anche degli schemi di bilancio BDAP a suo tempo trasmessi;

6. raccomanda, alla luce delle decisioni assunte dal Cons. Stato Sez. V, Sent., (ud. 13-12-2018) 23-01-2019, n. 578, di valutare attentamente, ai fini del mantenimento della partecipazione, il perdurare con continuità del requisito di esercizio da parte della società, congiuntamente all'ente, della erogazione di un "servizio di interesse generale" secondo la definizione di cui all'art. 2, comma 1, lett. h) del D. Lgs. 19/08/2016, n. 175 (TUSP) e della correlata governance, in qualità di socio partecipante a tal fine orientata;

7. accerta il mancato rispetto del termine di adozione del piano della performance evidenziando le disposizioni contenute nell'art. 10 del D. Lgs. 150/2009;

8. riscontra la tardiva trasmissione delle relazioni sui controlli di gestione ai sensi dell'art. 198-bis TUEL e sulla razionalizzazione della spesa ai sensi dell'art. 2, L. 244/2007. Invita l'ente a adempiere con regolarità ai predetti obblighi mediante l'applicativo ConTe.

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

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

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 14 dicembre 2020.

Il Presidente relatore

F.to digitalmente Salvatore Pilato

Depositata in Segreteria il 7 aprile 2021

IL DIRETTORE DI SEGreteria

f.to digitalmente Dott.ssa Letizia Rossini