



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

*Nell'adunanza del 22 aprile 2021*

*composta dai magistrati:*

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

\*\*\*\*\*

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

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

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il Testo Unico delle Leggi sull'Ordinamento degli Enti Locali (TUEL) ed in particolare l'art. 148-bis, comma 3, così come introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera e), del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 213 del 7 dicembre 2012;

VISTA la legge 5 giugno 2003 n. 131;

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

VISTA la legge 31 dicembre 2009, n.196;

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

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

dicembre 2004 e con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229, del 19 giugno 2008;

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

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

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

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

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

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

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 Ceggia (VE);

VISTA l'ordinanza del Presidente n. 28/2021 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il Relatore, referendario Daniela D'Amaro;

#### FATTO E DIRITTO

L'art. 1, commi 166 e 167 della legge n. 266/2005 (legge finanziaria 2006) stabilisce che "gli organi degli enti locali di revisione economico-finanziaria trasmettono alle competenti Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti una relazione sul bilancio di previsione dell'esercizio di competenza e sul rendiconto dell'esercizio medesimo", sulla base dei criteri e delle linee guida predisposte dalla Sezione delle Autonomie di questa Corte.

L'art. 148-bis del D. lgs. n. 267/2000 (inserito nel Testo unico degli enti locali dall'art. 3 del D.L. 174/2012, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213) esplicita le finalità del controllo *de quo* ("verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, della sostenibilità dell'indebitamento, dell'assenza di irregolarità, suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti."), ne definisce l'ambito ("Ai fini della verifica, le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti accertano altresì che i rendiconti degli enti locali tengano conto anche delle partecipazioni in società controllate e alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici per la collettività locale e di servizi strumentali all'ente") e stabilisce gli effetti delle relative risultanze ("Nell'ambito della verifica di cui ai commi 1 e 2, l'accertamento, da parte delle competenti sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, di squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spese, della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria, o del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno comporta per gli enti interessati l'obbligo di adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio. Tali provvedimenti sono trasmessi alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti che li verificano nel termine di trenta giorni dal ricevimento. Qualora l'ente non provveda alla trasmissione dei suddetti provvedimenti o la verifica delle sezioni regionali di controllo dia esito negativo, è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria").

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

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

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

Le risultanze dell'istruttoria compiuta ed i rilievi emersi dagli atti esaminati sono stati sottoposti nell'odierna adunanza dal magistrato istruttore al Collegio, che si è pronunciato nei termini che seguono.

## 1.Tardiva trasmissione schemi e indicatori BDAP.

Nell'ambito delle verifiche afferenti agli schemi di bilancio e al piano degli indicatori e dei risultati attesi, relativi ai bilanci di previsione 2017-2019 e 2018-2020, nonché ai rendiconti 2017 e 2018, si è riscontrato che l'Ente ha trasmesso la prima versione degli stessi alla BDAP oltre i termini di legge, come meglio rappresentato nella tabella a seguire:

Comune di CEGGIA (VE)								
	Esercizio	Approvazione bilanci	Termine di legge	Data appr.ne + 30gg	Rispetto termine di legge appr.ne	Trasmissione BDAP	Rispetto termine BDAP 30gg	Ritardo
	Algoritmo verifica	A	T1	T2=A+30	A<=T1	B	B<=T2	
SCHEMI	BP 2017	29/03/2017	31/03/2017	28/04/2017	SI	10/02/2018	NO	288
	BP 2018	29/12/2017	31/03/2018	30/04/2018	SI	19/05/2018	NO	19
	RE 2017	29/03/2018	30/04/2018	28/04/2018	SI	19/05/2018	NO	21
	RE 2018 <sup>1</sup>	26/04/2019	30/04/2019	30/05/2019	SI	01/06/2019	NO	2
INDICATORI	BP 2017	29/03/2017	31/03/2017	28/04/2017	SI	10/02/2018	NO	288
	BP 2018	29/12/2017	31/03/2018	30/04/2018	SI	19/05/2018	NO	19
	RE 2017	29/03/2018	30/04/2018	28/04/2018	SI	19/05/2018	NO	21
	RE 2018 <sup>1</sup>	26/04/2019	30/04/2019	30/05/2019	SI	01/06/2019	NO	2

Fonte: Dati BDAP – elaborazione Corte dei conti

Con nota istruttoria prot. n. 5917, in data 9 dicembre 2020, la Sezione ha richiesto all'Ente di verificare i dati ivi riportati, non risultando tali trasmissioni conformi alle disposizioni di cui al D.M. 12 maggio 2016 e comportando, di conseguenza, la sottoposizione dell'Ente ai vincoli di cui all'art. 9, commi 1 quinquies e ss., del D.L. n. 113/2016, come successivamente aggiornato dall'art. 1, comma 904, della Legge 145/2018 (divieto di assunzione a qualsiasi titolo o di stipula di contratti di servizio fino al momento dell'adempimento).

L'Ente, con propria nota di risposta prot. n. 14085, in data 14 dicembre 2020 (iscritta al protocollo Corte dei conti n. 6181, in data 25 dicembre 2020), ha dichiarato quanto segue: *"(...) Si prende atto dei risultati della tabella. Si conferma che negli anni 2017, 2018, 2019 il Comune non ha effettuato assunzioni di personale a nessun titolo, non ha stipulato contratti di somministrazione o instaurato rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e non ha stabilizzato personale."*

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

Il Ministero dell'Economia e delle Finanze, con il predetto D.M. 12 maggio 2016, ha espressamente previsto, al relativo articolo 1, lett. e), che gli enti locali trasmettono alla BDAP, di cui al citato articolo 13: *"(...) a) i bilanci di previsione, compresi gli allegati previsti dall'articolo 11, comma 3, lettere da a) a h), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e successive modifiche, predisposti secondo gli schemi di cui all'allegato n. 9 al predetto decreto legislativo n. 118 del 2011; (...) e) il Piano degli indicatori e dei risultati attesi di bilancio di cui all'articolo 18-bis del decreto legislativo 23 giugno 2011,*

n. 118 e successive modifiche.”; il medesimo DM ha precisato, ai successivi artt. 4 e 5, le modalità e i tempi di trasmissione, da effettuarsi, per i dati di cui alla predetta lett. e), entro 30 giorni dall’approvazione del bilancio o del rendiconto per gli enti locali e dei loro organismi e enti strumentali e entro 30 giorni dall’approvazione del piano per le regioni e i loro organismi o enti strumentali, a decorrere da quello relativo al rendiconto 2016 e al bilancio di previsione 2017.

In conseguenza dei suddetti inadempimenti, l’Ente è sottoposto alle sanzioni di cui all’articolo 9, comma 1 quinquies, del decreto legge 24 giugno 2016, n. 113, convertito con modificazioni dalla L. 7 agosto 2016, n. 160, per il periodo di inadempimento (cioè tra la data di trasmissione prevista *ex lege* e quella di effettiva trasmissione).

Il Collegio, pur prendendo atto della dichiarazione prodotta in sede istruttoria, dalla quale si evince che l’Ente non ha operato assunzioni negli esercizi in argomento, raccomanda tuttavia che lo stesso adotti, per il futuro ed in via stabile, misure organizzative le quali consentano un tempestivo adempimento degli obblighi afferenti alle trasmissioni di legge alla Banca Dati delle Pubbliche Amministrazioni, prevedendo controlli interni tesi a intercettare possibili inadempienze, da cui possano derivare le conseguenze previste.

## **2. Tempestività dei pagamenti.**

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

- 48,00 nel piano degli indicatori BDAP per l’esercizio 2017;
- 25,99 nel piano degli indicatori BDAP per l’esercizio 2018.

A tale proposito, facendo riferimento ai dati pubblicati nella sezione “Amministrazione Trasparente” del sito dell’Ente, si è riscontrato un valore dell’indicatore pari a 42,56 per il 2017 (con un importo annuale dei pagamenti posteriori alla scadenza per complessivi euro 1.259.029,79) e pari a 25,99 per il 2018 (con un importo annuale dei pagamenti posteriori alla scadenza per complessivi euro 1.324.610,41).

Con nota istruttoria prot. n. 5917, in data 9 dicembre 2020, la Sezione ha richiesto all’Ente di verificare i dati sopra riportati, evidenziando peraltro che, sia per il 2017 che per il 2018, si riscontravano risposte negative ai quesiti del questionario 7.1 (relativamente all’adozione di misure organizzative, al fine di garantire il tempestivo pagamento di somme dovute per somministrazioni, forniture ed appalti), 7.4 (in ordine all’adozione di misure atte a rientrare nei predetti termini di pagamento) e 7.5 (riguardo alla corretta attuazione delle procedure di cui all’ art. 7-bis, commi 4 e 5, del D.L. 35/2013).

La Sezione ha chiesto inoltre all’Ente di indicare se fossero stati operati stanziamenti in bilancio per gli interessi di mora, riconosciuti a norma dell’art. 4, comma 1, del D.lgs. n. 192/2012.

L’Ente, con propria nota di risposta prot. n. 14085, in data 14 dicembre 2020 (protocollo Corte dei conti n. 6181, in data 25 dicembre 2020), ha prodotto le proprie deduzioni in

merito, precisando che “(...) *Le risposte ai quesiti si riferiscono a modalità formalmente adottate, come si può vedere siamo scesi da 42,56 del 2017 a 25,99 del 2018, a seguito di velocizzazione di alcuni processi nella gestione delle fatture. Processi, frutto di riorganizzazione interna non formalizzati da atti. Nel corso del 2019 sono state completamente informatizzate le procedure di liquidazione e questo ha consentito un abbattimento ancora maggiore. L'obiettivo era azzerare nel 2020 (obiettivo assegnato nel PEG). Non sono stati pagati interessi di mora a nessun soggetto ...*”.

A tale proposito va osservato che, secondo quanto espressamente previsto dall'art. 9, commi 1, 3 e 5, del D.P.C.M. 22 settembre 2014, 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 fatture (e non dalla data della relativa emissione), i dati sopra riportati, entrambi positivi, confermano che l'Ente esegue i pagamenti medi oltre i termini ordinari previsti dalle disposizioni vigenti.

Si invita pertanto l'Ente ad un attento monitoraggio e ad una progressiva riduzione dei tempi di pagamento, anche alla luce degli obblighi sopravvenuti in materia, in caso di mancato rispetto dell'ITP annuale (costituzione, nel bilancio di previsione 2020, di un apposito fondo, direttamente proporzionale alla gravità della violazione registrata nel 2019).

Con riferimento a quanto affermato dall'Ente in sede di risposta istruttoria, relativamente al fatto che “(...) *Non sono stati pagati interessi di mora a nessun soggetto ...*”, il Collegio ritiene poi opportuno evidenziare le disposizioni di cui all'art.3 del D. Lgs. 9 ottobre 2002, n. 231 (come modificato dall'art. 1, comma 1, lett. c) del D. Lgs. 9 novembre 2012, n. 192), il quale prevede che “(...) *Il creditore ha diritto alla corresponsione degli interessi moratori sull'importo dovuto, ai sensi degli articoli 4 e 5, salvo che il debitore dimostri che il ritardo nel pagamento del prezzo è stato determinato dall'impossibilità della prestazione derivante da causa a lui non imputabile.*”

Spetta dunque al debitore l'onere di provare l'eventuale impossibilità della prestazione, derivante da causa a lui non imputabile.

Il successivo art. 4, c. 1, precisa ulteriormente, in deroga alla disciplina generale di cui all'art. 1219, co. 3 c.c., che per le Pubbliche Amministrazioni “(...) *Gli interessi moratori decorrono, senza che sia necessaria la costituzione in mora, dal giorno successivo alla scadenza del termine per il pagamento.*”.

L'Ente, pertanto, nei casi in cui i pagamenti eccedano i termini di legge, deve verificare l'idoneità degli stanziamenti di bilancio, a copertura degli impegni di spesa, derivanti dagli oneri conseguenti ai ritardi considerati (cfr. anche gli oneri di cui all'art. 6 del D. Lgs. 231/2002), fatte salve le eventuali responsabilità in capo ai soggetti deputati all'esecuzione dei pagamenti.

In tal senso, il Collegio evidenzia che la gestione dei pagamenti eccedenti i termini di legge debba essere attentamente valutata, tenendo conto degli alternativi istituiti, messi a disposizione dell'ordinamento, per consentire all'Ente locale di far fronte a temporanee tensioni di liquidità, senza far gravare sul tessuto economico del territorio amministrato i ritardi nella esecuzione delle proprie obbligazioni.

Si ritiene inoltre opportuno sottolineare, più in generale, che le disposizioni di cui all'art. 4, co. 2 e segg. del citato D.L.gs. 231/2002 e s.m.i., con riferimento ai termini di pagamento delle Pubbliche Amministrazioni per le proprie obbligazioni, recepiscono la Direttiva 2000/35/CE del 29 giugno 2000, con la quale il Parlamento ed il Consiglio europeo hanno introdotto dei rimedi finalizzati ad evitare i ritardi nei pagamenti, assegnando ai singoli Stati membri l'onere di adeguare i rispettivi ordinamenti.

### 3. Gestione dei residui.

Dalla lettura e dalla 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, a pagina 34 del questionario.

SITUAZIONE RESIDUI AL 31/12/2018									
	INIZIALI	FINALI	di cui		di cui % sul totale di titolo		% su tot residui	Variazione	
RESIDUI ATTIVI	01/01/2018	31/12/2018	ANTE 2018	NUOVI 2018	ANTE 2018	NUOVI 2018	% TOT ATTIVI	2017/2018	
Titolo 1	497.445,39	461.321,15	278.400,13	182.921,02	60,35%	39,65%	13,61%	-36.124,24	
Titolo 2	184.592,14	74.993,12	27.659,28	47.333,84	36,88%	63,12%	2,21%	-109.599,02	
Titolo 3	1.031.313,55	1.167.685,93	988.779,82	178.906,11	84,68%	15,32%	34,45%	136.372,38	
Totale parziale (A)	1.713.351,08	1.704.000,20	1.294.839,23	409.160,97	75,99%	24,01%	50,27%	-9.350,88	
Titolo 4	1.480.944,57	1.242.002,86	1.237.142,83	4.860,03	99,61%	0,39%	36,64%	-238.941,71	
Titolo 5	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%	0,00%	0,00%	0,00	
Titolo 6	273.506,45	273.506,45	273.506,45	0,00	100,00%	0,00%	8,07%	0,00	
Totale parziale (B)	1.754.451,02	1.515.509,31	1.510.649,28	4.860,03	99,68%	0,32%	44,71%	-238.941,71	
Titolo 7	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%	0,00%	0,00%	0,00	
Titolo 9	205.657,40	169.853,08	148.456,13	21.396,95	87,40%	12,60%	5,01%	-35.804,32	
Totale	3.673.459,50	3.389.362,59	2.953.944,64	435.417,95	87,15%	12,85%	100,00%	-284.096,91	
Totale netto Titoli 7 e 9	3.467.802,10	3.219.509,51						-248.292,59	

  

RESIDUI PASSIVI	01/01/2018	31/12/2018	ANTE 2018	NUOVI 2018	ANTE 2018	NUOVI 2018	% TOT PASSIVI	Var.2017/2018
Titolo 1	1.569.452,06	1.726.731,87	892.320,82	834.411,05	51,68%	48,32%	45,38%	157.279,81
Titolo 2	1.735.962,77	1.627.460,47	1.340.219,25	287.241,22	82,35%	17,65%	42,77%	-108.502,30
Titolo 3	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%	0,00%	0,00%	0,00
Titolo 4	0,00	2.434,27	1.193,78	1.240,49	49,04%	50,96%	0,06%	2.434,27
Titolo 5	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%	0,00%	0,00%	0,00
Titolo 7	437.948,61	448.099,37	397.577,52	50.521,85	88,73%	11,27%	11,78%	10.150,76
Totale	3.743.363,44	3.804.725,98	2.631.311,37	1.173.414,61	69,16%	30,84%	100,00%	61.362,54
Tot. al netto Tit.7 e 9	3.305.414,83	3.356.626,61						51.211,78

Fonte: Elaborazione CDC schemi BDAP

Con nota istruttoria prot. n. 5917, in data 9 dicembre 2020, la Sezione ha richiesto all'Ente di fornire chiarimenti in merito.

Lo stesso Ente, con nota di risposta prot. n.14085, in data 14 dicembre 2020 (iscritta al protocollo Corte dei conti n. 6181, in data 25 dicembre 2020) ha prodotto le proprie deduzioni sulla tematica dei residui, senza però fornire chiarimenti su tale aspetto, relativo alla classificazione del titolo 6°.

Si invita l'Ente a verificare l'eventuale classificazione al titolo 5 delle predette somme, tenuto conto di quanto riportato al paragrafo 3.18, di cui al principio contabile applicato, concernente la contabilità finanziaria (ex allegato 4/2 al 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.

In sede istruttoria, la Sezione ha inoltre riscontrato che, per l'esercizio 2017, è stato superato il parametro ministeriale di deficitarietà n. 4, relativo al volume dei residui passivi complessivi provenienti dal titolo I, essendo lo stesso superiore al 40 % degli impegni della spesa corrente.

Su tale aspetto, con la predetta nota di risposta, l'Ente ha confermato tale dato, precisando quanto segue: *"(...) Si prende atto che i residui passivi del titolo I superavano il 40% degli impegni di spesa di parte 31 dicembre 2009. Lo sforamento ammontava a 244.968,09. Era l'unico parametro sfiorato."*

Al riguardo il Collegio, rilevato che dall'esercizio successivo il predetto parametro di deficitarietà è stato sostituito da nuovi indicatori, invita l'Ente ad un attento monitoraggio delle posizioni passive di parte corrente, anche alla luce di quanto in precedenza argomentato, relativamente alla tempestività dei pagamenti.

Dalla lettura del precedente prospetto, si riscontra peraltro che, al termine del 2018, il volume dei residui passivi al titolo I è risultato in aumento rispetto al 2017 e che, in termini di distribuzione, oltre la metà dei residui passivi al titolo I è riconducibile ad esercizi pregressi; si rileva, inoltre, che il titolo I di parte corrente rappresenta il 45,38% dei residui passivi, con un aumento rispetto al 2017 di euro 157.279,81. Tale dinamica sembra quindi collidere, quantomeno in termini quantitativi, con un miglioramento dei pagamenti (cfr. indicatore tempestività 2018 in miglioramento, ma con un incremento dei pagamenti posteriori alla scadenza).

#### **4. Organismi partecipati.**

Con nota prot. n. 5917, in data 9 dicembre 2020, si è chiesto di fornire un aggiornamento in merito a quanto rappresentato dall'organo di revisione nella relazione e nel questionario, con riferimento al contenzioso rilevato già in occasione del controllo sul rendiconto 2015, afferente alla società a partecipazione pubblica e privata Asco Holding Spa; di quest'ultima società l'Ente è socio, unitamente a molti altri Enti locali ed alla società Plavisglas Srl (socio privato).

Nella deliberazione n. 460/2018/PRSE, riguardante il citato rendiconto 2015, la Sezione affermava quanto segue: *"(...) Occorre precisare che con sentenza del TAR Veneto n. 401/2018 è stato annullato il provvedimento di revisione straordinaria delle partecipazioni pubbliche ex art. 24 del D.lgs. n. 175/2016, assunto con deliberazione del Consiglio comunale di Ceggia n. 53 del 27 settembre 2017.*

*Impregiudicata ogni eventuale responsabilità contabile derivante dalla gestione della società in argomento, nel rinviare agli esiti definitivi del controllo da esercitarsi ai sensi del medesimo art. 24, comma 1, del TUSP, si ribadiscono, sin d'ora, le perplessità manifestate in sede istruttoria per ciò che concerne la non essenzialità delle attività rientranti nell'oggetto sociale della Società incorporante (es. telecomunicazioni) ai fini del conseguimento del fine istituzionale dell'Ente, come preteso dalla disciplina vigente."*; si raccomandava, inoltre, una costante vigilanza sulla vicenda della Asco Holding Spa e il corretto esercizio dei diritti/doveri del socio pubblico.



In sede di controllo finanziario, relativo agli esercizi 2017 e 2018, l'Ente, in risposta alla richiesta istruttoria sopra citata, con propria nota prot. n. 13068, in data 19/11/2020, ha prodotto le proprie deduzioni, dichiarando che *“(...) Rispetto a quanto riportato in relazione del Revisore non ci sono sostanziali modifiche legate al giudizio del Consiglio di Stato e stante la stasi normativa non ci sono grosse novità. Se non che nel corso del 2019 Asco Holding ha adottato una modifica statutaria, approvata dal Consiglio comunale con delibera 38 del 24.10.2019, con la quale ha introdotto all'art. 21 dello Statuto 'L'assemblea dei soci pubblici'. L'introduzione va nel verso di garantire ai soci, che pur hanno una quota di partecipazione 'pulviscolare' un controllo maggiore sulla società. L'assemblea dei soci pubblici deve essere convocata 5 giorni prima dell'Assemblea generale per discutere degli argomenti all'ordine del giorno e stabilire azioni coordinate.”*

In merito a tale vicenda, conclusasi con una decisione del Consiglio di Stato, si ricordano alcuni dei momenti più rilevanti:

- in data 5 aprile 2018, sono intervenute le sentenze nn. 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 dei Comuni soci di Asco Holding S.p.a., ritenendo illegittima la detenzione delle quote della società e censurando le azioni di razionalizzazione da questi proposte; il ricorso in primo grado era stato proposto in quanto la società Asco Holding Spa si configurava priva di dipendenti e con cinque amministratori; 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.

Nel caso del Comune di Ceggia, con la sentenza n. 401/2018, il Giudice Amministrativo aveva accolto il ricorso proposto da Plavisgas s.r.l. per la sua parte impugnatoria, annullando la predetta delibera del Consiglio comunale n. 53 del 27 settembre 2017 (concernente la revisione straordinaria delle partecipazioni e adottata ai sensi dell'art. 24 del TUSP);

- in data 23/07/2018, l'assemblea di Asco Holding S.p.a. ha approvato alcune modifiche allo statuto societario, finalizzate ad una maggiore coesione e stabilità della governance;
- con sentenza n. 578/19, il Consiglio di Stato, Sez. V, ha rigettato gli appelli proposti da vari enti locali, tra cui il Comune di Ceggia (VE), avverso le menzionate sentenze del TAR Veneto, con una motivazione parzialmente differente rispetto a quella del giudice di prime cure;
- in data 24/10/2019 l'Ente, con la citata deliberazione del Consiglio Comunale n. 38 del 24 ottobre 2019, ha stabilito di approvare alcune modifiche statutarie ad Asco Holding ed in particolare l'introduzione dell'art. 21 - “Assemblea dei Soci Pubblici dello statuto”.

Nella predetta deliberazione del Consiglio comunale, peraltro, si premetteva che il testo dello stesso art. 21 fosse il seguente *“(...) 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 al predetto adeguamento statutario, il Collegio richiama quanto statuito dal Consiglio di Stato nella citata decisione “(...) *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, ha precisato ulteriormente 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 infrasocietari che dovranno essere adottati per darvi attuazione.”*

Il predetto organo giurisdizionale, al punto 10 della sentenza in questione, con riferimento

alle deliberazioni di revisione delle partecipazioni, ha affermato quanto segue: “(...) *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), del D. Lgs. n. 175 del 2016), da cui dipende, in ultima analisi, il mantenimento della partecipazione societaria, da parte dell'Ente territoriale, piuttosto che la sua alienazione.

Su tale aspetto, il G.A. ha precisato, 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.*”

La diversa natura dell'Ente territoriale, rispetto all'operatore economico, richiede che lo stesso Ente persegua comunque la propria *mission*, la quale trae origine dal dettato costituzionale e che, per i Comuni, è costituita in primo luogo dall'esercizio delle funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale (cfr. art. 118, co.2, Cost.).

La società partecipata, espressione dell'impresa organizzata in forma collettiva, trae il fondamento del proprio scopo sociale nell'art. 2082 c.c., che lo 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 poteri e funzioni, secondo i principi fissati dalla Costituzione.

Quest'ultima, all'art. 114, c.1, stabilisce che “(...) *La Repubblica è costituita dai Comuni, Dalle Provincie, dalle Città Metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato*”.

Il Consiglio di Stato, nella parte conclusiva delle motivazioni della sentenza richiamata, al paragrafo 11.2, con riferimento alla discussa condizione di partecipazione pulviscolare degli enti locali possessori di quote della società Asco Holding Spa, ha precisato quanto segue: “(...) *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".*

Al successivo paragrafo 12, procede ad una condivisione di tale tesi, pur apportando alcune importanti precisazioni.

Il Collegio ritiene opportuno rinviare, sull'argomento, a quanto affermato nella delibera di questa Sezione n. 91/21, relativa al Comune di Fossalta di Piave, raccomandando in particolare di valutare attentamente, ai fini del mantenimento delle partecipazioni societarie possedute, la sussistenza dei requisiti previsti dal TUSP, con specifico riferimento a quello relativo all'erogazione di un "servizio di interesse generale", ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. h) del predetto TU.

## **5. Contrattazione integrativa.**

Dalla lettura del questionario (cfr. quesito preliminare n. 1) e della relazione dell'Organo di revisione per l'esercizio 2017, nonché del verbale n. 3 in data 11 gennaio 2018, si è rilevata la segnalazione di gravi irregolarità, in ordine alla gestione pregressa dei fondi per la contrattazione integrativa.

Il revisore competente per l'esercizio 2017, con proprio verbale n. 3/2018, afferente alla contrattazione integrativa, ha infatti evidenziato alcune rilevanti criticità.

In particolare, l'Organo di controllo ha richiamato l'art. 5, comma 3, del CCNL 11/04/1999 per i dipendenti delle Regioni, Province ed autonomie locali, come sostituito dall'art. 4 del CCNL 22/1/2004, il quale prevede il "*(...) controllo sulla compatibilità dei costi della contrattazione collettiva decentrata integrativa con i vincoli di bilancio e la relativa certificazione degli oneri, ... effettuati dal collegio dei revisori ...A tal fine, l'ipotesi di contratto decentrato integrativo definita dalla delegazione trattante è inviata a tali organismi entro 5 giorni, corredata da apposita relazione illustrativa tecnico finanziaria.*";

Il revisore ha evidenziato, inoltre, che l'art. 9, comma 2-bis, del D.L. n. 78/2010 (convertito con Legge n. 122/2010 e modificato dall'art. 1, comma 456, della Legge n. 147/2013) ha previsto che "*(...) a decorrere dal 1° gennaio 2011 e sino al 31 dicembre 2014 l'ammontare complessivo dalle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165, non può superare il corrispondente importo dell'anno 2010 ed è, comunque, automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio. A decorrere dal 1° gennaio 2015, le risorse destinate annualmente al trattamento economico accessorio sono decurtate di un importo pari alle riduzioni operate per effetto del precedente periodo*".

Il revisore ha poi rilevato che, a seguito della propria attività di verifica in ordine ai fondi per il 2017, è emersa l'assenza di certificazioni del precedente organo di revisione, per l'esercizio 2016, essendosi tuttavia provveduto alla contrattazione decentrata ed alla erogazione delle somme stabilite.

Osserva il Collegio che, da quanto esposto, emergono delle criticità, conseguenti all'inosservanza dell'art. 40, co. 3-sexies, del D. Lgs. 165/2001, secondo cui "*(...) A corredo di ogni contratto integrativo le pubbliche amministrazioni redigono una relazione tecnico-finanziaria ed una relazione illustrativa, utilizzando gli schemi*

*appositamente predisposti e resi disponibili tramite i rispettivi siti istituzionali dal Ministero dell'economia e delle finanze di intesa con il Dipartimento della funzione pubblica. Tali relazioni vengono certificate dagli organi di controllo di cui all'articolo 40-bis, comma 1.”.*

Va poi ricordato che la Ragioneria Generale dello Stato, con propria circolare n. 25 del 19 luglio 2012, al paragrafo III.1, ha precisato che “(...) *La costituzione del Fondo per la contrattazione integrativa costituisce uno specifico atto dell’Amministrazione teso a quantificare l’ammontare esatto di ciascun Fondo in applicazione alla regole contrattuali e normative vigenti.*”, rappresentando il titolo attraverso cui, in osservanza ai principi sulla contabilità armonizzata, si determinano i conseguenti impegni di spesa.

Al riguardo, viene in rilievo anche il principio contabile applicato alla contabilità finanziaria, di cui all’allegato 4/2 del D. Lgs 118/2011 che, al punto 5.2, afferma quanto segue: “(...) *Alla fine dell’esercizio, nelle more della sottoscrizione della contrattazione integrativa, sulla base della formale delibera di costituzione del fondo, vista la certificazione dei revisori, le risorse destinate al finanziamento del fondo risultano definitivamente vincolate. Non potendo assumere l’impegno, le correlate economie di spesa confluiscono nella quota vincolata del risultato di amministrazione, immediatamente utilizzabili secondo la disciplina generale, anche nel corso dell’esercizio provvisorio*”.

L’Organo di revisione, nel rinviare ai contenuti della deliberazione n. 263 del 2016 di questa Sezione regionale di controllo, nel proprio verbale ha segnalato all’Ente la gravità delle suddette carenze, avendo ulteriormente rilevato, in assenza di certificazioni pregresse, una incongruenza tra gli importi quantificati dal precedente revisore, per gli esercizi 2014 e 2015, nella relazione allegata al bilancio (55.165,35 euro per ciascuno dei due anni) e l'effettivo importo dei due fondi quantificato dall’Ente, al netto del valore delle posizioni organizzative, pari rispettivamente ad euro 62.287,52 per il 2014 e ad euro 70.279,15 per il 2015.

Su tali aspetti, con propria nota prot. n. 5917, in data 9 dicembre 2020, la Sezione ha chiesto all’Ente di fornire chiarimenti e di indicare le attività poste in essere per porre rimedio alle criticità segnalate.

L’Ente, con propria nota di risposta prot. n. 14085, in data 14 dicembre 2020 (iscritta al protocollo Corte dei conti n. 6181, in data 25 dicembre 2020) ha fornito le proprie deduzioni, precisando che il revisore “(...) *nel suo verbale n. 3/2018 lamenta la mancata 'formale costituzione' del fondo per la contrattazione decentrata anni 2014 e 2015. Per la disciplina all'epoca vigente il fondo 2015 era propedeutico al fondo 2017. Ora, come all'epoca fatto rilevare i due fondi erano stati correttamente determinati (come si può vedere anche nella sezione amministrazione trasparente dell'ente dove sono pubblicati) e risultano allegati alla contrattazione decentrata sottoscritta dalle RSU dalle 00 SS territoriali e dalla rappresentanza pubblica. Quindi se di fatto non sono allegati a una determina sono sicuramente conosciuti e definiti. Come si evince dai prospetti le somme sono tutte 'obbligatorie'*.

*Preso atto del contestato mancato adempimento, l’Ente ha operato secondo la Circolare Presidenza Consiglio dei Ministri 87/2014 e ha adottato la delibera GC 47 del*

27.06.2018 (allegato 2) da cui si desume la situazione economica e giuridica. Dato atto della mancata approvazione da parte dell'Organo di Revisione la tabella 15 del conto annuale è stata compilata e pubblicata secondo le istruzioni del 'Conto annuale 2017'.

*Il fondo 2018, che comunque fa riferimento all'annualità 2017, è stato regolarmente approvato dal Revisore del Conto."*

L'Ente, in sede di risposta istruttoria, ha ricondotto la propria attività ai contenuti della circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Conferenza Unificata, n. 87 del 10 luglio 2014, al cui paragrafo 4 si afferma che: *"(...)Tutti gli enti destinatari della norma sono tenuti a verificare, fermi i termini di prescrizione legale ai fini del recupero, se i propri fondi siano stati costituiti correttamente, nel rispetto dei limiti finanziari derivanti da norme di legge o pattizie come specificato nel punto 1. In caso contrario, sono tenuti ad attivare le procedure di cui ai commi 1 e 2 del decreto-legge 6 marzo 2014, n. 16."*

Il Collegio, preso atto di quanto argomentato, richiama l'attenzione degli organi preposti sulla necessità di osservare le norme in materia e di porre in essere le conseguenti attività, incluso il recupero di eventuali somme che siano state indebitamente erogate.

Ove emergesse la necessità di un recupero, si invita l'Ente a trasmettere a questa Sezione una relazione in cui sia indicato il quantum indebitamente corrisposto ed i termini del relativo recupero.

## **6. Accantonamenti.**

Sia nel questionario sul rendiconto 2017 (cfr. campo note del quesito 8.2), che in quello sul rendiconto 2018 (quesito preliminare n. 1), l'Organo di revisione ha segnalato irregolarità, relativamente agli accantonamenti a titolo di fondo contenzioso.

In particolare, con riferimento all'esercizio 2017, il predetto Organo ha rilevato una possibile sottostima degli stessi, dichiarando quanto segue: *"(...) In relazione all'atto di liquidazione di imposta di registro pervenuto in data 10/01/2018 dall'Agenzia delle Entrate, il Revisore aveva richiesto un maggior accantonamento quale misura prudenziale per far fronte alla rilevante richiesta dell'amministrazione finanziaria. Tale raccomandazione non è stata accolta. Ad oggi, l'ente risulta vittorioso in sede di commissione tributaria provinciale"*.

L'Ente, con propria nota (prot. n. 14085, in data 14 dicembre 2020, iscritta al protocollo Corte dei conti n. 6181, in data 25 dicembre 2020), ha fornito chiarimenti in materia per i predetti esercizi, precisando che *"(...) Il riferimento è a un avviso di accertamento per imposta di registro di un contratto in cui il Comune di Ceggia e altri Comuni erano chiamati a rispondere solidalmente con gli obbligati principali ovvero Veritas Spa e il Comune di Venezia. In allegato alla delibera CC 22 del 28.07.2018 -ART. 175 C. 8 E ART. 193 DLGS 267 DEL 18.08.2000 E S.I.M. - MANTENIMENTO DEGLI EQUILIBRI DI BILANCIO E ASSESTAMENTO GENERALE 2018 c'è una relazione che spiega la vicenda in modo dettagliato (allegato 3). Di fatto con la medesima delibera il Consiglio Comunale dava indirizzo alla Giunta perché 790.000,00 euro di avanzo libero non venissero applicati al bilancio 2018 in prospettiva di un'eventuale soccombenza e conseguente obbligo per il Comune di pagare. Comune di Ceggia, che si ribadisce, era chiamato solo in via solidale ai debitori principali quindi in ogni caso con la possibilità*

*di rivalersi sui debitori principali.”*

Nella documentazione esaminata sono emersi elementi rilevanti sulla tematica *de qua*; in particolare, si è rilevato che:

- in data 6 luglio 2018, è stato notificato dall’Ufficio Entrate di San Donà un avviso di liquidazione per imposta di registro, ipotecaria e catastale per un importo, comprensivo di interessi, pari ad euro 2.334.771,69 al 18.06.2018, in relazione alla cessione di quote della società partecipata ASI spa alla società Veritas spa;
- ai sensi dell’art. 57 del D.P.R. 16 aprile 1986, n. 131, i soggetti considerati nel predetto atto (incluso il comune di Ceggia) sono stati oggetto di avviso di liquidazione, perché ritenuti obbligati in solido alla corresponsione dell’imposta in questione;
- nel Bilancio 2017, approvato dall’Assemblea della società Veritas spa il 29.06.2018, sono stati accantonati 2.900.000,00 euro nel fondo passività fiscali, per far fronte alla pretesa fiscale in questione;
- il 9/7/2018 è pervenuta all’Ente, via PEC, la nota della società Veritas spa del 09.07.2018, assunta al prot. n. 8039, con la quale la stessa società riconosce di essere l’unico soggetto debitore del fisco, affermando l’intenzione di impugnare l’avviso di liquidazione, con la seguente precisazione: “... *sollevando e manlevando i Comuni in indirizzo da ogni onere e costo incluso il pagamento di eventuali interessi, sanzioni e spese legali, garantendo quindi che nessun Bilancio Comunale verrà influenzato*”;
- è stato dato mandato alla Giunta di operare una variazione di bilancio d’urgenza, nel caso in cui la società non pagasse ed il Comune fosse costretto al versamento, applicando al bilancio di previsione 2018 l’avanzo libero per la somma necessaria;
- è stato dato indirizzo alla Giunta, affinché si astenga dall’utilizzo dell’avanzo libero per un ammontare stimato di 790.000,00 euro;
- in data 26.07.2018, con nota prot. n. 8624, il Revisore Contabile, ha espresso parere non favorevole alla proposta di delibera n. 21/2018.

Con riferimento al rilievo emerso in sede istruttoria, in merito alla idonea quantificazione del fondo contenzioso, va in primo luogo evidenziato che il principio contabile applicato alla contabilità finanziaria, di cui all’allegato 4/2 del D. Lgs. 118/2011, stabilisce al paragrafo 5.2 quanto segue: “(...) *nel caso in cui l’ente, a seguito di contenzioso in cui ha significative probabilità di soccombere, o di sentenza non definitiva e non esecutiva, sia condannato al pagamento di spese, in attesa degli esiti del giudizio, si è in presenza di una obbligazione passiva condizionata al verificarsi di un evento (l’esito del giudizio o del ricorso), con riferimento al quale non è possibile impegnare alcuna spesa. In tale situazione l’ente è tenuto ad accantonare le risorse necessarie per il pagamento degli oneri previsti dalla sentenza, stanziando nell’esercizio le relative spese che, a fine esercizio, incrementeranno il risultato di amministrazione che dovrà essere vincolato alla copertura delle eventuali spese derivanti dalla sentenza definitiva. A tal fine si ritiene necessaria la costituzione di un apposito fondo rischi.*

*Nel caso in cui il contenzioso nasce con riferimento ad una obbligazione già sorta, per la quale è stato già assunto l’impegno, si conserva l’impegno e non si effettua*

*L'accantonamento per la parte già impegnata. L'accantonamento riguarda solo il rischio di maggiori spese legate al contenzioso.*

*In occasione della prima applicazione dei principi applicati della contabilità finanziaria, si provvede alla determinazione dell'accantonamento del fondo rischi spese legali sulla base di una ricognizione del contenzioso esistente a carico dell'ente formatosi negli esercizi precedenti, il cui onere può essere ripartito, in quote uguali, tra gli esercizi considerati nel bilancio di previsione o a prudente valutazione dell'ente, fermo restando l'obbligo di accantonare nel primo esercizio considerato nel bilancio di previsione, il fondo riguardante il nuovo contenzioso formatosi nel corso dell'esercizio precedente (compreso l'esercizio in corso, in caso di esercizio provvisorio)."*

Nel caso di specie, l'Ente nella propria risposta ha evocato la natura solidale dell'obbligazione ed ha sottolineato, come in precedenza riportato, sia la soggettività del debito da parte di Veritas Spa, sia il preventivo accantonamento al fondo rischi e oneri del proprio bilancio, da destinarsi a sterilizzazione del rischio di soccombenza.

E' tuttavia emersa, dalla documentazione in atti, l'intenzione, da parte della società, di proporre ricorso avverso l'atto di liquidazione posto in essere dalla competente Agenzia delle entrate; ciò, peraltro, non impedisce anche agli altri soggetti coinvolti di attivarsi autonomamente in sede di contenzioso tributario.

In ordine alla solidarietà dell'obbligazione, si ritiene di richiamare le disposizioni dell'art. 1292 c.c., secondo cui "*(...) L'obbligazione è in solido quando più debitori sono obbligati tutti per la medesima prestazione, in modo che ciascuno può essere costretto all'adempimento per la totalità e l'adempimento da parte di uno libera gli altri; oppure quando tra più creditori ciascuno ha diritto di chiedere l'adempimento dell'intera obbligazione e l'adempimento conseguito da uno di essi libera il debitore verso tutti i creditori.*"

Osserva il Collegio che, nel caso di specie, l'obbligazione rispetto a cui l'Organo di revisione ha manifestato le proprie perplessità, risulta essere di carattere tributario e derivare da liquidazione di una imposta di registro da parte dell'Agenzia delle Entrate.

La particolare natura della suddetta obbligazione comporta l'applicazione degli artt. 56 e 57 del D.P.R. 26 aprile 1986, n. 131.

In particolare, ai sensi dell'art. 56 del citato DPR, fatte salve le opposizioni che i soggetti obbligati possono perpetrare dinnanzi alle commissioni tributarie, "*(...) Il ricorso del contribuente non sospende la riscossione, a meno che si tratti: a) di imposta complementare per il maggior valore accertato. In tal caso la maggior imposta deve essere pagata per un terzo entro il termine di cui all'articolo 55, per due terzi dell'imposta liquidata sul valore risultante dalla decisione della commissione tributaria di primo grado e per il resto dopo la decisione della commissione di secondo grado, in ogni caso al netto delle somme già riscosse; la direzione regionale delle entrate, se ricorrono gravi motivi, può sospendere la riscossione fino alla decisione della commissione tributaria di primo grado. Se l'imposta riscuotibile in base alla decisione della commissione tributaria è inferiore a quella già riscossa, il contribuente ha diritto al rimborso della differenza entro sessanta giorni dalla notifica della decisione, che deve essere eseguita*



*anche su richiesta del contribuente”.*

Appare dunque evidente che, a prescindere dall'esito del contenzioso, l'Ente destinatario dell'atto di accertamento possa essere chiamato al pagamento di somme che (seppur soggette a rimborso) determinino il sorgere una obbligazione immediata, per la quale sia necessario il riconoscimento di un corrispondente impegno di spesa ovvero un ulteriore accantonamento.

In tema di responsabilità solidale da obbligazioni tributarie, deve poi ricordarsi il principio, affermato dalle Sezioni Unite della suprema Corte di Cassazione (cfr. sentenza n. 7053 del 22 giugno 1991), secondo cui la norma contenuta nel secondo comma dell'art. 1306 c.c. *“(...) opera sul piano processuale, in deroga ai comuni limiti soggettivi dell'autorità del giudicato e con la sola eccezione della formazione di un giudicato diretto nei confronti del coobbligato, con la conseguenza che la sua applicazione, in favore del condebitore d'imposta, non trova ostacolo nell'inerzia di questi nei riguardi dell'accertamento, la quale configura vicenda extraprocessuale inerente al rapporto sostanziale e non equiparabile al giudicato diretto”.*

Tale principio è stato in seguito più dettagliatamente perimetrato dalla suprema Corte, la quale, con successiva ordinanza, ha in sostanza indicato la *“definitiva conclusione del giudizio”* (instaurato da un coobbligato con sentenza “sfavorevole” passata in giudicato) quale unico elemento ostativo all'esercizio della facoltà, per un coobbligato destinatario di un atto impositivo, di avvalersi, ai sensi dell'art. 1306 cod. civ., del giudicato favorevole formatosi in un giudizio promosso da altro contribuente obbligato in solido.

Il Collegio ritiene pertanto che, stante la peculiarità dell'obbligazione considerata, l'Ente debba attentamente valutare l'opportunità di predisporre accantonamenti nel fondo rischi o nel fondo contenzioso, per far fronte ai rischi derivanti dalla procedura di riscossione dell'imposta di registro, in presenza di opposizioni innanzi alle Commissioni tributarie.

## **7. Cassa vincolata.**

Con nota prot. n. 5917, in data 9 dicembre 2020, è stato chiesto all'Ente di fornire chiarimenti in merito alla gestione della cassa vincolata per l'esercizio 2018.

L'Organo di revisione, nelle conclusioni della propria relazione al bilancio di previsione 2018-2020, alla lettera f), ha infatti affermato quanto segue: *“(...) Si ritiene non più procrastinabile, dopo le ripetute segnalazioni effettuate, la riconciliazione del valore della cassa vincolata evidenziato dalla contabilità dell'ente con l'analogo valore evidenziato dalla contabilità del tesoriere. Si raccomanda quindi la puntuale gestione della cassa vincolata per gli oneri di urbanizzazione a destinazione esclusiva ex art. 1 comma 460 della legge di bilancio 2017 e ss.mm.”.*

Anche al quesito 5 del questionario sul bilancio 2018-2020, è stata fornita risposta negativa alla richiesta sul corretto aggiornamento della giacenza vincolata al 1° gennaio 2018, sulla base del principio applicato della contabilità finanziaria (punto 10.6), allegato al D.lgs. n. 118/2011 e s.m.i.

Nei questionari esaminati si è riscontrata, poi, l'assenza di importi relativi alla cassa vincolata del 2017, mentre per il 2018 si è rilevato un valore (prospetti 3 e 4 , pag. 27)

pari a 495.664,45 euro, determinato da un saldo iniziale al 01/01/2018 di euro 257.914,39, con incrementi di esercizio pari ad euro 262.179,84 e correlati decrementi, pari ad euro 24.429,78.

L'Ente, con propria nota di risposta (prot. n. 14085, in data 14 dicembre 2020, iscritta al protocollo Corte dei conti n. 6181, in data 25 dicembre 2020) ha prodotto le proprie deduzioni sulla tematica in argomento, dichiarando che *“(...) Si rimanda alla risposta data al punto 2018.2 BP quesito 5 sez. III. Al 31.12 i due saldi coincidevano. La difficoltà era puramente del Tesoriere che doveva gestire 'a mano' le reversali per entrate vincolate (oneri di urbanizzazione per la maggior parte) e i mandati di pagamento per le relative spese. Residui attivi da entrate vincolate al 31.12.2017 euro 276.011,37. Residui passivi per spese vincolate al 31.12.2018 euro 201.271,50”*.

Il Collegio prende atto della risposta fornita e del fatto che, a consuntivo, i residui attivi da risorse vincolate risultano superiori ai corrispondenti residui passivi; raccomanda, tuttavia, un attento monitoraggio della gestione vincolata per cassa.

Si raccomanda pertanto, per il futuro, il superamento delle criticità evidenziate in sede istruttoria e un costante monitoraggio dei vincoli di cassa.

P.Q.M.

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

1. rileva la tardiva trasmissione degli schemi BDAP e del piano degli indicatori, relativi ai bilanci di previsione 2017/19 e 2018/20, nonché ai rendiconti 2017 e 2018; invita l'Ente, per il futuro, ad assicurare il rispetto dei termini per tali adempimenti;
2. riscontra che l'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti (di cui all'art. 9, comma 1, del DPCM in data 22 settembre 2014) è pari a 42,56, nel 2017 (con un importo annuale dei pagamenti posteriori alla scadenza per complessivi euro 1.259.029,79) e a 25,99 nel 2018 (con un importo annuale dei pagamenti posteriori alla scadenza per complessivi euro 1.324.610,41); richiama l'attenzione dell'Amministrazione comunale sulla necessità di ricondurre i tempi nei termini di legge;
3. riscontra 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), invitando 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; rileva, inoltre, lo sfioramento del parametro ministeriale di deficitarietà n. 4 per l'esercizio 2017; invitando l'Ente ad una riduzione del volume dei residui passivi di parte corrente;
4. raccomanda di valutare attentamente, ai fini del mantenimento delle partecipazioni societarie possedute, la sussistenza dei requisiti previsti dal TUSP (in particolare quello relativo all'erogazione di un "servizio di interesse generale", ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. h) del predetto TU);

5. richiama l'attenzione dell'Ente sulla necessità di osservare le norme in materia di contrattazione integrativa e di porre in essere le conseguenti attività, incluso il recupero di eventuali somme che siano state indebitamente erogate;

6. raccomanda una attenta valutazione in ordine alla quantificazione del fondo contenzioso/rischi, con particolare riferimento all'avviso di liquidazione dell'imposta di registro, ipotecaria e catastale, notificato all'Ente in data 6 luglio 2018, prot. n. 7966, dall'Ufficio Entrate di San Donà;

7. raccomanda una attenta gestione della cassa vincolata, attuando un continuo monitoraggio della stessa.

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 Ceggia (VE).

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 22 aprile 2021.

Il Magistrato relatore

Il Presidente

F.to digitalmente Daniela D'Amato

F.to digitalmente Salvatore Pilato

Depositata in Segreteria il 3 novembre 2021

IL DIRETTORE DI SEGreteria

f.to digitalmente Dott.ssa Letizia Rossini