



## CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

La Segreteria

*Trasmissione tramite Con.Te.*

Al Presidente del Consiglio  
Comunale

Al Sindaco

del Comune di

**SANTA MARIA DI SALA (VE)**

All'Organo di revisione economico-  
finanziaria

del Comune di

**SANTA MARIA DI SALA (VE)**

**Oggetto: trasmissione delibera n. 356/2019/PRSE del 25 luglio 2019**

Secondo quanto stabilito nel dispositivo, si trasmette ai soggetti in indirizzo la delibera n. 356/2019/PRSE, adottata dalla Sezione regionale di controllo per il Veneto in data 25 luglio 2019.

Distinti saluti.

Il Direttore della Segreteria

Dott.ssa Letizia Rossini



CORTE DEI CONTI

San Marco 3538 - Campo Sant' Angelo - 30124 Venezia - Italia | Tel. 041.2705.416  
e-mail : [supporto.sezione.controllo.veneto@corteconti.it](mailto:supporto.sezione.controllo.veneto@corteconti.it) PEC: [veneto.controllo@cortecconticert.it](mailto:veneto.controllo@cortecconticert.it)

d.o.



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

*Nell'adunanza del 25 luglio 2019*

*composta dai magistrati:*

Elena BRANDOLINI	Presidente f.f.
Amedeo BIANCHI	Consigliere
Francesca DIMITA	Primo Referendario
Maristella FILOMENA	Referendario Relatore
Marco SCOGNAMIGLIO	Referendario

\*\*\*\*\*



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

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

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

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

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

VISTA la legge 5 giugno 2003 n. 131;

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

VISTA la legge 31 dicembre 2009, n.196;

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

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

VISTA la deliberazione della Sezione delle autonomie della Corte dei conti n. 6 /SEZAUT/2017/INPR del 30 marzo 2017, recante le “*Linee guida e relativo questionario per gli organi di revisione economico finanziaria degli enti locali per l’attuazione dell’articolo 1, commi 166 e seguenti della legge 23 dicembre 2005, n. 66. Rendiconto della gestione 2016*”;

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

VISTA la deliberazione n. 20/2018/INPR con la quale la Sezione ha approvato il programma di lavoro per l’anno 2018;

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

ESAMINATA la relazione sul rendiconto di gestione per l’esercizio finanziario 2016, redatte dall’Organo di revisione del Comune di Santa Maria di Sala ( Ve);

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;

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

VISTA l’ordinanza del Presidente f.f. n. 40/2019 di convocazione della Sezione di Controllo per il Veneto per l’odierna seduta;

UDITO il magistrato relatore Referendario Maristella Filomena;

#### FATTO

Nell’ambito delle attività di controllo intestate alla Corte dei Conti, la Sezione Regionale di Controllo per il Veneto ha sottoposto ad esame il Rendiconto 2016 e relativi allegati del Comune di Santa Maria di Sala ( Ve). Sono stati richiesti approfondimenti in sede istruttoria con nota prot. CdC n. 6537 in data 24 maggio 2019 la comunicazione di risposta dell’ente è stata acquisita al fascicolo di controllo con prot. n. 7227 in data 06 giugno 2019.

Tenuto conto della delibera della Sezione avente ad oggetto il Rendiconto del Comune di Santa Maria di Sala ( Ve) per l’esercizio 2015 ed all’esito dell’esame del Rendiconto per l’esercizio 2016, nonché degli schemi di bilancio - acquisiti nella Banca Dati Amministrazioni Pubbliche (BDAP) – sono emersi alcuni disallineamenti contabili, non superati in sede istruttoria e pertanto sottoposti al Collegio, che nella odierna seduta in Camera di Consiglio, si è così pronunciato.

#### DIRITTO

1. L’art. 1, commi 166 e 167, della legge 23 dicembre 2005 n. 266 (Legge finanziaria 2006) stabilisce che “*gli organi degli enti locali di revisione economico-finanziaria trasmettono, alle competenti Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, una relazione sul bilancio di previsione dell’esercizio di competenza e sul rendiconto dell’esercizio medesimo*” - di seguito denominato “*Questionario*”- redatto sulla base dei



criteri e delle linee guida, predisposte dalla Corte dei Conti Sezione delle Autonomie, con Deliberazione n. 6 /SEZAUT/2017/INPR , rendiconto 2016. Al fine di far emergere la concreta situazione economico-finanziaria dell'Ente, secondo una visione prospettica degli atti del ciclo di bilancio e dinamica dell'attività di controllo, la Sezione Regionale della Corte dei Conti accerta le ulteriori criticità, suscettibili di arrecare pregiudizio allo stabile mantenimento degli equilibri dell'Ente, seppure le stesse non integrino fattispecie di irregolarità sanzionabili, nei termini di cui al comma terzo dell'art. 148-bis T.U.E.L., affinché l'ente adotti “[...] *effettive misure correttive funzionali a garantire il rispetto complessivo degli equilibri di bilancio*”, come ricordato, anche di recente, dalla Suprema Corte Costituzionale nella sentenza 5 aprile 2013 n.60. La natura del controllo della Sezione Regionale di Controllo è ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità e, pertanto, dei contenuti della deliberazione adottata dalla Sezione regionale di controllo deve essere informato il Consiglio comunale ed è previsto l'obbligo di pubblicazione della stessa, ai sensi dell'art. 31 del D.lgs. 33/2013.

La Sezione regionale di controllo per il Veneto ha adottato la presente pronuncia specifica, a seguito della quale il Comune di Santa Maria di Sala ( Ve) è tenuto a valutare le segnalazioni ed a porre in essere interventi idonei per addivenire al loro superamento. Il controllo della Corte dei conti è limitato ai profili di criticità e irregolarità segnalati dai revisori e/o emersi in seguito all'istruttoria e recepiti nella deliberazione, sicché l'assenza di uno specifico rilievo su altri profili non può essere in nessun modo considerata quale implicita valutazione positiva. Quanto accertato in questa sede non attinge all'antigiuridicità dei comportamenti sottostante gli atti sottoposti a controllo, i quali potranno essere valutati – ove necessario – dai competenti organi giurisdizionali.

L'adozione di specifiche pronunce di grave irregolarità contabile, ai sensi dell'art. 148 bis del TUEL, anche in assenza della specifica assegnazione del termine di cui all'art. 148 bis, comma 3, ha lo scopo di dare impulso alle opportune misure correttive, la cui congruità è valutata dalla Sezione nell'ambito del successivo controllo. In ogni caso, le misure correttive devono auspicabilmente coinvolgere, soprattutto qualora riguardino più aspetti della gestione amministrativo-contabile, l'ampia platea dei soggetti interessati (Giunta e Consiglio comunali, responsabile del servizio finanziario, responsabili dei settori, organo di revisione economico-finanziario) mediante atti e/o provvedimenti vincolanti, da adottarsi secondo le rispettive competenze, non potendo essere considerate idonee le mere dichiarazioni di intenti non supportate da atti che abbiano qualche effetto nell'ordinamento giuridico.

### 1.1 FCDE

Al punto 1.5.1 del questionario viene dichiarato, diversamente, di aver applicato, nella determinazione a consuntivo del FCDE rispetto ai residui, il criterio semplificato introdotto dal Decreto Ministeriale del 20 maggio 2015, con il quale è stato modificato il principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria. La costituzione del fondo attraverso il metodo semplificato prevede le seguenti operazioni:

- |   |
|---|
| <p>+ Fondo crediti di dubbia esigibilità nel risultato di amministrazione al 1° gennaio dell'esercizio cui il rendiconto si riferisce</p> <p>- gli utilizzi del fondo crediti di dubbia esigibilità effettuati per la cancellazione o lo stralcio dei crediti</p> |
|---|



+ l'importo definitivamente accantonato nel bilancio di previsione per il Fondo crediti di dubbia esigibilità, nell'esercizio cui il rendiconto si riferisce

Gli effetti sui valori di riferimento, dovuti ad eventuali utilizzi, a seguito della cancellazione o dello stralcio dei crediti avvenuti nel tratto temporale finanziario di interesse non è rilevabile dai documenti in possesso della Sezione. Il FCDE risulta pari a € 723.252,06. L'argomentazione in narrazione è stata sottoposta ad approfondimento istruttorio, l'ente ha rappresentato che : *“Per quanto riguarda il Fondo si precisa che il metodo di calcolo non è quello del D.M. 20 maggio 2015 ma bensì l'ente ha scelto di adottare un maggiore livello di analisi. Il metodo utilizzato garantisce maggiormente la certezza della consistenza del risultato di amministrazione rinviandone l'utilizzo all'effettivo incasso. In particolare, si è scelto di considerare come livello di analisi la singola categoria capitolo questo perché le somme di difficile esigibilità derivano nella maggior parte dei casi da somme accertate per recupero evasione. “*

La risposta fornita conferma una irregolarità, in quanto i valori numerici cui l'ente perviene non sono applicazione di nessuno dei due metodi alternativi previsti dalla norma (metodo semplificato - metodo ordinario), ne consegue una costituzione del valore del FCDE secondo un indefinito *“maggiore livello di analisi”*, che tuttavia non è dato di valutare e quindi non consente al Collegio nessuna verifica.

Quanto sopra evidenziato con riguardo particolare alla modalità seguita nel quantificare le somme da accantonare al FCDE, riflette una inadeguata applicazione dei principi, che distorce le funzioni degli strumenti contabili. Il Collegio invita al rispetto effettivo delle regole contabili, diversamente operando infatti si consoliderebbe un comportamento di superficiale definizione di singole poste nelle risultanze consuntive, non idonee a garantire la consapevole e corretta formazione della volontà del Consiglio nella fase di approvazione del rendiconto e del bilancio.

I titoli I (entrate tributarie) e III (entrate extra-tributarie) di bilancio, aggregano le operazioni di entrata che tra l'altro, esprimono in via diretta - rispetto ad altri flussi positivi- la capacità dell'ente di essere finanziariamente autonomo. Tali tipologie di entrata quando correttamente realizzate ed idoneamente programmate offrono spazi di *“libertà”* dell'ente nelle scelte di bilancio, rispetto ad entrate a destinazione vincolata.

L'art. 187 del T.U.E.L consente che siano mantenute tra i residui dell'esercizio esclusivamente le entrate accertate per le quali esiste un titolo giuridico che costituisca l'ente locale creditore della correlativa entrata esigibile nell'esercizio, secondo i principi applicati della contabilità finanziaria di cui all'allegato n. 4/2 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e successive modificazioni.

I Residui attivi compongono il risultato di amministrazione ed in quanto valori creditorii, offrono al rendiconto di fine esercizio quell'elemento di positività finanziaria tipico dei *“crediti rimasti da riscuotere”*. Si tratta, tuttavia, di un valore solo potenziale, in quanto è necessaria una coltivazione effettiva delle ragioni creditorie, per raggiungere attraverso la riscossione, ad una materializzazione monetaria.

Ove tali crediti siano mantenuti nel sistema contabile dell'ente , seppure svalutati - perché risalenti nel tempo e di dubbia e difficile esazione - attraverso lo strumento del Fondo Crediti Dubbia Esigibilità occorre:

- che l'operazione di riaccertamento dei residui, ovvero, quell'operazione contabile che consiste nella misurazione finanziaria delle proprie entità creditorie e della qualità delle

stesse non sia stata (riaccertamento straordinario) e non sia (riaccertamento ordinario) diretta ad “adornare di positività” il risultato di amministrazione, alterando la veritiera conoscenza delle risorse effettivamente disponibili;

- che sia neutralizzato il trasferimento del rischio di insolvenza - per l'inadeguatezza gestionale nella realizzazione delle ragioni creditorie- sulla collettività di Santa Maria di Sala in quanto il FCDE, se da una parte è strumento utile di sterilizzazione finanziaria è al contempo un blocco delle risorse anche future, che sarebbero così distolte da reinvestimenti finalizzati al beneficio del territorio e della popolazione locale.

Si richiama, dunque, al rispetto effettivo delle regole contabili evitando similamente a quanto *mutatis mutandis* avviene nel settore aziendalistico privato esiti valutativi che conducano ad iscrivere nelle scritture contabili “*watered asset*”.

Il FCDE di € 723.252,06 , nella valutazione di una complessiva positività degli equilibri raggiunti, esprime un approccio gestionale di prudenza, tuttavia si ribadisce che esso si configura nell'ambito di una modalità irrituale di definizione e quindi rischia di rappresentare un blocco di risorse, che diversamente sarebbero destinabili ai bisogni della collettività. L'accantonamento al FCDE, è infatti diretto a fronteggiare il rischio della perdita o della erosione del valore nominale del credito, ma non rappresenta uno strumento risolutivo ai fini della tenuta prospettica degli equilibri di bilancio. Fermo restando infatti che “*una riscossione ordinata e tempestivamente controllabile delle entrate è elemento indefettibile di una corretta elaborazione e gestione del bilancio inteso come «bene pubblico» funzionale «alla valorizzazione della democrazia rappresentativa»* (sentenza n. 184 del 2016; nello stesso senso, sentenze n. 247 e n. 80 del 2017), mentre meccanismi comportanti una «*lunghissima dilazione temporale*» (sentenza n. 18 del 2019) sono difficilmente compatibili con la sua fisiologica dinamica. (Corte Costituzionale sentenza 15 marzo 2019 n.51). Spettano all'ente locale le iniziative opportune alla cura dei propri crediti, anche nell'ipotesi in cui la riscossione sia stata affidata a soggetto esterno. L'ente in questa circostanza, infatti, non è spogliato dall'obbligo di coltivare le proprie ragioni creditorie attraverso compiuti e specifici controlli sull'operato dell'agente delle riscossioni. Si ricorda, inoltre, che per effetto del comma quarto dell'art. 153 TUEL é il Responsabile finanziario o suo equivalente “tenuto a verificare che l'accertamento e la conseguente riscossione delle entrate avvenga alle scadenze stabilite ed in misura tale da assicurare un gettito di fine esercizio non inferiore alla previsione, evitando accuratamente la costituzione di residui attivi che, per la loro consistenza, incidono sulla liquidità dell'ente.” (cfr. Delibera Sez. Controllo Puglia n. 146/2017), mentre l'organo di revisione compirà secondo il proprio *officium* le verifiche sulle misure adottate per migliorare l'efficienza nella riscossione.

In assenza di ulteriori motivazioni offerte dall'ente , per quanto riguarda l'ammontare dei residui si ricorda che i comportamenti dei gestori delle risorse pubbliche locali devono essere rispettosi dell'uguaglianza tra concittadini attuali e futuri. In questa circostanza argomentativa si richiama in particolare l'effetto intergenerazionale negativo, che può derivare da entrate non riscosse e da debiti da pagare da una parte e l'asimmetria sostanziale che si viene a creare tra debitori adempienti e debitori morosi, al fine di non creare le condizioni per un indiretto finanziamento a terzi (per i crediti non riscossi) e la sottrazione di risorse al sistema di mercato (per i debiti non pagati), poiché in entrambe le ipotesi le conseguenze sfavorevoli ricadrebbero sull'intera cittadinanza.

Nel rimandare alla curata e dettagliata relazione dell'organo di revisione relativamente



alla qualità dei residui ed all'attività di riscossione per tipologie di entrata, si invita fermamente l'ente a perseguire una efficiente valutazione dei crediti e dei debiti, attivandosi altresì al fine di scongiurare il compiersi di termini di prescrizione che svuotino le ragioni creditorie del Comune.

### *1.2 Fondo Contenzioso*

Dal questionario sul Rendiconto 2016 e dalla lettura della relazione dell'organo di revisione ( cfr pag. 60) risulta che l'ente non ha proceduto agli accantonamenti al previsto Fondo contenziosi. Sono stati chiesti chiarimenti all'ente, il quale ha rappresentato : *“in base all'analisi del contenzioso in essere al 31/12/2016 non si è ritenuto necessario procedere ad accantonamenti a titolo di fondo contenzioso. Si evidenzia che con il Rendiconto 2018 è stato accantonato il Fondo, effettuando la ricognizione puntuale di ogni singolo contenzioso o passività potenziale, accantonando l'importo complessivo di € 45.000, cui poi vanno sommati gli ulteriori € 20.000,00 accantonati con il preventivo 2019. In ogni caso per quanto riguarda le spese di causa gli impegni vengono adeguati annualmente in base alle effettive fasi del contenzioso.”*

Il Collegio, nel prendere atto di quanto comunicato con riferimento ad accantonamenti su esercizi successivi, richiama ad un costante monitoraggio sulle circostanze che costituiscono il presupposto dell'accantonamento di somme al Fondo contenziosi. Il D. Lgs. 23.06.2011, n. 118, Allegato 4/2 il punto 5.2 lettera h) stabilisce, infatti, l'obbligo: *«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 già stato assunto l'impegno, si conserva l'impegno e non si effettua l'accantonamento per la parte già impegnata. L'accantonamento riguarda il rischio di maggiori spese legate a contenzioso[.] Gli stanziamenti riguardanti il fondo rischi spese legali [.] sono destinati ad essere incrementati in occasione dell'approvazione del bilancio di previsione successivo, per tenere conto del nuovo contenzioso formatosi alla data dell'approvazione del bilancio»*

L'art. 167 TUEL, attribuisce la facoltà agli enti locali di stanziare nella missione "Fondi e accantonamenti", all'interno del programma "Altri fondi", ulteriori accantonamenti riguardanti passività potenziali, sui quali non è possibile impegnare e pagare.

L'antinomia tra le due norme (una attributiva di un obbligo di accantonamento, l'altra di una facoltà) deve essere risolta sulla base del principio di specialità (cfr. Deliberazione n. 103/2018/PRSP della Sezione di Controllo della Liguria), atteso che l'art. 167 del T.U.E.L. è norma di carattere generale, mentre quanto disposto dall'Allegato 4/2 punto 5.2 lettera h) del D. Lgs. 23.06.2011, n. 118 è norma di carattere speciale, che impone l'accantonamento al Fondo rischi Contenzioso e prevede che: *«[.] L'organo di revisione dell'ente provvede a verificare la congruità degli accantonamenti»*. In particolare,

rispetto a quest'ultima incombenza la Sezione delle Autonomie ha raccomandato all'Organo di revisione la specifica attenzione sull' adeguatezza di tale verifica. (Cfr. C.d.C. Sez. Aut. 23.06.2017, n. 14/SEZAUT/2017/INPR).

Il Collegio, in assenza di ulteriori elementi conoscitivi, invita l'ente, al realizzarsi delle condizioni per l'accantonamento, ad una attenta applicazione del principio contabile sopra richiamato. Occorre infatti considerare, come ricordato dalla Sezione Regionale di Controllo per la Campania ( Sez. contr. Campania 27.09.2017, n. 238) sull'insegnamento della Sezione delle Autonomie, con riguardo al fondo rischi contenzioso, come *«le quote accantonate dell'avanzo di amministrazione sono utilizzabili solo a seguito del verificarsi dei rischi per i quali sono state accantonate le relative risorse; resta fermo che nel caso di risultato di amministrazione negativo l'Ente dovrà, anziché operare in base a quanto prescrive l'art. 175 del Tuel, reperire ex novo le risorse necessarie a sostenere le spese cui erano originalmente destinate le entrate vincolate/accantonate nel risultato di amministrazione e nel successivo bilancio preventivo occorrerà trovare le risorse necessarie a finanziare le connesse spese, altrimenti prive di copertura effettiva. Nel caso in cui il risultato di amministrazione non presenti un importo sufficiente a comprendere le quote vincolate, destinate ed accantonate, la differenza è iscritta nel primo esercizio considerato nel bilancio di previsione, prima di tutte le spese, come disavanzo da recuperare» ed ha sottolineato che «in caso di disavanzo, le quote vincolate del risultato di amministrazione infatti sono esse stesse un debito da onorare e non certamente una copertura».*

### *1.3 Entrate extratributarie: proventi da violazioni codice della strada - Unione dei Comuni del Miranese*

L'Organo di revisione nella propria relazione (cfr.pg. 40) afferma che *“[...] la quota parte delle sanzioni relative al comune di Santa Maria di Sala sarà registrata al titolo II (dal 2015) e non più al titolo III, nel quale confluiranno le somme accertate dall'iscrizione a ruolo 2015 e quelle incassate da ruoli emessi anni per cassa precedenti al 31/12/2013[...]”.*

Rispetto alla questione in argomento fatta oggetto di approfondimento istruttorio l'ente ha rappresentato: *“Per quanto concerne le entrate per sanzioni codice della strada vengono accertate e incassate dall'Unione dei Comuni del Miranese che provvede ad accantonare il FCDE e a assumere tutti gli atti per la riscossione coattiva delle sanzioni non pagate. L'importo delle sanzioni pagate anche coattivamente vengono riversate a ogni ente secondo il principio della competenza territoriale. L'entrata viene accertata nel bilancio dell'ente come Trasferimento Corrente da Unione dei Comuni. Si evidenzia in ogni caso che il Comune di Santa Maria di Sala non fa più parte dell'Unione dei Comuni del Miranese avendo, nei termini statutarî, esercitato il recesso a far data dal 01/01/2019.*

In considerazione dei potenziali riflessi sul sistema di bilancio dei Comuni aderenti ad una Unione, il Collegio invita a prestare la dovuta attenzione nella corretta quantificazione del FCDE ,secondo quanto disposto all'allegato 4/2 del D.Lgs 118/2011 che, al relativo paragrafo 3.3 stabilisce che *“(...) Non sono altresì oggetto di svalutazione le entrate di dubbia e difficile esazione riguardanti entrate riscosse da un ente per conto di un altro ente e destinate ad essere versate all'ente beneficiario finale. Il fondo crediti*



*di dubbia esigibilità è accantonato dall'ente beneficiario finale.*" Al riguardo particolare attenzione occorre prestare alla corretta contabilizzazione delle entrate derivanti dalle sanzioni previste dal codice della strada. L'obbligo di quantificare e valorizzare il fondo crediti di dubbia esigibilità in osservanza del citato principio contabile è infatti collegato all'accertamento ovvero alla tipologia di sanzione, rispetto al quale le norme individuano il beneficiario titolare dell'entrata.

La disciplina generale di cui all'art. 208 del D.Lgs 285/1992 al relativo comma 1, stabilisce che *"(...) I proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie per violazioni previste dal presente codice sono devoluti allo Stato, quando le violazioni siano accertate da funzionari, ufficiali ed agenti dello Stato, nonché da funzionari ed agenti dell'ente Ferrovie dello Stato o delle ferrovie e tramvie in concessione. I proventi stessi sono devoluti alle regioni, province e comuni quando le violazioni siano accertate da funzionari, ufficiali ed agenti, rispettivamente, delle regioni, delle province e dei comuni. (...) "attribuendo, quindi, ai singoli enti la titolarità dell'entrata - nei casi in cui la sanzione sia stata comminata dai rispettivi funzionari ovvero da agenti per conto degli stessi, in quanto espressamente indicato dalla norma.*

L'art. 142 codice della strada, in deroga alla disciplina generale, stabilisce che, per le sole sanzioni afferenti le violazioni dei limiti di velocità, i relativi proventi siano ripartiti, ovvero *"(...) attribuiti, in misura pari al 50 per cento ciascuno, [all'ente proprietario della strada su cui è stato effettuato l'accertamento o agli enti che esercitano le relative funzioni ai sensi dell'articolo 39 del decreto del Presidente della Repubblica 22 marzo 1974, n. 381,] e [all'ente da cui dipende l'organo accertatore, alle condizioni e nei limiti di cui ai commi 12-ter e 12-quater.] Le disposizioni di cui al periodo precedente non si applicano alle strade in concessione. Gli enti di cui al presente comma diversi dallo Stato utilizzano la quota dei proventi ad essi destinati nella regione nella quale sono stati effettuati gli accertamenti (...)"*. La norma definisce la misura del riparto, oltre a consentire che l'entrata sia suddivisa - tra l'ente proprietario della strada - dalle province di Trento e Bolzano per le opere di competenza statale nella regione Trentino-Alto Adige - per il 50% e, l'ente da cui dipende l'organo accertatore, per il restante 50%.

L'esempio n. 4 del citato Allegato n. 4/2 al D.Lgs n. 118/2011 "Accertamento proventi derivanti dalle sanzioni per violazione al codice della strada" prevede che *"Nel rispetto del principio contabile generale n. 9 della prudenza, il principio applicato della contabilità finanziaria n. 3.3 prevede che le entrate di dubbia e difficile esazione, per le quali non è certa la riscossione integrale, sono accertate per l'intero importo del credito (ad es. le sanzioni amministrative al codice della strada, gli oneri di urbanizzazione, i proventi derivanti dalla lotta all'evasione, ecc.).*

*E' escluso pertanto, per tali entrate il cd. accertamento per cassa ed è obbligatorio effettuare un accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità, vincolando una quota dell'avanzo di amministrazione.*

*L'accertamento delle sanzioni avviene:*

- alla data di notifica del verbale, in quanto la notifica del verbale, come la contestazione immediata, rende l'obbligazione esigibile. Nel caso in cui il verbale notificato non indichi l'importo della sanzione, oggetto di determinazione successiva, l'accertamento dell'entrata è effettuato sulla base della notifica dell'atto che quantifica la sanzione;*
- per le sanzioni non riscosse, che diventano titolo esecutivo dopo 60 giorni, si provvede*



ad integrare l'accertamento originario con le maggiori somme iscritte ruolo (differenza tra somma iscritta a ruolo e somma originariamente accertata). E' possibile accertare per cassa le maggiori entrate derivanti da interessi e sanzioni per il ritardato pagamento;  per le sanzioni archiviate/annullate in sede di autotutela, si provvede alla riduzione dell'accertamento originario.

Qualora invece il trasgressore provveda al pagamento immediato (ossia in assenza di notifica), l'accertamento avviene per cassa."

Nell'ipotesi pertanto, in cui il pagamento avvenga successivamente alla notifica della sanzione l'accertamento deve essere contabilizzato da ciascun ente, nel rispetto di quanto sopra precisato, all'atto della notifica della sanzione. Per la corretta applicazione del principio contabile poiché l'obbligazione giuridica perfezionata costituisce il presupposto per l'accertamento della relativa entrata di competenza, nell'esercizio finanziario di esigibilità, è indispensabile una stretta e coerente aderenza nella temporalità dei flussi di rappresentazione degli estremi dell'accertamento delle sanzioni, per una efficiente imputazione contabile e per la corretta eventuale svalutazione dei crediti. Nell'ipotesi di utilizzo di sistemi informatici condivisi tra ente ed Unione, che veicolano i flussi informativi degli estremi degli accertamenti, si deve necessariamente tenere conto del rispetto dei principi sopra richiamati.

L'esercizio di funzioni delegate ad una Unione necessita di una preventiva e chiara definizione dei rapporti finanziari con il singolo Comune, al fine di una corretta composizione delle rispettive risultanze contabili e delle imputazioni di crediti e debiti. A tale fine è indispensabile che l'ente e l'Unione siano in ogni tempo, in grado di poter identificare univocamente i rapporti finanziari reciproci, che devono risultare opportunamente ed adeguatamente regolamentati, anche attraverso apposite pattuizioni, affinché sia resa evidente la catena di flusso, avente effetti finanziari ed economici sugli assetti contabili dell'ente, a garanzia della ricostruzione della filiera di gestione delle risorse pubbliche ed a presidio dell'integrità della ricchezza collettiva. Per le considerazioni che precedono si richiamano, tutti gli organi coinvolti nell'esercizio delle funzioni di programmazione e di gestione ad una responsabile attenzione sulle operazioni di liquidazione, sull'asseverazione dei rapporti di credito e di debito e sulla corretta registrazione contabile nelle fasi di recesso dall'Unione dei Comuni del Miranese e liquidazione.

#### 1.4 Margine primario tra accertamenti ed impegni

Emerge dagli atti che il risultato di gestione è positivo, tuttavia la gestione di competenza, al netto della componente di avanzo utilizzato, si presenta negativa per euro 263.600,19, per effetto dell'apporto del FPV - il cui margine di esercizio è parimenti negativo per euro 210.000 :

<b>RISULTATI DELLA GESTIONE SCHEMI BDAP - RENDICONTO 2016</b>	
<b>Risultato della gestione W</b> dello schema BDAP	842.399,81
Avanzo utilizzato in entrata (H+P)	1.106.000,00
Disavanzo applicato in spesa (AA)	0,00
<b>Risultato della gestione netto</b> avanzo W-(H+P) +(AA)	-263.600,19
Apporto complessivo del FPV= (A+Q -DD-UU)	-210.101,82
<b>Risultato gestione netto</b> avanzo e FPV (Accertamenti - impegni)	-53.498,37

E' stato chiesto all'ente la conferma che l'avanzo per complessivi euro 1.106.000 sia stato interamente utilizzato e chiarimenti in ordine alla negatività dei sopra indicati margini. L'ente ha comunicato: *"In riferimento alla gestione di competenza si evidenzia che l'avanzo di amministrazione è stato interamente utilizzato precisando che una quota pari ad € 70.000,00 (Deliberazione Consiglio Comunale n. 39 del 12/09/2016) ha finanziato il FCDE dell'esercizio 2016 poiché derivante dallo "svincolo" di quota del risultato di amministrazione inizialmente accantonato. Si evidenzia infatti che il principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria prevede quanto segue: "L'eventuale quota del risultato di amministrazione "svincolata", sulla base della determinazione dell'ammontare definitivo del fondo crediti di dubbia esigibilità rispetto alla consistenza dei residui attivi di fine anno, può essere destinata alla copertura dello stanziamento riguardante il fondo crediti di dubbia esigibilità del bilancio di previsione dell'esercizio successivo a quello cui il rendiconto si riferisce. Si evidenzia quindi che il Risultato di gestione netto, per effetto di quanto sopra non risulta negativo ma bensì positivo."*

Premesso che il risultato di gestione è positivo per euro 842.399,81 l'evidenza sulla negatività del margine primario tra accertamenti e impegni, ovvero al netto dell'avanzo applicato e utilizzato e del FPV, è diretta a verificare la consapevolezza dell'ente sulla capacità "potenziale" di squilibrio, qualora non sia perseguito un margine positivo costante poiché diversamente operando nel medio-lungo termine si potrebbe giungere ad ad un indebolimento degli equilibri complessivi.

Per quanto riguarda il richiamo al principio contabile si rammenta ad integrazione di quanto riportato dall'ente, che l'art. 187, co.3 TUEL, stabilisce, con riferimento alla specifica voce del FCDE che *"(...)Resta salva la facoltà di impiegare l'eventuale quota del risultato di amministrazione "svincolata", in occasione dell'approvazione del rendiconto, sulla base della determinazione dell'ammontare definitivo della quota del risultato di amministrazione accantonata per il fondo crediti di dubbia esigibilità, per finanziare lo stanziamento riguardante il fondo crediti di dubbia esigibilità nel bilancio di previsione dell'esercizio successivo a quello cui il rendiconto si riferisce."*

Il Collegio, quindi, richiama l'attenzione sulla necessaria preventiva approvazione del rendiconto di gestione che legittimi le somme che, a seguito di svincolo, assumono idoneità ad essere titolo di finanziamento nel bilancio di previsione ovvero, in generale, applicabili in quota avanzo. Il complessivo e dinamico svolgersi dei fatti di gestione, viene tradotto nelle scritture contabili e trova la sua collocazione nell'ambito di ciascuna decisione di bilancio. Nel bilancio preventivo, con riguardo alla spesa, assume natura autorizzatoria. Nel rendiconto si misura l'equilibrio positivo o negativo di bilancio. In entrambi i momenti, fondamentale è il corretto formarsi della volontà del Consiglio.

Il bilancio, infatti, è un "bene pubblico", *«nel senso che è funzionale a sintetizzare e rendere certe le scelte dell'ente territoriale, sia in ordine all'acquisizione delle entrate, sia alla individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche, onere inderogabile per chi è chiamato ad amministrare una determinata collettività ed a sottoporsi al giudizio finale afferente al confronto tra il programmato ed il realizzato»* (Corte Cost., sentenze n. 184/2016, n. 228/2017, n. 247/2017 e n. 49/2018. In questo senso cfr. altresì, recentemente, Consiglio di Stato, sez. IV, sentenze nn 2200e 2201/2018).



### 1.5 Contratto di leasing

Con riferimento al contratto di leasing n. IC01217653 (cfr. relazione revisore pagina 56) è stato chiesto all'ente di indicare il metodo di contabilizzazione adottato precisando in particolare, trattandosi di contratto stipulato anteriormente al 2015, il metodo patrimoniale ovvero quello finanziario (cfr. Sezioni Riunite della Corte dei conti n. 49/CONTR/2011), per la registrazione conseguente in contabilità finanziaria ed economico patrimoniale. L'ente ha rappresentato che: *“il metodo di contabilizzazione adottato è il metodo patrimoniale essendo un contratto stipulato anteriormente al 2015.”* In virtù del fatto che la stipula del contratto è anteriore al 2015, tale facoltà è ammessa si ricorda all'ente tuttavia che sarebbe consentito aderire al metodo di contabilizzazione finanziario, in considerazione di scadenza non prossima, 2028, in guisa da adeguare la contabilizzazione alle sopravvenute disposizioni contabili ed allineare maggiormente le evidenze contabili.

### 1.6 Bilancio consolidato

E' stato rilevato che l'ente, già in sperimentazione dagli esercizi precedenti, non ha adottato nel 2016 il bilancio consolidato. Alla richiesta di chiarimenti ha rappresentato: *“Il Comune di Santa Maria di Sala ha adottato il Bilancio Consolidato per l'anno 2015, anno nel quale è stata inclusa, nel perimetro di consolidamento, la società Veritas S.p.a. Per quanto riguarda il 2016 la società Veritas S.p.a. ha notiziato (nota ns. prot. 10.122/2017 del 14.06.2017) tutti gli enti soci di essere ricompresa tra le società quotate in quanto ha emesso, nel novembre 2014, strumenti finanziari quotati in mercati regolamentati. Si evidenzia che per quanto riguarda le società quotate il principio contabile applicato al Bilancio Consolidato al punto 2. Il gruppo “amministrazione pubblica” – 5) le società controllate prevede che: “In fase di prima applicazione del presente decreto, con riferimento agli esercizi 2015 – 2017, non sono considerate le società quotate e quelle da esse controllate ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile. A tal fine, per società quotate si intendono le società emittenti strumenti finanziari quotati in mercati regolamentati.” Resta inteso che successivamente alla definizione del Gruppo Amministrazione Pubblica Comune di Santa Maria di Sala, nessun ente, aziende e società è stata ricompresa nel perimetro di consolidamento e conseguentemente con Deliberazione di Consiglio Comunale n. 35 del 31/07/2017 si è preso atto della mancata redazione del Bilancio Consolidato poiché nessun ente, aziende e società rientra nel perimetro di consolidamento.*

Nel 2016, il comune possedeva le seguenti partecipazioni dirette desumibili dalla Banca Dati del Ministero del Tesoro:

Denominazione partecipata	Codice fiscale	Diretta %
ACTV S.P.A.	80013370277	0,096
SOCIETA' DEL PATRIMONIO PER LA MOBILITA' VENEZIANA S.P.A.	03493940278	0,17
VENEZIANA ENERGIA RISORSE IDRICHE TERRITORIO AMBIENTE SERVIZI - V.E.R.I.T.A.S. S.P.A.	03341820276	1,921354

Il Principio contabile applicato concernente il bilancio consolidato di cui all'allegato 4/4 del D.lgs 118/2011, aggiornato al DM 11 agosto 2017 afferma che con riferimento alle

definizioni del “2. Il gruppo “amministrazione pubblica”, “(...) Costituiscono componenti del “gruppo amministrazione pubblica” (...) 5) le società partecipate dell’amministrazione pubblica capogruppo, costituite dalle società a totale partecipazione pubblica affidatarie dirette di servizi pubblici locali della regione o dell’ente locale indipendentemente dalla quota di partecipazione. A decorrere dal 2018, con riferimento all’esercizio 2017 la definizione di società partecipata è estesa alle società nelle quali la regione o l’ente locale, direttamente o indirettamente, dispone di una quota significativa di voti, esercitabili in assemblea, pari o superiore al 20 per cento, o al 10 per cento se trattasi di società quotata.”

Tanto premesso il Collegio si riserva ulteriori approfondimenti negli esercizi finanziari successivi al 2016.

### PQM

La Sezione regionale di controllo per il Veneto con riferimento al Rendiconto 2016 del Comune di Santa Maria di Sala (Ve):

- accerta nel 2016 la mancata costituzione del Fondo contenziosi;
- invita al costante monitoraggio del margine primario tra accertamenti e impegni ed al rispetto delle procedure contabili;
- invita a valutare la contabilizzazione secondo il metodo finanziario del contratto di leasing in essere;
- richiama al rispetto delle disposizioni contabili ed alla corretta applicazione dei principi contabili nella determinazione del F.C.D.E. in particolare come specificato nella motivazione;
- invita l’ente ad un’attenta contabilizzazione dei proventi da violazioni al codice della strada e dei rapporti con l’Unione dei Comuni del Miranese ;
- ricorda l’obbligo di pubblicazione della presente pronuncia.

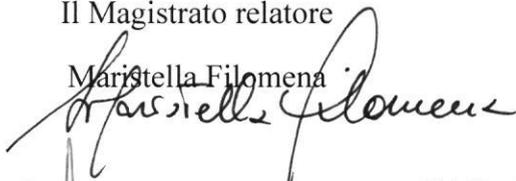
### DISPONE

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

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 25 luglio 2019.

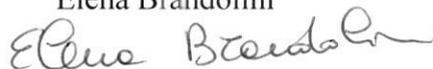
Il Magistrato relatore

Maristella Filomena



Il Presidente f.f.

Elena Brandolini



Depositata in Segreteria il 19 DIC. 2019

IL DIRETTORE DI SEGreteria

Dott.ssa Letizia Rossini

