

Deliberazione n. 47 /2018/PRSE



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

*Nell'adunanza del 22 novembre 2017*

*composta dai magistrati:*

Diana CALACIURA TRAINA	Presidente
Amedeo BIANCHI	Consigliere
Francesca DIMITA	Primo Referendario relatore
Elisabetta USAI	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 d.lgs. 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, D.L. 174/2012, convertito dalla legge 213 del 7 dicembre 2012;

VISTA la deliberazione della Sezione delle autonomie della Corte dei conti n. 22/2016/SEZAUT/INPR di approvazione delle "linee guida e relativo questionario per



*gli organi di revisione economico finanziaria degli enti locali per l'attuazione dell'art. 1, commi 166 e seguenti della legge 23 dicembre 2005, n. 266. Rendiconto della gestione 2015".*

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

ESAMINATA la relazione sul rendiconto di gestione per l'esercizio finanziario 2015, redatta dall'Organo di revisione del Comune di Polesella sulla base dei criteri indicati dalla Sezione delle Autonomie con la deliberazione sopra indicata;

VISTA la nota prot. n. 11367 del 22 settembre 2017, con la quale il Magistrato istruttore ha chiesto chiarimenti in ordine alle criticità rilevate a seguito dell'esame del questionario;

VISTA la nota di risposta dell'ente prot. n. 9317/2017 del 3 ottobre 2017, acquisita al protocollo Cdc n. 11553 di pari data;

VISTA l'ordinanza del Presidente n. 65/2017 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il relatore, Primo Referendario, dott.ssa Francesca Dimita

### **FATTO**

L'esame della relazione redatta ai sensi del citato art. 1, comma 166, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 dall'organo di revisione del Comune di Polesella sulle risultanze del rendiconto 2015 ha rivelato alcune criticità della gestione.

#### **1) Ritardo nell'approvazione del rendiconto.**

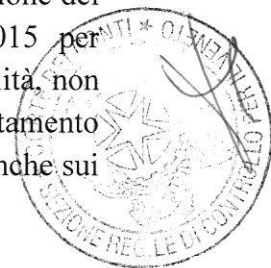
Dalle verifiche effettuate, risulta che il Comune di Polesella ha approvato il rendiconto relativo all'esercizio 2015 oltre il termine, in data 25 maggio 2016.

Sul punto, nella risposta alla nota istruttoria inviata da questa Sezione, l'ente imputa il ritardo all'impossibilità, determinata dal blocco delle assunzioni previsto per il ricollocamento del personale di area vasta, di provvedere all'immediata sostituzione del Responsabile dei Servizi Finanziari, cessato dal servizio in data 30.12.2015 per quiescenza, prima del mese di novembre del 2016. Tale momentanea impossibilità, non riconducibile alla volontà dell'ente, ha comportato un inevitabile rallentamento dell'attività gestionale di competenza dell'area finanziaria, che si è riverberata anche sui tempi di predisposizione e di approvazione del rendiconto.

#### **2) Risultato di amministrazione e FPV.**

Dalle risultanze fornite dal questionario, è emerso che il Comune di Polesella non ha disposto accantonamenti né vincoli sul risultato di amministrazione dell'esercizio 2015.

In merito, l'ente ha dichiarato che anche l'operazione di ripartizione del risultato di amministrazione è stata condizionata negativamente dalle difficoltà incontrate nel turn over del Responsabile dei Servizi Finanziari. In particolare, in assenza di un soggetto competente, in grado di ricostruire la gestione dell'esercizio finanziario 2015, ai fini della corretta ripartizione del risultato di amministrazione, l'ente, pur nella consapevolezza



della difformità di tale soluzione rispetto ai principi dell'armonizzazione contabile, ha preferito far confluire l'intero importo del risultato nell'avanzo libero. Nell'esercizio 2016, tuttavia, l'ente ha evitato di applicare, se non per quote residuali, l'avanzo suddetto, sicché la parte da accantonare e da vincolare, di fatto, non è stata impiegata ed, in particolare: la quota da accantonare a titolo di Trattamento di Fine Mandato del Sindaco (euro 3.290.,94), che è stata poi accantonata nell'avanzo di amministrazione 2016; la quota destinata al Fondo crediti di dubbia esigibilità (circa 65.000,00 euro); la quota da destinare ad investimenti (euro 175.480,73), che è stata utilizzata solo in conformità alla propria destinazione.

L'ente ha ammesso di non aver accantonato nulla al Fondo crediti di dubbia esigibilità nel 2015 (anno in cui si è verificata la difficoltà sopra illustrata).

La suesposta problematica ha riguardato anche il Fondo Pluriennale Vincolato (FPV). Alla domanda di cui al punto 1.2.6.5 del questionario (se, a chiusura dell'esercizio 2015, le spese di investimento non impegnate, a fronte di entrate esigibili, sono confluite nella corrispondente quota del risultato di amministrazione vincolato o destinato ad investimenti), l'Organo di revisione dell'ente ha fornito risposta negativa.

Siffatta, erronea modalità non ha consentito di evidenziare contabilmente il vincolo gravante sull'avanzo di amministrazione realizzato al termine dell'esercizio 2015 (pari ad euro 1.613.812,03), anche se la consistenza dell'avanzo stesso era comunque tale da coprire ampiamente gli accantonamenti (appostati nel bilancio previsione 2016).

### 3) **Riscossione entrate.**

Nel rispondere alla domanda 1.2.8.2 del questionario, l'Organo di revisione dell'ente ha dichiarato che quest'ultimo non ha contabilizzato i versamenti operati dal concessionario della riscossione al lordo dell'aggio ad esso dovuto.

In merito, l'ente ha affermato che: il concessionario della riscossione (nella specie, Agenzia delle entrate), riversa le somme riscosse al netto dell'aggio ad esso spettante; i riversamenti, in sé considerati, rappresentano una parte residuale del proprio bilancio (meno dell'1% delle entrate accertate); tali fattori lo hanno indotto a non registrare la reversale di incasso ed il mandato di pagamento riferiti al riversamento, ciò costituendo un "artificio contabile", oltre che un aggravio inutile per la propria organizzazione. Tuttavia, nella nota di risposta, l'ente si dichiara pronto ad "*allinearsi a quanto richiesto*" sulla contabilizzazione degli introiti provenienti dal predetto concessionario.

### 4) **Servizi conto terzi.**

Tra le spese per "Servizi conto terzi", l'ente ha inserito le seguenti voci: "proventi codice della strada – convenzione servizio P.L. – quote altri comuni" (per euro 460.761,36); "Iva split payment istituzionale" (per euro 116.409,81); "altre ritenute personale dipendente" (per euro 7.402,62). Le corrispondenti voci di entrata di tali spese sono state inserite tra le "Partite di giro" (le prime due) e tra i "Servizi conto terzi" (la terza).

E' stato rilevato che gli impegni relativi a dette spese pareggiano con gli accertamenti relativi alle correlate entrate soltanto nel complesso dell'aggregato riferito ai servizi conto terzi e alle partite di giro. Tra l'altro, si riscontra ancora una volta l'errata

contabilizzazione, tra i “servizi conto terzi”, dei proventi derivanti dall’applicazione delle sanzioni per violazioni del CdS, riscossi dall’ente in qualità di capofila del servizio associato di Polizia locale.

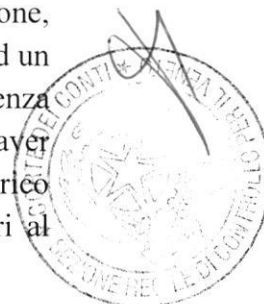
In proposito, l’ente ha dichiarato che la differenza tra gli accertamenti e gli impegni afferenti ai “servizi conto terzi” e tra gli accertamenti e gli impegni afferenti alle partite di giro è dovuta ad un errore nella codifica, a livello di categoria per le entrate e di macroaggregato per le spese, che ha determinato uno sfasamento dei valori. Le rilevate anomalie sono state eliminate nel 2016.

#### **5) Gestione delle partecipazioni in Organismi societari.**

Il Comune di Polesella detiene partecipazioni in diversi organismi societari, uno dei quali ha manifestato problemi sotto il profilo economico-finanziario, analizzate da questa Sezione nella precedente deliberazione n. 166/2017/PRSP. In tale delibera, in particolare, sono stati assoggettati ad un esame specifico i rapporti finanziari con la partecipata Polesine Acque s.p.a., affidataria della gestione del servizio idrico integrato per conto dei comuni della Provincia di Rovigo, in considerazione della sussistenza di una consistente debitoria della stessa nei confronti di tutti gli enti soci, ivi compreso il Comune di Polesella.

La debitoria, com’è risultato già in occasione delle verifiche compiute sul rendiconto di esercizio 2014, è stata oggetto di un piano di rientro, accettato dai comuni creditori ed in fase di attuazione nel 2015.

In risposta alla richiesta di aggiornamento sia sull’andamento del piano sia sull’esistenza di eventuali accordi aventi ad oggetto la compensazione di debiti/crediti reciproci tra ente e società partecipata, l’ente ha riferito che la società sta rispettando l’impegno assunto, chiudendo, tra l’altro, gli ultimi tre esercizi in utile, e che sono state operate compensazioni con i crediti verso la società per fornitura di acqua, regolarmente contabilizzate nel bilancio di previsione 2017, mediante appositi movimenti contabili di entrata e di uscita. L’ente, inoltre, ha riferito della approvazione, in data 9 agosto 2017, da parte dell’Assemblea dei comuni soci, del progetto di fusione, per incorporazione, della Polesine Acque s.p.a. nel Centro Veneto Servizi s.p.a., allo scopo di dare vita ad un nuovo soggetto, denominato “Veneto Acque S.p.a.”, illustrando le ragioni di convenienza che sarebbero alla base della scelta compiuta dai soci. In ultimo, lo stesso dà atto di aver accantonato nel 2016 l’importo di euro 118.523,84 a copertura del debito residuo a carico della Polesine Acque S.p.a., il quale verrà annualmente ridotto per l’importo pari al versamento delle rate annuali del piano di rientro.



### **DIRITTO**

#### **1) RITARDO NELL’APPROVAZIONE DEL RENDICONTO.**

Pur comprendendo le ragioni che hanno determinato il ritardo nella approvazione del rendiconto dell’esercizio 2015, questa Sezione sottolinea che l’osservanza del termine prescritto per tale adempimento riveste estrema rilevanza nell’ambito della gestione amministrativa e contabile dell’ente locale, atteso che il rendiconto costituisce veicolo di informazioni comparative e strumento di verifica dei valori della previsione e programmazione definitiva alla luce dei risultati concreti conseguiti, suscettibile di

evidenziare gli eventuali scostamenti e di renderne intellegibili le ragioni.

## **2) RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE E FPV.**

In merito alla determinazione del risultato di amministrazione, caratterizzata, con riguardo all'esercizio 2015, dall'assenza di accantonamenti, con la conseguente formazione di un avanzo libero non effettivo e veritiero, questa Sezione non può che rilevarne la non conformità alle disposizioni vigenti ed al principio di veridicità del bilancio (principio del true and fair view), che impone la rappresentazione delle reali condizioni delle operazioni di gestione e delle relative risultanze finali. Tra l'altro, in considerazione della continuità tra gli esercizi finanziari, la non corretta rappresentazione, nel rendiconto dell'esercizio precedente, del risultato di amministrazione è suscettibile di ripercuotersi anche sull'esercizio che segue e su quelli successivi, qualora ad essa corrisponda una altrettanto non corretta rappresentazione dei vincoli e degli accantonamenti nel bilancio di previsione.

## **3) RISCOSSIONE DELLE ENTRATE.**

In ordine alla contabilizzazione dei versamenti operati dal concessionario della riscossione, questa Sezione ribadisce che occorre dare evidenza, anche sul piano contabile, alla corresponsione, da parte dell'ente al concessionario medesimo, dell'aggio spettante per l'attività svolta. Né tale contabilizzazione può avvenire mediante l'utilizzo delle partite di giro o dei servizi conto terzi. Non si tratta, infatti, di somme che transitano semplicemente attraverso il bilancio dell'ente, bensì di importi afferenti a transazioni poste in essere dall'ente per conto proprio e nel proprio interesse, caratterizzate da discrezionalità ed autonomia decisionale, secondo quanto precisato dal principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria (All. 4/2 al D.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, paragrafo 7).

## **4) SERVIZI CONTO TERZI.**

Quanto appena evidenziato a proposito dei servizi per conto di terzi e delle partite di giro consente di contestare, ancora una volta, la contabilizzazione, tra tali voci, dei proventi derivanti dall'applicazione delle sanzioni per violazioni del CdS, nei termini indicati nella parte in fatto.

Questa Sezione ribadisce quanto già evidenziato con riguardo agli esercizi precedenti in merito alla corretta qualificazione in termini di servizi per conto di terzi e cioè che debba trattarsi di *“attività estranee alle competenze (anche delegate) dell'ente, ovvero quando siano realizzate nel preminente interesse di soggetti terzi e rispetto ad esse l'ente medesimo non assuma alcun rischio, né operativo né patrimoniale, qualificandosi, in definitiva, come mero esecutore materiale di determinazioni altrui”* (deliberazione n. 176/2015/PRSE e deliberazione n. 166/2017/PRSP). Poiché, nella specie, l'ente esercita competenze delegate, non può ritenersi che i pagamenti in favore degli altri enti associati vengano effettuati dall'ente medesimo in qualità di mero esecutore della spesa.

## **5) ORGANISMI PARTECIPATI.**

Con riferimento alla partecipazione in Polesine Acque s.p.a. ed, in generale, all'utilizzo di risorse pubbliche mediante moduli privatistici (e, quindi, attraverso la costituzione e la



partecipazione a società), questa Sezione ribadisce la necessità di adottare particolari cautele, inscindibilmente connesse alla natura pubblica delle risorse finanziarie impiegate. L'accertato rispetto, per quanto concerne l'esercizio 2015, del Piano di rientro da parte della Polesine Acque s.p.a costituisce senz'altro un elemento positivo, ma impone comunque agli enti soci, tenuto conto delle vicende societarie, da ultimo, verificatesi e dei cambiamenti che sono stati programmati dagli stessi enti soci, di vigilare sull'andamento della gestione nonché sull'effettività e persistenza dell'equilibrio che sembra essere stato conseguito dalla società, anche nella nuova forma acquisita a seguito della fusione.

### **P.Q.M.**

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto, in base alle risultanze della relazione resa dall'Organo di revisione sul rendiconto di gestione per l'esercizio finanziario 2015, e della successiva istruttoria:

1. in considerazione delle osservazioni svolte in parte motiva in ordine all'approvazione tardiva del rendiconto, raccomanda all'amministrazione comunale di Polesella di adottare ogni iniziativa utile a garantire, in futuro, il rispetto del termine previsto dall'art. 227, comma 2, del D.lgs. n. 267/2000;
2. in considerazione delle osservazioni svolte in parte motiva in ordine alla determinazione del risultato di amministrazione ed alla corretta rappresentazione degli accantonamenti e dei vincoli, raccomanda all'amministrazione comunale di Polesella di attenersi sempre ed in ogni caso alle disposizioni ed i principi vigenti in materia di armonizzazione contabile;
3. raccomanda all'amministrazione comunale di Polesella di operare la corretta contabilizzazione dei versamenti effettuati in proprio favore da parte del concessionario della riscossione;
4. raccomanda all'amministrazione comunale di Polesella di operare la corretta contabilizzazione dei versamenti effettuati in favore degli enti associati in qualità di Capofila del servizio di Polizia municipale;
5. raccomanda all'amministrazione comunale di Polesella di vigilare sulla partecipata Polesine Acque s.p.a., valutando attentamente le scelte di *governance*, anche nell'ambito del nuovo quadro societario, al fine di preservarne l'equilibrio;
6. dispone che la presente deliberazione sia trasmessa, a cura del Direttore della segreteria, al Consiglio comunale, al Sindaco, al responsabile dei servizi finanziari nonché all'Organo di revisione economico-finanziaria, del Comune di Polesella.

Così deliberato in Venezia, nella Camera di Consiglio del 22 novembre 2017.

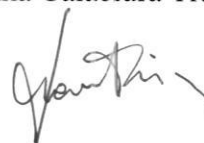
Il Magistrato relatore

Francesca Dimita



Il Presidente

Diana Calaciura Traina



Depositata in Segreteria il 06/02/2018

IL DIRETTORE DI SEGreteria

Dott.ssa Raffaella Brandolese

