



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 Relatore
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 Venezia (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.;

ESAMINATO il referto sui controlli interni ex art. 148 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 i magistrati relatori dott.ssa Francesca Dimita e dott.ssa Maristella Filomena;

## FATTO

Al fine di proseguire in coerenza con le attività svolte negli esercizi finanziari precedenti le attività di controllo sul Rendiconto per l’esercizio finanziario 2016 hanno tenuto conto delle deliberazioni assunte da questa Sezione regionale di controllo nelle pronunce: Delibera n. 363/2016/PRSP, avente ad oggetto il Rendiconto del Comune di Venezia (VE) per l’esercizio 2013, Delibera n. 110/2017/PRSP, avente ad oggetto il Rendiconto del Comune di Venezia (VE) per l’esercizio 2014, Delibera n. 197/2018/PRSP, avente ad oggetto il Rendiconto del Comune di Venezia (VE) per l’esercizio 2015.

Sono stati valutati i dati contenuti negli schemi di bilancio, acquisiti nella Banca Dati Amministrazioni Pubbliche (BDAP) per l’esercizio 2016.

All’esito dell’esame del questionario redatto secondo le Linee Guida, della relazione dell’Organo di revisione e del Rendiconto per l’esercizio 2016, in sede istruttoria è emerso il persistere di un disallineamento contabile ed un positivo ma non completato processo di assorbimento delle problematiche contabili, evidenziate con riguardo agli esercizi finanziari antecedenti al 2016.

Nell’ambito delle attività istruttorie alcuni argomenti contabili sono stato oggetto di una

specifica richiesta di approfondimento, acquisita al fascicolo di controllo con Prot. C.d.c. n. 3993 in data 03 maggio 2019, trasmessa in pari data all'ente interessato ed all'organo di revisione contabile. Alla corpora richiesta ha fatto seguito la risposta - suddivisa in *tranche*, in considerazione della dettagliata articolazione delle richieste istruttorie - dell'ente.

Una prima *tranche* è pervenuta con nota prot. n. 241894 del 14 maggio 2019, acquisita al fascicolo di controllo con protocollo generale Corte dei conti, Sezione Regionale di controllo per il Veneto, n. 4872 in data 14 maggio 2019, unitamente all'All. Sub A) C.d.c PG/2019/165017-150-28/03/2019-PR\_VEN-T65-P iscritta al protocollo generale Corte dei conti, Sezione Regionale di controllo per il Veneto, n. 5011 in data 15 maggio 2019. Una seconda *tranche* con nota di risposta prot. n. 295981 in data 11 giugno 2019 iscritta al protocollo generale Corte dei conti, Sezione Regionale di controllo per il Veneto, n. 7308 e 7313 in data 11 giugno 2019 unitamente ai relativi 14 allegati come registrati nel sistema ConTe di gestione documentale della Corte dei Conti.

In data 14 giugno 2016, con audizione presso i locali della Sezione Regionale di Controllo per il Veneto sono stati acquisiti osservazioni e chiarimenti in contraddittorio con l'ente. Il processo verbale redatto, come espressamente convenuto dalle parti, ha assunto valenza di istruttoria integrativa finalizzata al completamento delle informazioni offerte dall'ente, con le note di risposta. Sui contenuti del verbale di audizione - prot. Corte dei Conti id. 81205670 del 14 giugno 2019- trasmesso all'ente con nota prot. 7410 del 17 giugno 2019, non sono pervenute ulteriori deduzioni.

I magistrati istruttori hanno rappresentato nell'odierna adunanza gli esiti dell'istruttoria ed i rilievi non superati al Collegio che 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 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 Venezia (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 attiene 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 Risultato di amministrazione ed utilizzo dell'avanzo e sue destinazioni*

Ai fini dell'analisi del risultato di amministrazione relativo all'esercizio in esame, preliminarmente occorre ricordare che, a partire dal rendiconto 2014, a seguito commissariamento, l'ente aveva riconosciuto un disavanzo di amministrazione pari ad euro 72.757.557,03, costituente la somma di due componenti diverse:

- a) Disavanzo straordinario**, emerso in sede di riaccertamento straordinario dei residui, attivi e passivi, dell'ente, ripianabile in 28 anni e pari ad euro 68.106.437,07;
- b) Disavanzo ordinario** di gestione, di cui all'art. 188 TUEL, pari ad euro 4.651.119,96, il cui ripianamento è stato disposto nelle tre annualità rimanenti della consiliatura (2015, 2016 e 2017).

Passando all'analisi dei risultati dell'esercizio 2016, si rileva quanto segue.

Come si è già evidenziato, nel corso dell'istruttoria, è stato chiesto all'ente di confermare e completare il quadro riepilogativo fornito da questa Sezione, diretto ad evidenziare le dinamiche del disavanzo suddetto, tra il 2015 e il 2016, e le relative cause.

Tale prospetto è stato predisposto prendendo le mosse dal risultato contabile di amministrazione (art. 186 TUEL) e ripartendolo nelle quattro componenti che lo determinano (Cassa, Residui attivi, Residui passivi e FPV), con le relative variazioni, con ulteriore specificazione delle componenti vincolate a titolo di accantonamenti, vincoli e destinazioni. Ciò allo scopo di rendere comparabili tutte le variazioni, relative sia alle componenti "reali" che ai vincoli.

Il prospetto è il seguente:

SCOMPOSIZIONE DEL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE ex art. 187 TUEL					
	SALDI DA RENDICONTO		VARIAZIONI TRA ESERCIZI		
	Rendiconto 2016	Rendiconto 2015	Variazione 2015-2016	di cui < vincoli da applicazione in ENTRATA avanzo	di cui > vincoli da nuova formazione o economie varie <sup>2</sup>
<b>C RISULTATO CONTABILE AMMINISTRAZIONE ex art. 186 TUEL</b>	<b>235.658.500,21</b>	<b>139.638.783,59</b>	<b>96.019.716,62</b>		
di cui Fondo cassa finale al 31/12	669.480,92	23.296.330,94	-22.626.850,02		
unitamente a Vincoli di cassa da ricostituire	52.660.049,83	62.260.960,00	9.600.910,17		
unitamente a Anticipazioni di tesoreria da restituire riportate a residuo	9.079.439,54	0,00	-9.079.439,54		
Ammontare complessivo del deficit di cassa	-61.070.008,45	-38.964.629,06	-22.105.379,39		
di cui RESIDUI ATTIVI TOTALI al 31/12	539.240.866,31	520.830.464,47	18.410.401,84		
di cui RESIDUI PASSIVI TOTALI AL 31/12	228.242.490,58	254.200.399,40	-25.957.908,82		
di cui FONDO PLURIENNALE VINCOLATO IN SPESA	76.009.356,44	150.287.612,42	-74.278.255,98		
<b>Distinzione del risultato di amministrazione in fondi:<sup>2</sup></b>					
Accantonati	187.549.845,61	136.753.342,07	50.796.503,54	0,00	
Vincolati	102.687.835,47	66.280.765,19	36.407.070,28	13.187.844,59	
Destinati agli investimenti	8.349.067,63	2.022.038,31	6.327.029,32	14.577.926,89	
Liberi	-62.928.248,50	-65.417.361,98	2.489.113,48	0,00	
<b>D SOMMA delle componenti accantonate, vincolate, destinate (comma2)<sup>1</sup></b>	<b>298.586.748,71</b>	<b>205.056.145,57</b>	<b>93.530.603,14</b>		
<b>DISAVANZO DI AMMINISTRAZIONE ex (comma 2) C - D</b>	<b>-62.928.248,50</b>	<b>-65.417.361,98</b>	<b>2.489.113,48</b>	<b>-27.765.771,48</b>	
di cui					
QUOTA ANNUA RIPIANO DISAVANZO APPLICATA IN SPESA A BILANCIO				2.422.865,26	
di cui ex art.188, co.1, TUEL (interamente recuperato nel 2015)				0,00	
di cui ex art.3, comma 17, D.Lgs.118/2011 (in 28 anni)				2.422.865,26	
Apporto contabile applicazione avanzo entrata netto disavanzo in spesa				-25.342.906,22	
<b>MAGGIORE RIPIANO RISPETTO ALLA QUOTA ANNUA 2016*</b>				66.248,22	

Alla luce dei dati forniti dall'ente, si è provveduto a completare il quadro, ricostruendo tutte le componenti che hanno determinato la variazione dei vincoli, nei seguenti termini:

SCOMPOSIZIONE DEL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE ex art. 187 TUEL - ESERCIZIO 2016					
	SALDI DA RENDICONTO		VARIAZIONI TRA ESERCIZI		
	Rendiconto 2016	Rendiconto 2015	Variazione 2015-2016	di cui VARIAZIONI IN DIMINUIZIONE vincoli da applicazione in ENTRATA avanzo	di cui VARIAZIONI IN AUMENTO vincoli da nuova formazione o economie varie <sup>2</sup>
<b>C RISULTATO CONTABILE AMMINISTRAZIONE ex art. 186 TUEL</b>	<b>235.658.500,21</b>	<b>139.638.783,59</b>	<b>96.019.716,62</b>		
di cui Fondo cassa finale al 31/12	669.480,92	23.296.330,94	-22.626.850,02		
unitamente a Vincoli di cassa da ricostituire	52.660.049,83	62.260.960,00	9.600.910,17		
unitamente a Anticipazioni di tesoreria da restituire riportate a residuo	9.079.439,54	0,00	-9.079.439,54		
Ammontare complessivo del deficit di cassa	-61.070.008,45	-38.964.629,06	-22.105.379,39		
di cui RESIDUI ATTIVI TOTALI al 31/12	539.240.866,31	520.830.464,47	18.410.401,84		
di cui RESIDUI PASSIVI TOTALI AL 31/12	228.242.490,58	254.200.399,40	-25.957.908,82		
di cui FONDO PLURIENNALE VINCOLATO IN SPESA	76.009.356,44	150.287.612,42	-74.278.255,98		
<b>Distinzione del risultato di amministrazione in fondi:<sup>2</sup></b>					
Accantonati	187.549.845,61	136.753.342,07	50.796.503,54	-2.450.000,00	53.246.503,54
Vincolati	102.687.835,47	66.280.765,19	36.407.070,28	-23.416.939,34	59.824.009,62
Destinati agli investimenti	8.349.067,63	2.022.038,31	6.327.029,32	-1.898.832,14	8.225.861,46
Liberi	-62.928.248,50	-65.417.361,98	2.489.113,48	2.422.865,26	66.248,22
<b>D SOMMA delle componenti accantonate, vincolate, destinate (comma2)<sup>1</sup></b>	<b>298.586.748,71</b>	<b>205.056.145,57</b>	<b>93.530.603,14</b>	<b>-27.765.771,48</b>	<b>121.296.374,62</b>
<b>DISAVANZO DI AMMINISTRAZIONE ex (comma 2) C - D</b>	<b>-62.928.248,50</b>	<b>-65.417.361,98</b>	<b>2.489.113,48</b>		
di cui					
QUOTA ANNUA RIPIANO DISAVANZO APPLICATA IN SPESA A BILANCIO				2.422.865,26	
di cui ex art.188, co.1, TUEL (interamente recuperato nel 2015)				0,00	
di cui ex art.3, comma 17, D.Lgs.118/2011 (in 28 anni)				2.422.865,26	
Apporto contabile applicazione avanzo entrata netto disavanzo in spesa				-25.342.906,22	
<b>MAGGIORE RIPIANO RISPETTO ALLA QUOTA ANNUA 2016*</b>				66.248,22	

Come si evince dal prospetto, si è verificata una variazione in aumento del risultato di amministrazione, dovuta ad una diminuzione dei residui passivi. Il risultato contabile di amministrazione ha subito un incremento significativo, passando ad euro 139.638.783,59,

nel 2015, ad euro 235.658.500,21 del 2016, con una variazione del margine di entrata pari ad euro 96.019.716,62.

Ad una lettura più attenta, si rileva che tale incremento è scomponibile in due variazioni: una in diminuzione, relativa alle minori componenti positive; l'altra in aumento, relativa alle minori componenti negative, maggiormente diminuite rispetto alla diminuzione delle entrate.

In particolare, per le componenti positive, si registra una consistente diminuzione della cassa (-22.626.850,02 euro), accompagnata da un incremento dei residui attivi (18.410.401,84 euro), con un saldo totale in diminuzione pari ad euro - 4.216.448,18. Nel complesso, risultano diminuite le componenti creditizie da un esercizio e all'altro.

Sul lato delle componenti passive, si registra una variazione in aumento, dovuta ad una diminuzione dei residui passivi (-25.957.908,82 euro) e, soprattutto, ad una consistente diminuzione del FPV (-74.278.255,98 euro).

È ragionevole affermare, pertanto, che l'incremento del risultato di amministrazione sia stato determinato da una consistente flessione delle poste debitorie, riconducibili alla gestione dei residui e a quella del fondo pluriennale vincolato, il cui effetto, in parte, è stato mitigato da una corrispondente diminuzione delle componenti attive.

Si osserva, altresì, che dei 96.019.716,62 euro di incremento del risultato contabile di amministrazione, ben 74.278.255,98 euro dipendono dalla riduzione del FPV in spesa; aspetto, quest'ultimo, che potrebbe lasciare intendere una progressiva riduzione delle componenti pluriennali di investimento.

Per il resto, la variazione risulta determinata dalla riduzione dei residui passivi, al netto dei maggiori residui attivi, e della cassa.

Una disamina particolare merita la rilevata cancellazione, da parte dell'ente, del disavanzo di spesa mediante una variazione di bilancio in corso di esercizio.

Sul punto, oltre ad un preciso quesito formulato da questa Sezione, l'ente è stato sentito, attraverso i suoi rappresentanti, in sede di audizione, tenutasi in data 14 giugno 2019. La questione posta in tale sede ha riguardato la quota di ripiano iscritta in spesa a consuntivo 2016, che è risultata ridotta della componente triennale (1.550.000) afferente al disavanzo di amministrazione proveniente dal 2014, atteso che il valore residuale (2.422.865,26 euro) riportato in spesa nel rendiconto 2016, oltre a non ricomprendere la predetta componente, non corrispondeva alla quota trentennale riconosciuta in precedenza (2.432.372,75 euro), con una differenza, pari a euro 9.507,49.

E' necessario rilevare che le singole quote annuali del ripiano triennale (1.500.000 euro, per i primi due anni, e 1.561.119,96 euro per il terzo), nell'ipotesi in cui l'ente si avvalga della facoltà di cui all'art. 188, 1° comma, del TUEL, rappresentano una parte dell'originario disavanzo (pari ad euro 4.651.119,96) che aveva trovato copertura nei tre esercizi del bilancio di previsione 2015-2017.

Al termine dell'esercizio 2015, in sede di consuntivo, la prima quota del predetto disavanzo (1.500.000 euro) è stata interamente ricompresa nell'importo del disavanzo

riportato in spesa (3.982.372,75 euro), che ha concorso alla determinazione del risultato di amministrazione per il tramite della gestione di competenza.

La sopravvenuta cancellazione, in sede di rendiconto 2016, della componente di spesa corrispondente alla quota di disavanzo triennale, il cui ripiano avrebbe dovuto concludersi nell'esercizio 2017, ha ingenerato qualche perplessità. E' sorto il dubbio se le quote di tale disavanzo, riportate nel bilancio di previsione triennale, in forza dell'art. 186, 1° comma, TUEL, avrebbero dovuto essere ripianate in dilazione non oltre la consiliatura e non, invece, com'è stato, in un'unica soluzione.

In altri termini, essendo unico il debito originario, ci si è chiesti se tali quote, ancorché in presenza di un effettivo margine capiente della gestione di competenza, potessero essere eliminate sotto il profilo (formale) contabile prima del termine originariamente stabilito nella deliberazione consiliare ovvero se avrebbero dovuto essere eliminate solo in condizione di invarianza contabile del disavanzo originario (con iscrizione, nel 2016, anche della quota del 2017, benché estinta).

L'art. 186 cit., in vero, non vieta all'ente locale di rivedere il piano di rientro.

Sotto il profilo sostanziale, inoltre, deve osservarsi che il disavanzo di amministrazione, in quanto espressione sintetica degli equilibri finanziari, deve essere ripianato attraverso una gestione di competenza in effettivo equilibrio; equilibrio che, in caso di disavanzo, deve essere in grado di generare margini positivi sufficienti non soltanto a coprire le spese di competenza, ma anche a ripianare il disavanzo medesimo possibilmente in un'unica soluzione o, quanto meno, nella quota stabilita dal piano di rientro.

Nella specie, il Comune di Venezia, sin dall'esercizio 2014 (all'esito del quale è emerso il disavanzo), ha sempre realizzato un risultato contabile di amministrazione positivo, che, nel corso del 2015, è stato tale da coprire l'intero disavanzo ordinario, sì da consentirne l'assorbimento in un'unica soluzione.

L'assorbimento è avvenuto in corso di esercizio, mediante una regolare variazione di bilancio, che costituisce proprio lo strumento finanziario-contabile idoneo a recepire tempestivamente i peggioramenti ma anche i miglioramenti della gestione rispetto alle previsioni del bilancio.

Ciò che rileva è l'effettività del margine della gestione utilizzato ai fini della estinzione del disavanzo.

Questa Sezione, in merito, ha verificato, sulla scorta delle informazioni acquisite e fornite dall'ente, che quest'ultimo ha effettivamente generato margine di competenza all'esito dell'esercizio 2015, accertato nel corso del 2016, a seguito dell'approvazione del relativo rendiconto.

In sede di audizione l'ente ha sostanzialmente confermato la propria posizione.

Si riporta a seguire lo schema della delibera sul rendiconto 2015 riepilogativo della gestione:

Dettaglio importi che concorrono a determinare i saldi di cui al prospetto 1.1 del questionario rendiconto 2015			
ENTRATE	ACCERTAMENTI	SPESE	IMPEGNI
Titolo 1 - Entrate corr. tributarie, contributive e perequative	367.690.583,53	Titolo 1 - Spese correnti	569.007.857,09
Titolo 2 - Trasferimenti correnti	93.332.903,13	Titolo 2 - Spese in conto capitale	88.210.585,78
Titolo 3 - Entrate extratributarie	150.680.733,27	Titolo 3 - Spese incremento di attività finanz.	35.665.848,35
Titolo 4 - Entrate in conto capitale	63.532.378,04	Titolo 4 - Rimborso di prestiti	11.658.340,71
Titolo 5 - Entrate da riduzione di attività finanziarie	9.138.248,40		
Titolo 6 - Accensione di prestiti	0,00		
<b>Totale titoli da 1 a 6</b>	<b>684.374.846,37</b>	<b>Totale titoli da 1 a 4</b>	<b>704.542.631,93</b>
Titolo 7 - Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere	299.736.526,10	Titolo 5 - Chiusura Antici.istituto tesor./cassiere	299.736.526,10
Titolo 9 - Entrate per conto di terzi e partite di giro	236.735.029,54	Titolo 7 - Spese per conto terzi e partite di giro	236.735.029,54
<b>Totale titoli da 7 a 9</b>	<b>536.471.555,64</b>	<b>Totale titoli da 5 a 7</b>	<b>536.471.555,64</b>
<b>Totale entrate dell'esercizio</b>	<b>1.220.846.402,01</b>	<b>Totale spese dell'esercizio</b>	<b>1.241.014.187,57</b>
Avanzo finanziario di competenza			<b>-20.167.785,56</b>
Fondo pluriennale vincolato parte corrente	13.838.652,15	Fondo pluriennale vincolato parte corrente	16.560.584,40
Fondo pluriennale vincolato in c/capitale	161.927.721,74	Fondo pluriennale vincolato in c/capitale	133.727.028,02
<b>Totale FPV in entrata</b>	<b>175.766.373,89</b>	<b>Totale FPV in spesa</b>	<b>150.287.612,42</b>
Apporto della variazione del FPV alla gestione	<b>25.478.761,47</b>		
Utilizzo avanzo di amministrazione	58.574.300,73	Disavanzo di amministrazione	3.982.372,75
Apporto contabile utilizzo avanzo netto disavanzo	<b>54.591.927,98</b>		
<b>Risultato della gestione</b>	<b>59.902.903,89</b>		

Il risultato della gestione di competenza era pari a euro 59.902.903,89.

Si osservi come, al netto dell'apporto delle componenti di avanzo applicato in entrata e in spesa, e quindi ricomprendendo le sole componenti accertate e impegnate unitamente al FPV, il risultato di gestione 2015 era comunque superiore e capiente (5.310.975,91) all'intero disavanzo 2014 di cui, solo la prima quota è ricompresa nei 3.982.372,75 iscritti in spesa (e che comprendono anche la parte di disavanzo del riaccertamento straordinario).

Per completezza, comunque, occorre specificare che, per la suddetta annualità, il margine primario tra accertamenti e impegni era negativo e che ha acquisito valore positivo per effetto del FPV, il quale ha rilasciato alla gestione più risorse di quante ne aveva assorbite.

Nella nota di risposta alla specifica richiesta istruttoria sul punto, l'ente ha affermato che, "(...) *Successivamente, con l'approvazione del rendiconto 2015, avvenuta con deliberazione del Consiglio Comunale n. 25 del 28/4/2016, è stato accertato che la quota di disavanzo ripianata nell'esercizio 2015 era superiore a quanto previsto, ovvero euro 7.340.195,05 anziché 3.982.372,75 dato da:*

quota annuale del ripiano in 28 anni	2.432.372,75
3 quote annuali del ripiano triennale	4.651.119,96
ulteriore riduzione per incasso crediti	256.702,34
<b>Totale</b>	<b>7.340.195,05</b>

*Conseguentemente, alla prima variazione utile del bilancio di previsione 2016-2018, ovvero con deliberazione del Consiglio Comunale n. 38 del 29/7/2016 si è provveduto a ridurre le quote di disavanzo imputate originariamente all'esercizio 2016-2018, dei seguenti importi*

	2016	2017	2018
quota da ripianare in 3 anni, ripianata anticipatamente	-1.550.000,00	- 1.551.119,96	-
quota annuale dei crediti incassati	- 9.507,49	-9.507,49	- 9.507,49
<b>Totale</b>	<b>-1.559.507,49</b>	<b>-1.560.627,45</b>	<b>- 9.507,49</b>

In sede di rendiconto 2016, l'importo effettivamente ripianato nell'esercizio 2016 è stato pari a euro 2.422.865,26, dato dalla differenza tra quanto inizialmente iscritto (euro 3.982.372,75) e quanto ripianato anticipatamente nell'esercizio 2015 (1.559.507,49) ed

opportunamente rettificato in sede di variazione di bilancio. Per tale motivo l'importo iscritto nel quadro riassuntivo del rendiconto 2016, quale disavanzo di amministrazione, è pari ad euro 2.422.865,26.”

A conferma dei dati forniti dall'ente, si riporta un prospetto riepilogativo del rendiconto 2015, relativo al risultato di amministrazione (che per inciso ricomprende anche gli effetti di quello di gestione sopra citato), dal quale si evince il risultato complessivo, pari ad euro 7.340.195,05:

SCOMPOSIZIONE DEL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE ex art. 187 TUEL (1.2.1 del questionario)						
		SALDI DA RENDICONTO		VARIAZIONI TRA ESERCIZI		
		Rendiconto 2015	Rendiconto 2014	Variazione 2014-2015	di cui < vincoli da applicazione in ENTRATA avanzo	di cui > vincoli da nuova formazione o economie varie <sup>2</sup>
<b>C</b>	<b>RISULTATO CONTABILE AMMINISTRAZIONE ex art. 186 TUE</b>	<b>139.638.783,59</b>	<b>144.995.558,76</b>	<b>-5.356.775,17</b>		
di cui	Fondo cassa finale al 31/12	23.296.330,94	50.690.525,05	-27.394.194,11		
	unitamente a Vincoli di cassa da ricostituire	62.260.960,00	54.462.622,48	7.798.337,52		
di cui	RESIDUI ATTIVI TOTALI al 31/12	520.830.464,47	439.130.754,08	81.699.710,39		
di cui	RESIDUI PASSIVI TOTALI AL 31/12	254.200.399,40	169.059.346,48	85.141.052,92		
di cui	FONDO PLURIENNALE VINCOLATO IN SPESA	150.287.612,42	175.766.373,89	-25.478.761,47		
<b>Distinzione del risultato di amministrazione in fondi:<sup>2</sup></b>						
	Accantonati	136.753.342,07	114.355.255,87	22.398.086,20	-853.599,15	23.251.685,35
	Vincolati	66.280.765,19	79.922.463,13	-13.641.697,94	-36.183.177,91	22.541.479,97
	Destinati agli investimenti	2.022.038,31	23.475.396,79	-21.453.358,48	-21.537.523,67	84.165,19
	Liberi	-65.417.361,98	-72.757.557,03	7.340.195,05		
<b>D</b>	<b>SOMMA delle componenti accantonate, vincolate, destinate (comma2)<sup>1</sup></b>	<b>205.056.145,57</b>	<b>217.753.115,79</b>	<b>-12.696.970,22</b>		
	<b>DISAVANZO DI AMMINISTRAZIONE ex (comma 2) C - D</b>	<b>-65.417.361,98</b>	<b>-72.757.557,03</b>	<b>7.340.195,05</b>	<b>-58.574.300,73</b>	<b>139.638.783,59</b>
	di cui					
	<b>QUOTA ANNUA RIPIANO DISAVANZO APPLICATA IN SPESA A BILANCIO</b>					<b>3.982.372,75</b>
di cui	ex art.188, co.1, TUEL (in 3 anni)					1.550.000,00
di cui	ex art.3, comma 17, D.Lgs.118/2011 (in 28 anni)					2.432.372,75
	Apporto contabile applicazione avanzo entrata netto disavanzo ins spesa					-54.591.927,98
	<b>MAGGIORE RIPIANO RISPETTO ALLA QUOTA ANNUA 2015</b>					<b>3.357.822,30</b>

<sup>2</sup> dati desunti dalle note dell'ente prot.90223 del 16 febbraio 2018 e prot. 117478 del 6 marzo 2018

Deve evidenziarsi, tra l'altro, che, laddove l'ente, nell'utilizzare il margine della gestione positivo per coprire le quote di disavanzo iscritte a bilancio, avesse continuato a riportare le quote estinte in spesa degli esercizi successivi, avrebbe aumentato la propria capacità di spesa negli esercizi medesimi, finendo con l'avvalersi di un ripiano ormai inutile e per finalità diverse da quelle per le quali è stato concepito dal legislatore.

## 1.2 Anticipazioni di Tesoreria

In sede istruttoria, l'ente ha trasmesso il quadro contenuto nel questionario e relativo appunto alle anticipazioni tesoreria, aggiornato al 2017, che di seguito, si riporta.

DESCRIZIONE	2014	2015	2016	2017*
Importo dell'anticipazione complessivamente concessa ai sensi dell'art. 222 del TUEL	140.962.000,00	155.000.000,00	<b>146.000.000,00</b>	152.900.000,00
Importo delle entrate vincolate utilizzate in termini di cassa per spese correnti, ai sensi dell'art. 195 co. 2 del TUEL	54.462.622,48	62.260.960,04	<b>52.660.049,83</b>	6.166.266,27
Accertamenti complessivi al 31/12/n..	142.964.424,06	299.736.526,10	<b>390.319.619,10</b>	153.428.146,12
Giorni di utilizzo dell'anticipazione	166	334	<b>349</b>	185
Importo massimo della anticipazione giornaliera utilizzata	36.814.819,87	62.893.961,47	<b>73.822.998,27</b>	51.915.919,62
Importo anticipazione non restituita al 31/12...	0,00	0,00	<b>9.079.439,54</b>	0,00
Importo delle somme maturate a titolo di interessi passivi al 31/12	287.991,97	805.646,43	<b>1.453.872,13</b>	457.080,66
Fondi vincolati da ricostituire	54.462.622,48	62.260.960,00	<b>52.660.049,83</b>	6.166.266,27

Sempre in sede istruttoria, questa Sezione ha chiesto all'ente chiarimenti in merito alla mancata restituzione di anticipazioni di tesoreria, pur in presenza di un saldo finale di cassa di euro 669.480,92.

Occorre ricordare che la situazione di cassa del Comune di Venezia è stata più volte oggetto di rilievo nel corso degli ultimi esercizi. In particolare, in occasione del controllo sul rendiconto 2013, la Sezione regionale di Venezia aveva accertato "(...) *il precario e solo formale equilibrio del bilancio del comune di Venezia in relazione ai numerosi fattori di criticità esposti in motivazione(...)*" tra i quali si evidenziava, con riferimento alla gestione dei flussi di cassa, "(...) *In particolare, da quest'ultimo versante, emerge, in relazione all'andamento dei flussi di cassa, la presenza di squilibri di cassa che hanno generato nel triennio 2013-2015 l'esigenza di ricorrere costantemente ad anticipazioni di liquidità con esposizione giornaliera in costante aumento nel medesimo triennio. Permaneva, come verificatosi anche nel 2012, la prassi dell'utilizzo per cassa di fondi aventi specifica destinazione per impieghi di parte corrente, per un ammontare di 24.675.551: fondi non ricostituiti al 31/12/2013. Proprio in ragione di ciò, l'enorme massa dei residui non smaltiti e la cospicua anticipazione di tesoreria denotano uno stato di sofferenza del bilancio che non sembra trovare una adeguata soluzione rispetto a quanto già ampiamente rilevato da questa Sezione in relazione ai precedenti esercizi.*"

Dalla lettura del prospetto dinanzi riportato, si evince che il 2017 ha registrato un progressivo miglioramento. Comparandolo con il 2016, si prende atto che in quest'ultimo esercizio si è verificato il culmine della tensione di cassa, in considerazione dell'utilizzo dell'anticipazione per la quasi totalità dei giorni dell'anno (349), della presenza di anticipazione non restituita e dell'ammontare degli oneri, il cui impatto è stato considerevole (1.453.872,13 euro).

I richiamati profili di criticità vanno valutati in correlazione con gli esiti de giudizi di conto che hanno viste coinvolte Veritas e CMV Spa.

Il Comune infatti, come già evidenziato nelle precedenti deliberazioni di questa Sezione, da anni gestisce consistenti volumi di residui attivi, alcuni dei quali anche molto datati.

È il caso del credito vantato nei confronti della CMV Spa, al quale, come espressamente statuito nella sentenza della Sezione giurisdizionale per il Veneto, devono essere aggiunti gli interessi e la rivalutazione monetaria.

È evidente che un'efficace e tempestiva riscossione dei crediti costituisca un fattore ineludibile per l'ente, non soltanto in quanto espressione della sana gestione finanziaria, ma anche quale vero e proprio risparmio in termini di oneri finanziari.

Del tutto incongrua ed incomprensibile risulta la compresenza di un saldo attivo di cassa rispetto alla mancata restituzione di una parte delle anticipazioni di tesoreria: essa ha generato oneri ingiustificati e contrasta con la *ratio* dell'istituto, finalizzato a consentire all'ente di acquisire un finanziamento a breve periodo, per far fronte a temporanee carenze di liquidità, da risolvere entro la fine dell'esercizio, come espressamente indicato al punto 3.26 dell'allegato 4/2 al D.Lgs. 118/2011.

In merito, nella nota di risposta alla richiesta di chiarimenti formulata da questa Sezione, l'ente ha precisato che “(...) *il saldo finale di cassa, pari ad euro 669.480,92, corrisponde alle somme pignorate (euro 643.728,26) comprensive dell'importo accantonato per le relative spese (310,34 + 25.442,32 = 25.752,66) e non è compresa nell'importo di euro 9.079.439,27 relativo all'ammontare dell'anticipazione non restituita al 31/12. Si precisa peraltro che l'Ente ha provveduto a restituire l'anticipazione entro il 12/1/2017.*”

Stando a quanto riferito dal Comune, dunque, l'anticipazione, dunque, è stata restituita nei primi giorni del 2017, sicché gli oneri “ingiustificati” sono maturati per un brevissimo periodo (pochi giorni).

In merito ai giorni di utilizzo, l'ente ha fornito le giustificazioni già offerte con riferimento all'esercizio precedente (2015), precisando che: “(...) *Con riferimento all'aumento del numero di giorni di utilizzo dell'anticipazione di tesoreria, deve farsi riferimento al complesso della situazione di cassa dell'ente. Posto infatti che il deficit deve misurarsi attraverso la somma dell'anticipazione non rimborsata e delle somme vincolate utilizzate ex art. 195 TUEL e non ricostituite, si precisa che il Comune di Venezia è stato in situazione di carenza cronica di liquidità perlomeno da fine anni '90. Tale fenomeno in presenza di significativi fondi vincolati svincolabili ex art. 195 TUEL non ha comportato per molteplici anni il ricorso all'erogazione dell'anticipazione di tesoreria, ma solo al vincolo della stessa a garanzia delle somme svincolate (...)*”

Tali affermazioni sono condivisibili, anche se deve evidenziarsi che i vincoli di cassa da ricostituire rappresentano una sorta di disavanzo della cassa ovvero la parte della cassa che si dovrebbe garantire, in termini nominali, per poter dare certezza alla copertura delle spese vincolate.

L'ente, inoltre, ha dichiarato che: *“(...) Con la progressiva diminuzione delle somme vincolate, è aumentato il ricorso all'anticipazione di tesoreria senza questo, di per se, significasse un aumento del deficit di cassa. A comprova di ciò, il deficit medio del 2016 calcolato come media degli importi a fine mese di anticipazione non rimborsata e svincoli non ricostituiti (euro 103.631.461,06) è leggermente diminuito rispetto al dato del 2015 (euro 104.367.031,15). Sostanzialmente, quindi, l'aumento dei giorni di utilizzo dell'anticipazione è dipeso dai minori fondi svincolabili presenti. Sul punto, si ritiene doveroso precisare che l'azione di riequilibrio dei conti intrapresa dall'amministrazione fin dal suo insediamento, si è tradotta in miglioramento della situazione di cassa (che ovviamente è l'ultima manifestazione del processo di bilancio) negli anni successivi, come si dimostra dai risultati degli anni successivi evidenziati nelle tabelle riportate ai punti successivi.”*

Sul punto, si ritiene opportuno proporre un prospetto riepilogativo che mette a confronto le annualità 2014, 2015 e 2016.

DINAMICA DELLE COMPONENTI DI CASSA CHE CONCORRONO AL RISULTATO CONTABILE DI AMMINISTRAZIONE						
		SALDI DA RENDICONTO		SALDI SUL RENDICONTO		
		Rendiconto 2016	Rendiconto 2015	Rendiconto 2014	Variazione 2015-2016	Variazione 2014-2016
C	RISULTATO <b>CONTABILE</b> AMMINISTRAZIONE ex art. 186 TUEL	235.658.500,21	139.638.783,59	144.995.558,76	96.019.716,62	90.662.941,45
	di cui Fondo cassa finale al 31/12	669.480,92	23.296.330,94	50.690.525,05	-22.626.850,02	-50.021.044,13
	unitamente a Vincoli di cassa da ricostituire	52.660.049,83	62.260.960,00	54.462.622,48	-9.600.910,17	-1.802.572,65
	unitamente a Anticipazioni di tesoreria da restituire riportate a residuo	9.079.439,54	0,00	0,00	9.079.439,54	9.079.439,54
	Ammontare complessivo del deficit di cassa	61.739.489,37	62.260.960,00	54.462.622,48	-521.470,63	7.276.866,89

Come si può constatare, il saldo di cassa si muove dinamicamente nel triennio e si affievolisce, passando dai 50.690.525,05 euro nel 2014 ai 669.480,92 euro nel 2016, in regime di anticipazione di tesoreria durante le gestioni.

Nel 2016, per la prima volta, si chiude l'esercizio con anticipazioni non restituite.

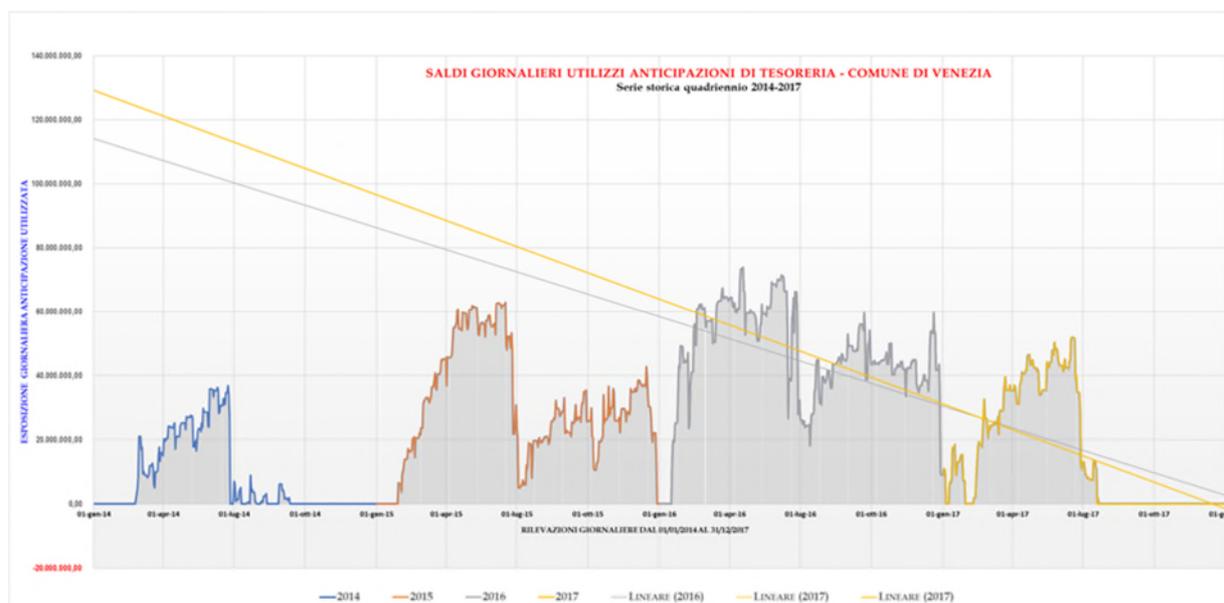
Quanto al deficit di cassa, che si misura sulla base dei vincoli non ricostituiti e delle anticipazioni non restituite, con riferimento alla situazione al 31 dicembre dei suddetti esercizi, si registra un lieve miglioramento.

L'ente, in merito, ha affermato che: *“(...) il deficit medio del 2016 calcolato come media degli importi a fine mese di anticipazione non rimborsata e svincoli non ricostituiti (euro 103.631.461,06) è leggermente diminuito rispetto al dato del 2015 (euro 104.367.031,15). Sostanzialmente, quindi, l'aumento dei giorni di utilizzo dell'anticipazione è dipeso dai minori fondi svincolabili presenti. (...)”*

In definitiva, il 2016 ha registrato il culmine della criticità della cassa ma ha anche manifestato i primi segnali del progressivo miglioramento realizzato negli esercizi successivi.

Si riporta infine elaborazione grafica dei dati- già prodotta in sede istruttoria- da cui si evince la dinamica di utilizzo e la variazione delle anticipazioni di tesoreria su base

giornaliera e su un orizzonte temporale triennale.



Quanto, specificamente, alla ricostruzione dei fondi, in sede istruttoria è stata richiesta all'ente una specifica relazione sull'ammontare dei fondi da ricostituire a fine esercizio per euro 52.660.049,83.

L'ente ha risposto, piuttosto sinteticamente, nei seguenti termini: “(...) *Sul punto si precisa che l'utilizzo dei fondi vincolati per esigenze di cassa ex art. 195 TUEL è avvenuto nel rispetto delle norme ed ha comportato la mancata ricostituzione, a fine 2016, di vincoli per euro 52.660.049,83*”.

Sempre in sede istruttoria, è stato chiesto all'ente di precisare se avesse eventualmente disposto l'utilizzo, in termini di cassa, di entrate destinate a finanziare specifiche spese, ai sensi dell'art. 195, 1° e 2° comma, del TUEL, con la specificazione dell'ammontare dell'utilizzo, se gli importi fossero stati ricostituiti e se fossero stati computati ai fini dei limiti di cui all'art. 222 TUEL.

In merito, l'ente ha precisato che: “(...) *L'utilizzo in termini di cassa di entrate destinate a finanziare specifiche spese ex art. 195, c. 1 e 2 del TUEL, è avvenuto nel rispetto della normativa in oggetto, con contestuale vincolo sull'anticipazione di tesoreria accordata ai sensi dell'art. 222 del TUEL, nel rispetto quindi delle previsioni dell'art. 195, c. 3 del TUEL.*”

Lo stesso, inoltre, ha fornito i saldi dei fondi utilizzati e non ricostituiti al termine di ogni mese.

Mese	Importo
gennaio 2016	62.246.393,39
febbraio 2016	60.514.698,31

marzo 2016	59.779.444,81
aprile 2016	59.125.542,89
maggio 2016	59.128.092,25
giugno 2016	57.597.250,18
luglio 2016	55.366.408,25
agosto 2016	55.296.158,50
settembre 2016	55.235.654,02
ottobre 2016	54.962.102,40
novembre 2016	54.923.842,36
dicembre 2016	52.660.049,83

Tali saldi esprimono un progressivo miglioramento nel corso di tutto l'esercizio.

### 1.3 Gestione dei residui

L'ente ha confermato l'ammontare dei residui riportato nella tabella sottostante:

SITUAZIONE RESIDUI AL 31/12/2016								
	INIZIALI	FINALI	di cui		di cui % sul totale di titolo		% su tot residui	Variazione
RESIDUI ATTIVI	01/01/2016	31/12/2016	ANTE 2016	NUOVI 2016	ANTE 2016	NUOVI 2016	% TOT ATTIVI	2015/2016
Titolo 1	134.667.030,08	166.222.636,10	71.929.422,60	94.293.213,50	43,27%	56,73%	30,83%	31.555.606,02
Titolo 2	63.930.918,93	51.729.041,15	20.265.012,18	31.464.028,97	39,18%	60,82%	9,59%	-12.201.877,78
Titolo 3	186.366.797,10	207.857.425,78	145.700.977,76	62.156.448,02	70,10%	29,90%	38,55%	21.490.628,68
<b>Totale parziale (A)</b>	<b>384.964.746,11</b>	<b>425.809.103,03</b>	<b>237.895.412,54</b>	<b>187.913.690,49</b>	<b>55,87%</b>	<b>44,13%</b>	<b>78,96%</b>	<b>40.844.356,92</b>
Titolo 4	51.432.222,08	43.384.996,33	30.959.658,90	12.425.337,43	71,36%	28,64%	8,05%	-8.047.225,75
Titolo 5	4.363.736,10	3.208.410,07	1.709.884,66	1.498.525,41	53,29%	46,71%	0,59%	-1.155.326,03
Titolo 6	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%	0,00%	0,00%	0,00
<b>Totale parziale (B)</b>	<b>55.795.958,18</b>	<b>46.593.406,40</b>	<b>32.669.543,56</b>	<b>13.923.862,84</b>	<b>70,12%</b>	<b>29,88%</b>	<b>8,64%</b>	<b>-9.202.551,78</b>
Titolo 7	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%	0,00%	0,00%	0,00
Titolo 9	80.069.760,18	66.838.356,88	13.057.394,36	53.780.962,52	19,54%	80,46%	12,39%	-13.231.403,30
<b>Totale</b>	<b>520.830.464,47</b>	<b>539.240.866,31</b>	<b>283.622.350,46</b>	<b>255.618.515,85</b>	<b>52,60%</b>	<b>47,40%</b>	<b>100,00%</b>	<b>18.410.401,84</b>
<b>Totale netto Titoli 7 e 9</b>	<b>440.760.704,29</b>	<b>472.402.509,43</b>						<b>31.641.805,14</b>

RESIDUI PASSIVI	01/01/2016	31/12/2016	ANTE 2016	NUOVI 2016	ANTE 2016	NUOVI 2016	% TOT PASSIVI	Var.2015/2016
Titolo 1	109.080.494,76	118.468.706,50	15.067.628,48	103.401.078,02	12,72%	87,28%	51,90%	9.388.211,74
Titolo 2	67.125.604,52	31.528.150,60	6.822.066,58	24.706.084,02	21,64%	78,36%	13,81%	-35.597.453,92
Titolo 3	13.000,00	129.050,60	0,00	129.050,60	0,00%	100,00%	0,06%	116.050,60
Titolo 4	0,00	1.076.109,16	0,00	1.076.109,16	0,00%	100,00%	0,47%	1.076.109,16
Titolo 5	0,00	<b>9.079.439,54</b>	0,00	9.079.439,54	0,00%	100,00%	3,98%	9.079.439,54
Titolo 7	77.981.300,12	67.961.034,18	6.461.351,69	61.499.682,49	9,51%	90,49%	29,78%	-10.020.265,94
<b>Totale</b>	<b>254.200.399,40</b>	<b>228.242.490,58</b>	<b>28.351.046,75</b>	<b>199.891.443,83</b>	<b>12,42%</b>	<b>87,58%</b>	<b>100,00%</b>	<b>-25.957.908,82</b>
<b>Tot. al netto Tit.7 e 9</b>	<b>176.219.099,28</b>	<b>151.202.016,86</b>						<b>-25.017.082,42</b>

L'esercizio 2016 registra un incremento dei residui di parte corrente, con riguardo al quale l'ente nulla dice.

Il dato, in termini assoluti, risulta coerente con il contestuale affievolimento, ai minimi, della cassa, già rilevato in precedenza.

Sul fronte dei residui passivi, si registra una diminuzione complessiva e un lieve aumento dei quelli del titolo I. Tale asimmetria giustifica l'incremento del risultato contabile di amministrazione.

L'ente, pur avendo aumentato i crediti e ridotto la cassa, ha rafforzato gli equilibri generali diminuendo i debiti. Il rafforzamento finanziario, quindi, si profila in termini quantitativi, delineandosi, invece, un peggioramento in termini qualitativi.

Si ritiene di segnalare, in analogia con l'esercizio precedente, che la distribuzione dei residui attivi di parte corrente si assesta al 78% sui residui totali, di cui il 69,38% tra il titolo I e il titolo III.

Si riporta, a seguire, per un raffronto la equivalente tabella relativa all'esercizio 2015.

Tabella 2	FINALI	di cui		di cui % sul totale di titolo		% su tot residui
RESIDUI ATTIVI	TOTALE 31/12/2015	ANTE 2015	NUOVI 2015	ANTE 2015	NUOVI 2015	% su TOT ATTIVI
<b>Titolo I</b>	134.667.030,08	56.713.760,77	77.953.269,31	42,11%	57,89%	25,86%
<b>Titolo II</b>	63.930.918,93	19.479.297,20	44.451.621,73	30,47%	69,53%	12,27%
<b>Titolo III</b>	186.366.797,10	127.670.918,01	58.695.879,09	68,51%	31,49%	35,78%
<b>Totale parziale (A)</b>	<b>384.964.746,11</b>	203.863.975,98	181.100.770,13	<b>52,96%</b>	<b>47,04%</b>	<b>73,91%</b>
<b>Titolo IV</b>	51.432.222,08	46.830.432,15	4.601.789,93	91,05%	8,95%	9,88%
<b>Titolo V</b>	4.363.736,10	787.971,40	3.575.764,70	18,06%	81,94%	0,84%
<b>Titolo VI</b>	0,00	0,00	0,00	0,00%	0,00%	0,00%
<b>Totale parziale (B)</b>	<b>55.795.958,18</b>	47.618.403,55	8.177.554,63	<b>85,34%</b>	<b>14,66%</b>	<b>10,71%</b>
<b>Titolo VII</b>	0,00	0,00	0,00	0,00%	0,00%	0,00%
<b>Titolo IX</b>	80.069.760,18	12.036.844,29	68.032.915,89	15,03%	84,97%	15,37%
<b>Totale (C=A+B)+VII</b>	<b>440.760.704,29</b>	251.482.379,53	189.278.324,76	<b>57,06%</b>	<b>42,94%</b>	<b>84,63%</b>
<b>Totale (C=A+B)+VII+iX</b>	520.830.464,47	263.519.223,82	257.311.240,65	50,60%	49,40%	100,00%

Deve osservarsi che, rispetto ai residui totali, gli attivi del titolo I e III sono peggiorati in termini di incidenza sull'ammontare complessivo.

Occorre segnalare alcuni aspetti più di dettaglio relativamente al 2016:

- i residui passivi del titolo V corrispondono alla componente della anticipazione di tesoreria non restituita. Ciò conforta sulla partecipazione di tali componenti al risultato di amministrazione;

- dalla relazione OR a pagina 31 e segg. si osserva che, con riferimento alle posizioni più datate relative alla gestione dei residui, emerge la presenza di oltre 30 milioni di residui del titolo I antecedenti il 2012; al titolo III permangono numerose posizioni per un importo di euro 32.512.179,31 antecedenti il 2012. Di minore rilevanza, per loro natura, rivestono le posizioni più datate relative al titolo IV.

In sede istruttoria è stato chiesto di relazionare sulla esistenza di residui attivi vetusti per importi non marginali. Più in dettaglio:

- residui vetusti di parte corrente antecedenti il 2011 per euro 34.586.169,47 (di cui 32.512.179,31 al titolo III) di cui 3.965.852,97 per fitti attivi.
- residui vetusti del titolo IV per 30.186.755,27, di cui 24.568.964,28 per trasferimenti da amministrazioni locali.

- basso grado di smaltimento.

In merito, l'ente ha dichiarato che: ““(…)I residui vetusti di parte corrente **anni 2011 e precedenti** ammontano ad euro 34.586.169,47 e

sono così ripartiti:

- verso proprie partecipate per euro 17.715.775,11;
- verso enti territoriali per euro 916.793,94;
- verso Stato centrale per euro 49.000,00;
- verso generica platea di terzi per euro 15.904.600,42.

L'evoluzione di tali residui, negli anni successivi, risulta essere la seguente:

- importo incassato: euro 8.749.757,12;
- importi dichiarati stralciati (insussistenti o inesigibili con conservazioni in patrimonio): euro 5.593.160,53;
- importi ancora da incassare: euro 20.243.251,82.

Di tale ultimo importo, euro 9.309.523,09 fanno riferimento a crediti verso società Veritas S.p.A. oggetto di successivo accordo convenzionale n. 18597 del 29/12/2015, euro 9.665.464,47 sono riguardano crediti vantati verso ULSS ed euro 1.268.264,26 riguardano crediti verso altri soggetti completamente coperti da accantonamenti. (...)”.

I chiarimenti, dunque, prendono le mosse dall'importo di euro 34.586.169,47, di cui 32.512.179,31 del titolo III.

Deve rilevarsi che il dato dei residui vetusti è stato interpretato dall'ente limitatamente al periodo anteriore al 2011. Computando anche il 2012 risultano residui del titolo I per euro 30.934.533,19 che, se anche non possono considerarsi propriamente vetusti, comunque sono risalenti a quattro annualità prima di quella in esame.

L'ammontare dei residui è così ripartito:

COMPOSIZIONE RESIDUI ATTIVI VETUSTI TITOLO I E III		
verso proprie partecipate	17.715.775,11	51,22%
verso enti territoriali	916.793,94	2,65%
verso lo Stato centrale	49.000,00	0,14%
verso generica platea dei terzi	15.904.600,42	45,99%
<b>Totale attivi ante 2011 Tit. 1 e 3</b>	<b>34.586.169,47</b>	<b>100,00%</b>

Come si evince dalla tabella, il 51,22% dei residui vetusti di parte corrente si riferisce a crediti vantati dall'ente nei confronti delle proprie partecipate. Tale dato fornisce una possibile e plausibile spiegazione del deficit di cassa.

Nell'esercizio successivo, l'evoluzione del volume dei residui è stata la seguente:

EVOLUZIONE RESIDUI ATTIVI VETUSTI TITOLO I E III		
Riscossi	8.749.757,12	25,30%
Cancellati per insussistenza	5.593.160,53	16,17%
Da riscuotere	20.243.251,82	58,53%
<b>Totale</b>	<b>34.586.169,47</b>	<b>100,00%</b>

L'ente ha precisato che l'importo di euro 20.243.251,82 risulta così composto

ULTERIORE SCOMPOSIZIONE RESIDUI ATTIVI VETUSTI TITOLO I E III		
Verso Veritas Spa (conv. 18597 del 29/12/2015)	9.309.523,09	45,99%
Verso ULSS	9.665.464,47	47,75%
Verso altri soggetti	1.268.264,26	6,27%
<b>Totale</b>	<b>20.243.251,82</b>	<b>100,00%</b>

Di seguito, il dettaglio dei residui attivi del titolo IV antecedenti il 2011, pari a complessivi euro 30.186.755,27:

COMPOSIZIONE RESIDUI ATTIVI VETUSTI TITOLO IV		
verso proprie partecipate	0,00	0,00%
verso enti territoriali	24.568.964,28	81,39%
verso lo Stato centrale	5.537.191,15	18,34%
verso generica platea dei terzi	80.599,84	0,27%
<b>Totale attivi ante 2011 Tit. 4</b>	<b>30.186.755,27</b>	<b>100,00%</b>

Nell'esercizio successivo, l'evoluzione di tali residui attivi è stata la seguente:

EVOLUZIONE RESIDUI ATTIVI VETUSTI TITOLO IV		
Riscossi	19.201.306,65	63,61%
Cancellati per insussistenza con pari riduzione di spesa	4.064.159,67	13,46%
Cancellati per insussistenza senza pari riduzione di spesa	1.634.317,12	5,41%
Da riscuotere	5.286.971,33	17,51%
<b>Totale</b>	<b>30.186.754,77</b>	<b>100,00%</b>

Per essi, si osserva una maggiore capacità di riscossione rispetto a quelli di parte corrente.

In sede istruttoria, è stato richiesto al Comune di rappresentare l'ammontare indicativo della componente dei residui riconducibili a sanzioni per violazione del CdS o a crediti di natura tributaria che, in base ai relativi esercizi di competenza, potrebbero essere oggetto di successiva cancellazione (cd. rottamazione), per effetto della entrata in vigore del D.L. 23 ottobre 2018, n. 119, conv. dalla legge 21 dicembre 2018, n. 136, fornendo, in particolare, la dimensione di quelli complessivamente non accompagnati, allo stadio attuale, da accantonamento idoneo a preservare gli equilibri.

L'ente, con riferimento alle posizioni pendenti relative alle sanzioni per violazioni del Codice della strada, ha dichiarato che: *“(….)Con riferimento alle sopravvenute disposizioni di cui al D.L. 119/2018 (disposizioni in materia di pace fiscale), si precisa che l'impatto delle norme contenute all'art. 4 (stralcio dei debiti fino a 1.000 euro affidati agli agenti della riscossione dal 2000 al 2010) è nullo in quanto negli anni precedenti alla riforma contabile gli accertamenti per sanzioni cds e recupero tributario venivano gestiti per cassa.”*; aggiungendo che *“(…) Per la parte relativa alla definizione agevolata comportante la possibilità di estinzione del debito al netto delle sanzioni, gli*

*accantonamenti a fondo crediti di dubbia esigibilità è più che capiente per coprire l'eventuale riduzione del credito.”*

Per quanto attiene ai residui, è opportuno segnalare che, tra i residui di parte corrente, vi sono canoni attivi di locazione, anche piuttosto datati. Considerata la natura della relativa entrata e per quanto possa l'ente aver accantonato, permane un certo margine di rischio oggettivo di riscossione, soprattutto verso i locatari sociali ossia coloro che, per incapienza reddituale, potrebbero non adempiere mai. In proposito, l'ente ha dichiarato di essersi attivato e di aver affidato la riscossione alla società INSULA Spa.

Un ulteriore aspetto da evidenziare riguarda il rapporto tra residui attivi, al netto del FCDE, e residui passivi, in quanto parametro individuato da questa Sezione ai fini della disamina dei questionari degli enti locali relativi al rendiconto 2016.

Il valore che si ottiene, nella specie, è pari a 1,66 ed è piuttosto alto ma comunque sotto la soglia di criticità, pari a 2. Il mancato superamento della soglia deve ricondursi essenzialmente alla consistenza del FCDE, che per il Comune di Venezia risulta piuttosto rilevante (si consideri che l'incidenza del FCDE sul totale dei residui attivi è pari al 29,66% su una media provinciale del 18,47%).

VERIFICA PARAMETRO DA ORDINANZA PROGRAMMAZIONE	
Residui attivi al 31/12/2016 (RA)	539.240.866,31
FCDE al 31/12/2016	159.935.553,47
Residui attivi al netto del FCDE (RA<)	379.305.312,84
Residui passivi al 31/12/2016 (RP)	228.242.490,58
<b>Rapporto tra (RA&lt;)/ RP</b>	<b>1,66</b>

In conclusione, la gestione dei residui, soprattutto attivi, merita un ripensamento da parte dell'ente in termini di efficienza ed efficacia della riscossione e del recupero, allo scopo di contrastare e prevenire il deficit di cassa che ha afflitto la gestione finanziaria negli ultimi anni e che, sebbene in miglioramento, potrebbe ripresentarsi a fronte di una capacità di realizzare le entrate non adeguata.

#### *1.5 Contrasto all'evasione fiscale e contributiva*

Il legislatore al fine di potenziare l'azione di contrasto all'evasione fiscale e contributiva, in attuazione dei principi di economicità, efficienza e collaborazione amministrativa, ha previsto, con L. 2 dicembre 2005 n.248 forme di incentivo alla partecipazione dei comuni all'accertamento fiscale, stabilendo che: “[..]1. la partecipazione dei comuni all'accertamento fiscale e contributivo è incentivata mediante il riconoscimento di una quota pari al 33 per cento delle maggiori somme relative a tributi statali riscosse a titolo definitivo nonché delle sanzioni civili applicate sui maggiori contributi riscossi a titolo definitivo, a seguito dell'intervento del comune che abbia contribuito all'accertamento stesso”.

Con riguardo a tale tipologia di entrata, in sede di istruttoria è stato richiesto al Comune di Venezia di fornire i dati relativi alle segnalazioni poste in essere. Per il triennio 2015-2017 sono risultate:

Anno	Numero Segnalazioni	Importo Complessivo
2015	15	€ 39.193,12
2016	13	€ 24.623,29
2017	17	€ 86.909,22

Emerge, dunque, un numero limitato di interventi posti in essere dal Comune, a titolo di accertamento di tributi statali e di sanzioni civili. Il Collegio invita l'ente ad adottare idonee misure dirette a potenziare quegli interventi richiamati dalla norma, che consentirebbero un ampliamento delle entrate.

In continuità con l'analisi dell'esercizio finanziario 2015, in fase istruttoria sono stati richiesti aggiornamenti sulle modalità di gestione dell'accertamento ai fini della riscossione dell'imposta di soggiorno, in particolare con riguardo:

- ai rapporti di scambio di informazioni con la Città Metropolitana di Venezia, sui soggetti che intraprendono attività di ricezione turistica;
- al numero di ispezioni eseguite dall'ente, anche con l'ausilio della Guardia di Finanza, e delle sanzioni comminate verso gestori non preventivamente qualificati o non risultati in regola con le normative vigenti;
- all'adozione di specifica regolamentazione comunale;
- ad eventuali accordi in convenzione con intermediari immobiliari, gestori di prenotazioni alberghiere e/o marketplace online.

L'ente ha comunicato: «(...) In merito all'imposta di soggiorno si segnala quanto segue. Il Settore Tributi si è dotato di software gestionale che viene popolato attraverso l'iscrizione delle strutture ricettive in un apposito portale. Si è provveduto quindi a rendere pubbliche le informazioni territoriali relative alle strutture ricettive attraverso un apposito software cartografico che permette a chiunque di verificare la conoscenza di una struttura da parte dell'Amministrazione Comunale. Il suddetto software (geoids) permette l'invio di segnalazioni, anche anonime, al Settore Tributi e alla Polizia Locale, permettendo così l'avvio delle attività di verifica sul territorio. Il software ha avuto un grande successo e ad oggi risultano pervenute oltre 800 segnalazioni da parte dei cittadini.»

Quanto ai rapporti con la città Metropolitana l'ente dichiara «(...)nel 2016 vi sono stati redatti 15 rapporti informativi di scambio con la Città Metropolitana di Venezia ai fini della individuazione dei soggetti tenuti al pagamento dell'imposta che intraprendono nuova attività;»

Con riferimento alle azioni intraprese nell'ambito di attività di contrasto all'evasione, l'ente dichiara «(...)nell'anno 2016 sono state eseguite complessivamente n°187 ispezioni (di cui 136 con Guardia di Finanza) e sono state comminate sanzioni amministrative verso gestori non preventivamente qualificati o non risultati in regola con le normative vigenti per un importo di € 151.206,58. Le sanzioni penali per violazione dell'art. 109 TULPS sono state 31 per un totale di € 6.448,00 sanzione minima erogata

*con Decreto Penale»*

Per quanto riguarda il regolamento comunale, fatte salve le modifiche regolamentari ante 2014, risulta che il Comune di Venezia abbia adottato, modifiche regolamentari, con specifica delibera n. 57 del 19 dicembre 2018. Con tale deliberazione sono state apportate modifiche ai seguenti punti del previgente regolamento “[...]”

- *eliminazione dell’esenzione per gli ostelli della gioventù;*
- *riscrittura dell’esenzione per il personale delle forze armate;*
- *riscrittura degli obblighi del gestore della struttura ricettiva;*
- *introduzione di una franchigia di cinque giorni per i versamenti dell’imposta;*
- *migliore definizione delle sanzioni amministrative e tributarie;”*

L’art. 4 del D.L. 50/2017 rubricato “Regime fiscale delle locazioni brevi” in vigore dal 24 giugno 2017 ha regolamentato le c.d. locazioni brevi, ovvero, i contratti di locazione di immobili ad uso abitativo di durata non superiore a 30 giorni, ivi inclusi quelli che prevedono la prestazione dei servizi di fornitura di biancheria e di pulizia dei locali, stipulati da persone fisiche, al di fuori dell’esercizio di attività d’impresa, direttamente o tramite soggetti che esercitano attività di intermediazione immobiliare, ovvero soggetti che gestiscono portali telematici, mettendo in contatto persone in cerca di un immobile con persone che dispongono di unità immobiliari da locare. Al comma 5-ter il citato art. 4 stabilisce che “[...] *Il soggetto che incassa il canone o il corrispettivo, ovvero che interviene nel pagamento dei predetti canoni o corrispettivi, è responsabile del pagamento dell’imposta di soggiorno di cui all’articolo 4 del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, e del contributo di soggiorno di cui all’articolo 14, comma 16, lettera e), del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, nonché degli ulteriori adempimenti previsti dalla legge e dal regolamento comunale*”.

Consolidata giurisprudenza contabile attribuisce qualifica di agente contabile al gestore di struttura ricettiva residenziale. Questi è “Incaricato di pubblico servizio”, anche in assenza di un preventivo specifico incarico da parte della Pubblica Amministrazione (cfr. Corte di Cassazione Sentenza n. 19925 del 9 maggio 2019). Dal GeoPortale “Imposta di soggiorno”, ove sono rese visibili informazioni di base (quali localizzazione ed importo dell’imposta di soggiorno) sulle singole strutture, si è rilevata una consistente presenza sia di strutture che esercitano attività di impresa nel settore turistico-ricettivo, sia di soggetti che, attraverso piattaforme di marketplace offrono, al di fuori di un’attività d’impresa, ospitalità le c.d. “locazioni turistiche brevi” (cfr. Circolare n. 24 del 12/10/2017 dell’Agenzia delle Entrate).

Il Collegio, in considerazione del notorio elevato flusso di presenze turistiche sul territorio comunale invita l’ente a tenere conto nel percorso di miglioramento della riscossione dell’imposta di soggiorno, dell’art. 4 sopra richiamato, al fine di:

-potenziare, attraverso un efficiente ed utile sistema di attività, l’effettività dell’accertamento ed il successo nella riscossione dell’imposta in discorso;

- curare con particolare attenzione preventiva situazioni di evasione del tributo da parte del fruitore dell'attività ricettiva e di elusione del versamento da parte dei soggetti obbligati.

Per quanto riguarda il rispetto del vincolo di destinazione, incombente sull'entrata da imposta di soggiorno e sulle conseguenze contabili nel sistema di bilancio, il Collegio rimanda alla Deliberazione n.71/PAR/2019 resa in sede consultiva dalla Sezione di Controllo per il Veneto.

### *1.6 Tempestività dei pagamenti*

Con riferimento agli schemi BDAP- piano degli indicatori - per il 2016 l'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti (di cui al Comma 1, dell'articolo 9, DPCM del 22 settembre 2014) risulta di 35.

In sede istruttoria, in particolare era stato richiesto di indicare se, con riferimento alle transazioni commerciali, si fossero realizzate posizioni di ritardato pagamento superiori ai 60 giorni e, in tale caso, se fossero stati riconosciuti interessi di mora in modo automatico dalla scadenza del 30° ovvero del 60° giorno con conseguente, immediato, stanziamento nel medesimo bilancio in cui si colloca la scadenza che corrisponde alla esigibilità il debito. Nella risposta istruttoria l'ente ha fornito con maggior dettaglio le posizioni di ritardo realizzate, affermando che *"[...] si sono realizzate n. 1898 posizioni di ritardato pagamento superiori a giorni 60 e non sono stati riconosciuti interessi passivi. Per quanto riguarda il punto 1.8.3 circa le misure adottate si evidenzia che è stato implementato un sistema di estrazione dei dati dei tempi di liquidazione per ogni direzione comunale. Con cadenza sostanzialmente mensile il settore ragioneria invia ad ogni direzione le estrazioni di competenza al fine di porre le stesse in grado di analizzare i procedimenti per i quali si sono registrati tempi di pagamento non consoni. Tale azione ha portato ad un indice di tempestività pari a - 2,19 nel 2018."*

Dalla risposta, in sostanza, si evince che sussistono le condizioni di superamento dei termini per un certo numero di fatture. La questione è stata affrontata anche in sede di audizione del 14 giugno 2019, nel corso della quale l'ente ha dichiarato il rispetto dei termini per l'esercizio 2018 ma di averli, invece, disattesi nel 2016.

Quanto sopra descritto, evidentemente, costituisce una criticità, in quanto, oltre al debito commerciale tardivamente saldato, si forma un ulteriore debito relativo all'interesse di mora, che, a norma dell'art. 4, comma 1, del D.lgs. n. 192/2012, decorre *"(...) senza che sia necessaria la costituzione in mora, dal giorno successivo alla scadenza del termine per il pagamento."* Si configura in tale ultima ipotesi una circostanza automatica disposta dal legislatore in deroga al principio *"Nulla intelligitur mora ibi fieri potest, ubi nulla petitio est"* poiché gli interessi decorrono senza necessità di interpellatio.

Ad integrale recepimento della direttiva 2011/7/UE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali e aderente alla nozione di c.d. *"non performance"*, nella ipotesi di mancato rispetto del termine dell'obbligazione, il D.Lgs 192/2012, art. 4, comma 1, ha stabilito infatti che: *"[...] Gli interessi moratori decorrono, senza che sia necessaria la costituzione in mora, dal giorno successivo alla scadenza del termine per il pagamento. Al successivo comma 4 è disposto che "[...] Nelle transazioni*

*commerciali in cui il debitore è una pubblica amministrazione le parti possono pattuire, purché in modo espresso, un termine per il pagamento superiore a quello previsto dal comma 2, quando ciò sia giustificato dalla natura o dall'oggetto del contratto o dalle circostanze esistenti al momento della sua conclusione. In ogni caso i termini di cui al comma 2 non possono essere superiori a sessanta giorni. La clausola relativa al termine deve essere provata per iscritto.”*

Nel caso di ritardato pagamento di crediti commerciali da parte dell'ente, l'interesse di mora è da considerarsi una obbligazione che sorge *ex lege* in capo all'ente medesimo. Tanto considerato, in sede istruttoria, questa Sezione ha chiesto all'ente se e per quale ammontare, nel 2016, avesse provveduto a riconoscere interessi di mora per debiti estinti tardivamente. L'ente ha fornito risposta negativa. Tale risposta ovviamente non può che destare perplessità, considerato quanto appena rilevato in ordine alla necessità di riconoscere e liquidare le somme maturate a seguito di ritardato pagamento.

Il Collegio invita fermamente l'ente affinché adotti con la richiesta immediatezza contabile ogni preventiva ed utile azione diretta ad evitare che il ricorrere delle circostanze sopra descritte possano dare luogo ad un successivo pretestuoso ricorso allo strumento del riconoscimento dei debiti fuori bilancio. Con riguardo agli interessi attivi per i ritardati pagamenti ricevuti, l'ente ha rappresentato che nel corso del 2016 non risultano interessi attivi pagati all'Ente per ritardati pagamenti su crediti, tuttavia, risulta un importo rilevante a titolo di anticipazioni di tesoreria (€ 1.453.872,13).

Il Collegio invita l'ente a monitorare e coltivare le proprie posizioni creditorie verso debitori morosi, al fine di non creare le condizioni per un indiretto finanziamento a terzi, i cui costi ricadrebbero sull'intera cittadinanza.

#### *1.6 – Stato patrimoniale e Conto Economico*

Con riferimento alle componenti del conto economico per l'esercizio finanziario 2016, in sede istruttoria sono state chieste le motivazioni in ordine alla consistenza degli accantonamenti, corrispondenti alla quota che si presume di non riscuotere sui crediti sorti nel 2016 per:

- euro 20.059.628,20 verso clienti ed utenti;
- euro 11.643.663,42 per crediti di natura tributaria;

Il Comune ha rappresentato: “[...] *Relativamente agli accantonamenti di euro 20.059.628,20 per crediti maturati nel 2016 verso clienti ed utenti e di euro 11.643.663,42 per crediti di natura tributaria si evidenzia quanto segue.*

*Per quanto concerne gli accantonamenti sui crediti di natura tributaria (euro 11.643.663,42), si precisa che gli stessi sono composti per euro 5.243.225,42 su crediti derivanti da attività accertativa in materia immobiliare (Ici e Imu), per euro 2.300.000,00 su crediti per imposta di soggiorno, per euro 3.630.438,00 su crediti tari ed importi minori su altre fattispecie.*

*In termini generali, si evidenzia che il comportamento seguito dalla scrivente Amministrazione, alla luce della particolare situazione di bilancio che si è trovata ad*

*affrontare, è stata improntata a criteri di massima prudenza, che si sono tradotti in accantonamenti a fondo crediti di dubbia esigibilità in misura talvolta maggiore rispetto ai semplici calcoli derivanti dall'applicazione dei principi contabili. Ciò in considerazione, anche, che tra le somme accertate risultano crediti derivanti da insinuazioni fallimentari che presentano, in tutta evidenza, possibilità di incasso molto minori rispetto all'andamento storico derivante dai principi.*

*A titolo esemplificativo, con riferimento ai crediti in materia immobiliare (ICI e IMU) pari al 31.12.2016 ad euro 7.001.160,28, a fronte di un accantonamento pari ad euro 5.243.225,42 e quindi a quota "non coperta" da fcde per euro 1.757.934,86, risultano riscossi negli anni successivi importi per euro 2.359.527,54.*

*In ogni caso, per tali tipologie di crediti, si precisa che l'iter di riscossione segue le procedure previste per ciascun tributo."*

In continuità con l'esame dell'esercizio 2015, è stato oggetto di approfondimento istruttorio la valorizzazione delle immobilizzazioni, parte consistente delle attività rappresentate in bilancio.

Per l'esercizio finanziario 2016, l'ammontare di € 3.109.056.757,54 di immobilizzazioni materiali sono costituite da € 2.141.734.914,83 da immobilizzazioni in corso ed acconti. Dalla relazione sulla gestione è emerso che il Comune ha avviato un piano di verifica delle partite iscritte - al fine di giungere ad una più congrua esposizione - contestualmente ad un esame dei correlati finanziamenti di terzi (iscritti nei risconti passivi), finalizzati alla sterilizzazione del costo di ammortamento annuo degli investimenti realizzati.

In fase istruttoria è stato chiesto di indicare i dati fattuali ovvero le eventuali gare o interventi, che nel corso dell'esercizio abbiano potuto costituire i presupposti per la riclassificazione da immobilizzazioni in corso ad immobilizzazioni materiali. L'ente ha rappresentato che: "*[..] Relativamente al processo di "sistemazione" delle poste afferenti le immobilizzazioni in corso ed i risconti passivi, nel corso del 2017 è stata avviata una attività finalizzata alla sistemazione delle problematiche registrate, che è stata recepita nel rendiconto del medesimo anno. Nell'impossibilità di ricostruire tutte le movimentazioni a far data da metà anni '90 (anni di entrata in vigore del D. Lgs. 77/95), si è proceduto con l'analisi effettiva dell'ammontare delle immobilizzazioni in corso e dei risconti passivi in essere alla data del 31.12.2016 sulla base delle opere effettivamente in corso di realizzazione. Determinati tali importi, si è provveduto ad effettuare le relative movimentazioni patrimoniali che hanno determinato un surplus di euro 317.088.258,08 (maggior riduzione delle voci di passivo rispetto alle voci di attivo) che sono state destinate per euro 18.088.258,08 a riserva straordinaria da utilizzarsi in caso di successive verifiche che portassero ad una diversa valutazione rispetto agli importi determinati, mentre la rimanente quota di euro 300.000.000,00 è stata destinata a risconto passivo da utilizzarsi in 11 anni (differenza tra periodo di ammortamento immobile - 33 anni - e periodo di entrata in vigore della riforma - 22 anni -) sul presupposto che la presenza di maggior valore dei risconti passivi rispetto a immobilizzazioni in corso è indice di mancata sterilizzazione degli ammortamenti passivi attuata."*

Viene pertanto confermata la criticità già evidenziata nei precedenti esercizi in ordine alla

corretta valutazione delle immobilizzazioni afferenti i lavori in corso. L'ente ha operato una verifica puntuale sui vari cespiti non potendone ricostruire contabilmente il valore e, a seguito della verifica, definendo un surplus di margine per minori passività. Quest'ultimo valore risulta ripartito tra la riserva di patrimonio netto ed un risconto passivo da utilizzarsi in 11 anni, assumendo che tale componente possa giustificare una pregressa mancata sterilizzazione degli ammortamenti per tali attività.

La riforma di cui al D.Lgs. n 118/2011 impone che la contabilità finanziaria e la contabilità economico patrimoniale si integrino per costituire un sistema di rilevazione unico ed unitario dei fatti di gestione attraverso il c.d. piano dei conti integrato, consentendo di evidenziare la manifestazione contabile di ciascun fenomeno gestorio, attraverso una matrice di correlazione, in termini finanziari, economici e patrimoniali.

L'ente ha compiuto *“l'analisi effettiva dell'ammontare delle immobilizzazioni in corso e dei risconti passivi in essere alla data del 31.12.2016 sulla base delle opere effettivamente in corso di realizzazione”* tuttavia la ricostruzione delle vicende e dei movimenti delle immobilizzazioni in corso e dei risconti passivi antecedenti, risulta necessaria al fine di una corretta rappresentazione della struttura dei costi e quindi dell'effettività delle risorse disponibili per l'ente.

Al fine di valutare la corretta applicazione dei principi contabili ed il rispetto delle norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria, in sede istruttoria sono state prodotte osservazioni di carattere generale riguardo eventuali aspetti inficianti i valori riportati nelle scritture di fine esercizio, l'ente ha tra l'altro rappresentato che :*“[...]Per quanto concerne la categoria di cespiti non soggetti ad ammortamento, oltre ai terreni si richiama il principio contabile applicato alla contabilità economico-patrimoniale 6.1.2 dell'allegato 4/2 al D.Lgs. 118/2011, in base al quale non sono soggetti ad ammortamento i beni culturali ai sensi dell'art. 2 del D.Lgs. 42/2004.Per quanto concerne il valore recuperabile, si evidenzia quanto segue. Il principio contabile applicato concernente la contabilità economico-patrimoniale rimanda agli OIC per la definizione dei criteri da applicare per eventuali variazioni nel valore delle immobilizzazioni. In particolare, l'OIC 9 illustra i casi e le modalità attraverso cui deve essere rilevato l'eventuale minor valore del cespite rispetto al suo valore netto contabile. In tal senso, assume significatività la stima del cosiddetto "valore recuperabile" del bene inteso come il maggiore tra il suo fair value ed il suo valore d'uso. L'amministrazione, proprio a causa dell'elevata numerosità di cespiti posseduti e alla complessità insita alla gestione puntuale di ogni singola immobilizzazione, si trova impossibilitata ad attuare un'analisi sistematica, alla chiusura di ciascun esercizio, al fine di determinare il valore di mercato di ogni singolo bene posseduto. In tale ottica, si è sempre inteso fare delle valutazioni empiriche avendo a riguardo le risultanze delle vendite effettuate negli esercizi precedenti, che hanno portato ad accertare, nella generalità dei casi, un valore di vendita superiore all'importo netto iscritto a bilancio, con registrazione delle relative plusvalenze.”*

Pur prendendo atto delle difficoltà nella ricostruzione dei valori- per quanto riguarda le immobilizzazioni in corso, i risconti passivi ed *“cespiti posseduti”* - il Collegio ritiene che le motivazioni addotte non consentano di giustificare il margine di incertezza, che deriva in termini di effettiva rappresentatività nel sistema di bilancio. La corretta gestione della

ricchezza pubblica e quindi dei suoi utilizzi presuppone scritture continuative e “costante consapevolezza contabile”. Soltanto registrazioni contabili complete ed attendibili sono idonee a rappresentare il reale, essendo esclusa ogni approssimazione in via induttiva, della gestione.

In considerazione altresì del ruolo che, nell’attuale regime di mercato, viene attribuito ai documenti di sintesi contabile in funzione di matrice di materialità, intesa come combinazione di elementi che per la significatività di cui sono dotati possono:

- orientare politiche economiche, sociali ed ambientali dell’Ente
- influenzare gli orientamenti, attese e le azioni di soggetti interessati c.d. *stakeholder*

Si invita fermamente l’ente a completare il processo di valutazione patrimoniale, secondo una metodologia aderente ai principi contabili ed al diritto juscontabile vigente, che sia in grado di evitare l’alterazione della conoscenza delle risorse effettivamente disponibili, del valore del patrimonio e dei suoi costi, ovvero, evitando similmente a quanto mutatis mutandis avviene nel settore aziendalistico privato esiti valutativi che conducano ad iscrivere nelle scritture contabili “*watered asset*”, o “*hidden asset*”.

Il Collegio nel richiamare al rispetto dei principi contabili, ricorda che: ” *Per l’aspetto patrimoniale ed ancor più nella delicata fase delle scritture di rettifica e di assestamento, indispensabile appare la capacità di dialogo informatico tra i moduli di bilancio e la gestione dell’inventario e del patrimonio. L’adozione di regole di correlazione e l’implementazione della matrice di transizione tra i moduli del piano dei conti non esaurisce, i compiti per la redazione dello stato patrimoniale. Occorrono una serie di passaggi operativi, che non costituiscono semplici automatismi, indispensabili a ricondurre le operazioni di gestione, ai termini del principio di competenza.* (cfr. Sezione Controllo Veneto Giudizio di Parifica Rendiconto della Regione Veneto per l’esercizio finanziario 2018 Deliberazione 195/2019/PARI).

Per tutto quanto sopra premesso il Collegio accerta il mancato rispetto nell’attività di valutazione patrimoniale di criteri aderenti ai principi contabili, invita l’ente ad avviare un percorso finalizzato alla effettiva conoscenza e valorizzazione quali-quantitativa dei fattori produttivi idonei a contribuire, mediante il processo di ammortamento, alla produzione di reddito, riservandosi nell’ambito dei controlli alla stessa intestati per legge, il riscontro sulla adeguata “valorizzazione” dei cespiti, nei termini in precedenza descritti, nella contabilità economico patrimoniale.

### 1.7 *Organismi partecipati*

Con la delibera n. 197/2018/PRSP sul Rendiconto 2015, la Sezione aveva evidenziato una criticità in ordine alla valorizzazione del fondo perdite partecipate ed il regime normativo applicabile per la formazione degli accantonamenti. Per tale annualità la norma di riferimento era la Legge n.147/2013, art. 1, commi da 550 a 552. In fase di approfondimento istruttorio sul Rendiconto 2016 il Comune ha rappresentato di avere ritenuto applicabile interamente il D.Lgs. 175/2016 c.d. T.U.S.P. entrato in vigore il 23 settembre 2016.

Nel corso del 2016 con riguardo alla fattispecie in oggetto, le norme soprarichiamate si

sono avvicendate senza soluzione di continuità, atteso che il D.Lgs. n 175/2016 ha recepito i contenuti della Legge n 147/2013, con sostanziale invarianza della metodologia di calcolo da adottare per gli eventuali accantonamenti, introducendo aliquote per il 2016 diverse rispetto a quelle del 2015.

Tanto premesso il metodo di calcolo resta fondato sul risultato negativo registrato e non immediatamente ripianato, in proporzione alle quote di partecipazione. Con riferimento, pertanto, all'esercizio finanziario 2016 è stato chiesto all'ente di fornire informazioni con riguardo agli accantonamenti per eventuali perdite 2015 non immediatamente ripianate, ai fini della valutazione sulla congruità degli accantonamenti. L'ente non ha esaurito le richieste di informazioni nei termini richiesti, limitandosi a fornire un elenco delle società per le quali aveva proceduto all'accantonamento, dichiarando che l'accantonamento complessivo è risultato pari ad euro 24.827,98. La lacunosità informativa della risposta non ha consentito, quindi, con riferimento alle 4 società di cui all'elenco richiamato, una ricostruzione dell'applicazione della metodologia di calcolo adottata, pertanto non può che prendersi atto dei dati prodotti.

Con particolare riferimento alla società CMV Spa per la quale non sono stati operati accantonamenti, l'ente ha sottolineato che avendo operato delle ricapitalizzazioni, queste sono da considerarsi a riduzione della perdita registrata. La componente residuale di perdita è stata di euro -589.789 a fronte di una perdita media 2011-2013 migliorata del 50% pari ad euro -4.259.000. Facendo riferimento ai presupposti della norma si ritiene che, a fronte di una perdita media del triennio 2011-2013 migliorata del 50% pari a euro - 4.259.000, si sarebbe dovuto computare una differenza tra tale valore e la perdita registrata nel 2015 (euro - 589.789), ottenendosi così un valore di euro 3.669.211,00 che, rapportato alla partecipazione del Comune nella Società (100%), avrebbe dovuto indurre un accantonamento di euro 3.669.211,00.

Quanto sopra si desume dall'applicazione sia del comma 2 lett. a) dell'art. 552 della legge 147/2013, sia dell'art. 21 del D.Lgs 175/2016 che dispone *“[...]l'ente partecipante a società che hanno registrato nel triennio 2011-2013 un risultato medio negativo accantona, in proporzione alla quota di partecipazione, una somma pari alla differenza tra il risultato conseguito nell'esercizio precedente e il risultato medio 2011-2013 migliorato, rispettivamente, del 25 per cento per il 2014, del 50 per cento per il 2015 e del 75 per cento per il 2016[...]”*

Sulla tematica il Collegio ha già avuto modo di pronunciarsi in sede di controllo Rendiconto 2015 Delibera 197/2018/PRSP alla quale si rimanda, rimarcando in questa sede che l'accantonamento è comunque dovuto in presenza di un risultato nell'esercizio precedente negativo (cfr. Sez. Autonomie n. 24/SEZAUT/2015/FRG), modulando la somma da accantonare sulla base della differenza tra il risultato conseguito nell'esercizio precedente e il risultato medio, migliorato secondo le aliquote predefinite dalla norma.

Le operazioni poste in essere dall'ente devono avvenire nel rispetto delle disposizioni in materia di società a partecipazione pubblica, con particolare riferimento al combinato disposto dell'art 14 e dell'art. 21. *“La disciplina dell'art. 21, comma 1, impone alle pubbliche amministrazioni locali partecipanti di accantonare nel bilancio un importo pari al risultato negativo non immediatamente ripianato, in misura proporzionale alla*

*quota di partecipazione. Da ciò deriva che, nel caso di società interamente partecipate dall'ente locale, qualora quest'ultimo non intenda dismettere la partecipazione o porre in liquidazione la società sarà obbligato a ripianare le perdite. È, pertanto, necessario chiarire che dall'obbligo di accantonamento di cui al comma 1 dell'art 21 non deriva un obbligo di ripiano, potendo le pubbliche amministrazioni locali partecipanti decidere di non ripianare il bilancio delle società in house, in considerazione della sperimentata necessità di rivolgersi al mercato. Un ulteriore riferimento che appare necessario introdurre in relazione alla possibilità del ripiano delle società partecipate da parte delle pubbliche amministrazioni locali partecipanti attiene al limite che le stesse incontrano allo scopo di evitare che l'intervento finanziario in questione si risolva in un indebito aiuto di Stato. Il riferimento, com'è noto, è all'art. 106 TFUE, alla sentenza Altmark del 24 luglio 2003, ed alla legislazione comunitaria derivata.[..] Peraltro, i rapporti che si instaurano fra il socio locale e le società inserite nel conto economico consolidato appaiono comunque assai problematici: da un lato, il socio pubblico non potrà disporre alcuna ricapitalizzazione o altre operazioni finanziarie volte alla copertura delle perdite, se non nel rispetto degli stringenti limiti previsti dall'art. 14, comma 5, del T.U.; dall'altro è obbligato comunque a disporre degli accantonamenti secondo i limiti e l'ammontare specificati nel successivo art. 21.”(cfr. Consiglio di Stato – Parere 638 del 14/03/2017- Affare 335/2017 sullo Schema di decreto legislativo concernente "Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, recante testo unico in materia di società a partecipazione pubblica" - Adunanza della Commissione speciale 8 marzo 2017) .*

#### PQM

La Sezione regionale di controllo per il Veneto con riferimento al Rendiconto 2016 del Comune di Venezia **accerta:**

- l'assorbimento dell'intero disavanzo ordinario, in un'unica soluzione, mediante una variazione di bilancio, per la presenza di un margine di competenza all'esito dell'esercizio 2015, accertato nel corso del 2016, a seguito dell'approvazione del relativo rendiconto;
- la criticità della cassa nell'esercizio 2016, con progressivo miglioramento realizzato in fase di chiusura e negli esercizi successivi;
- una fragile capacità di realizzazione delle entrate in termini di efficacia ed efficienza nella riscossione e recupero relativamente ai residui attivi;
- una precaria effettività degli accertamenti, relativi alla lotta all'evasione tributaria e dell'imposta di soggiorno, ove non accompagnati da esiti positivi di riscossione, seppure risulti un tendenziale miglioramento nei procedimenti;
- il mancato rispetto delle regole contabili che presidono la contabilità economico-patrimoniale come esplicitato in motivazione;
- la non corretta valorizzazione del fondo perdite partecipate con riferimento al regime normativo applicabile per la formazione degli accantonamenti;

#### RACCOMANDA

- il rispetto nella tempestività dei pagamenti e l'adozione di misure dirette a fronteggiare eventuali interessi moratori;

- il monitoraggio e la proattiva coltivazione delle proprie posizioni creditorie verso debitori morosi;

si riserva di verificare nei successivi esercizi gli esiti delle segnalazioni e rilievi riportate nella presente deliberazione e nella deliberazione relativa al rendiconto 2015;

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

#### DISPONE

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

Concluso l'obbligo di invio semestrale del monitoraggio sulle misure consequenziali deliberate in sede di controllo sul Rendiconto 2013.

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

I Magistrati relatori

Il Presidente f.f.

F.to Francesca Dimita

F.to Elena Brandolini

F.to Maristella Filomena

Depositata in Segreteria il 30 dicembre 2019

IL DIRETTORE DI SEGRETERIA

F.to Dott.ssa Letizia Rossini