



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

Nell'adunanza del 6 dicembre 2021

composta dai magistrati:

Maria Elisabetta LOCCI	Presidente
Elena BRANDOLINI	Consigliere
Giovanni DALLA PRIA	Referendario
Fedor MELATTI	Referendario
Daniela D'AMARO	Referendario
Chiara BASSOLINO	Referendario relatore

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

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

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

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

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

VISTA la legge 5 giugno 2003 n. 131;

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

VISTA la legge 31 dicembre 2009, n.196;

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

VISTO l'art. 148-bis, comma 3, del TUEL, così come introdotto dalla lettera e), del

comma 1 dell'art. 3, decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 213 del 7 dicembre 2012;

VISTE le Linee-guida per la redazione delle relazioni inerenti al Bilancio di previsione 2019/21, approvate dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 19/SEZAUT/2019/INPR;

VISTE le Linee-guida per la redazione delle relazioni inerenti al Rendiconto dell'esercizio 2019, approvate dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 9/SEZAUT/2020/INPR;

VISTA la deliberazione n. 21/2021/INPR con la quale la Sezione ha approvato il programma di lavoro per l'anno 2021;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 27/2021/INPR con la quale sono stati approvati i criteri di selezione degli enti da assoggettare al controllo;

VISTA l'ordinanza del Presidente n. 50/2021 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il Relatore, Referendario Chiara Bassolino;

FATTO

1. La Sezione, nell'ambito delle attività di controllo per l'anno 2021, ha esaminato la documentazione relativa al Comune di Camisano Vicentino dalla quale emerge la situazione contabile-finanziaria compendiata dalle seguenti tabelle:

EQUILIBRI DI BILANCIO

	Rendiconto 2019
Equilibrio di parte corrente	100.101,67
Equilibrio di parte capitale	-55.259,68
W1- Risultato di competenza	91.664,88
W2- Equilibrio di bilancio	56.199,37
W3 - Equilibrio complessivo	44.841,99

RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE

	Rendiconto 2019
Fondo cassa	1.730.275,89
Residui attivi	2.310.113,52
Residui passivi	1.883.326,98
FPV	1.124.404,91
Risultato di amministrazione	1.032.657,52
Totale accantonamenti	294.825,22
Di cui: FCDE	113.123,95
Totale parte vincolata	305.233,15
Totale parte destinata agli investimenti	108.920,35
Totale parte libera	323.678,80

CAPACITÀ DI RISCOSSIONE

	Rendiconto 2019 Accertamenti (a)	Rendiconto 2019 Riscossioni (b)	% (b/a)
Tit.1 residui (iniziali + riaccertati)	1.178.516,81	1.016.719,75	86%
Tit.1 competenza	4.729.127,42	3.926.411,36	83%
Tit.3 residui (iniziali + riaccertati)	130.767,43	114.466,99	88%
Tit.3 competenza	836.365,21	701.864,99	84%

SITUAZIONE DI CASSA

	Rendiconto 2019
Fondo cassa finale	1.730.275,89
Anticipazione di tesoreria	-
Cassa vincolata	-
Tempestività dei pagamenti	- 8,83

INDEBITAMENTO

	Rendiconto 2019
Debito complessivo a fine anno (dato del Questionario)	2.435.285,77

2. In relazione ai precedenti esercizi, il Comune era stato destinatario della Deliberazione n. 121/2018/PRSE con la quale la Sezione aveva rilevato la determinazione a posteriori del Fondo Pluriennale Vincolato di spesa per l'esercizio 2015 e il mancato inserimento, in sede di bilancio di previsione 2016-2018, di risorse nel FPV in entrata in attesa dell'approvazione del rendiconto di gestione dell'anno precedente e nel relativo FPV di spesa, rinviando, pertanto, l'Amministrazione ogni quantificazione a successive operazioni di variazione di bilancio nel corso della gestione.

3. In merito agli elementi di potenziale criticità il Magistrato istruttore ha esperito apposita istruttoria con nota prot. n. 12364 del 24/11/2021, alla quale l'Ente - tramite applicativo Con.Te - ha fornito riscontro con nota del 29/11/2021 (prot. Cdc n. 12487).

DIRITTO

L'art. 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131, contenente *“Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3”* ha introdotto nell'ordinamento una forma di controllo cd. *“collaborativo”* da parte della Corte dei conti nei confronti di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, volta a verificare la presenza di irregolarità finanziarie e, conseguentemente, a stimolare processi auto-correttivi da parte delle Amministrazioni controllate.

Successivamente, la legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006) ha previsto, per gli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali, l'obbligo di trasmissione alle competenti sezioni regionali di controllo di relazioni sul bilancio di previsione dell'esercizio di competenza, e sul rendiconto dell'esercizio medesimo (redatte sulla base di criteri e linee guida definiti dalla Corte dei conti), che diano conto del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno e dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, ultimo comma, della Costituzione, nonché di ogni grave irregolarità contabile e finanziaria in ordine alle quali

l'amministrazione non abbia adottato le misure correttive segnalate dall'organo di revisione.

Quanto alla portata delle suddette disposizioni, la Corte costituzionale ha evidenziato che tale controllo, di natura collaborativa, “è ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità” ed ha “la caratteristica, in una prospettiva ... dinamica, di finalizzare il confronto tra fattispecie e parametro normativo alla adozione di effettive misure correttive” (sentenza n. 179/2007).

Con il decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, è stato introdotto nell’ambito del D.Lgs. n. 267/2000 l’art. 148-bis che specifica ed innova i controlli da parte delle sezioni regionali della Corte dei conti.

In primo luogo, infatti, viene, da un lato, esplicitata la finalità del controllo già previsto dalla legge n. 266/2005 (volto, dunque, a verificare il *rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno; l'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, sesto comma, della Costituzione; la sostenibilità dell'indebitamento; l'assenza di irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti*) e, dall’altro, ne viene ulteriormente definito l’ambito (precisando che “*Ai fini di tale verifica, le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti accertano altresì che i rendiconti degli enti locali tengano conto anche delle partecipazioni in società controllate e alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici per la collettività locale e di servizi strumentali all’ente*”).

In secondo luogo, viene previsto che nell’ambito delle suddette verifiche “*l'accertamento, da parte delle competenti sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, di squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spese, della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria, o del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno [oggi superato dalla nuova regola contabile dell'equilibrio di cui alla legge 24 dicembre 2012, n. 243, e s.m.i.] comporta per gli enti interessati l'obbligo di adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio. Tali provvedimenti sono trasmessi alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti che li verificano nel termine di trenta giorni dal ricevimento. Qualora l'ente non provveda alla trasmissione dei suddetti provvedimenti o la verifica delle sezioni regionali di controllo dia esito negativo, è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria*”.

Come precisato dalla Corte costituzionale, con la riforma in parola si è inteso attribuire ai controlli delle sezioni regionali della Corte dei conti carattere cogente nei confronti dei destinatari al fine di prevenire e contrastare “*gestioni contabili non corrette, suscettibili di alterare l'equilibrio del bilancio (art. 81 Cost.) e di riverberare tali disfunzioni sul conto consolidato delle pubbliche amministrazioni, vanificando conseguentemente la funzione di coordinamento dello Stato finalizzata al rispetto degli obblighi comunitari*” (sentenza n. 40/2014).

Sulla base del quadro normativo sopra descritto tutt’oggi vigente e nel quale, dunque,

permane ancora la funzione collaborativa, il controllo finanziario sugli enti locali può condurre a differenti esiti: ove vengano riscontrate irregolarità contabili di minor gravità, soprattutto ove accompagnate da sintomi di criticità o di difficoltà gestionali, le stesse vengono segnalate dalle sezioni regionali affinché i destinatari possano responsabilmente assumere misure auto-correttive volte ad evitare l'insorgenza di situazioni di deficitarietà o squilibrio; qualora, invece, vengano accertate irregolarità capaci di compromettere la stabilità finanziaria dell'ente soggetto a controllo, esso può condurre ai descritti esiti cogenti, al fine di preservare le risorse pubbliche la cui gestione è demandata all'ente assoggettato a controllo.

Occorre, inoltre, richiamare le linee guida della Sezione delle autonomie (in particolare le Linee-guida per la redazione delle relazioni inerenti al Bilancio di previsione 2019/21, approvate dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 19/SEZAUT/2019/INPR e le linee-guida per la redazione delle relazioni inerenti al Rendiconto dell'esercizio 2019, approvate dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 9/SEZAUT/2020/INPR) ove si è sottolineata l'opportunità di proseguire nel monitoraggio degli istituti più rilevanti del sistema armonizzato, focalizzando l'attenzione su specifici profili gestionali indicativi della capacità di perseguire un'effettiva stabilità di medio-lungo termine. Pertanto, in continuità con il percorso già intrapreso per il passato, ed in conformità alla ormai consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale, anche per l'esercizio in esame il questionario ha privilegiato l'analisi degli aspetti principali della gestione, ossia: gestione finanziaria, risultato di amministrazione, indebitamento.

Si evidenzia, infine, che l'esame della Corte è limitato ai profili di criticità ed irregolarità segnalati nella pronuncia, sicché l'assenza di uno specifico rilievo su altri aspetti non può essere considerata quale implicita valutazione positiva.

La Sezione, dunque, tenendo in debita considerazione quanto rappresentato e precisato dal Comune, richiama l'attenzione sulle criticità riscontrate e sulle conseguenziali osservazioni e raccomandazioni di seguito rappresentate.

1. Dall'esame della documentazione in atti è emerso che nel bilancio di previsione iniziale 2019/2021 l'FPV risulta valorizzato solo in entrata (in parte capitale). L'FPV di spesa a fine 2019 ammonta, invece, ad oltre un milione di euro.

In sede istruttoria, a fronte di richiesta di chiarimenti, l'Ente ha dichiarato quanto segue: *“si confermano i dati inseriti. L'aumento del FPV di spesa a rendiconto 2019 è dovuto al riaccertamento ordinario dei residui con la modifica del cronoprogramma di spesa su alcuni investimenti in conto capitale che ha portato ad una variazione di esigibilità in sede di rendiconto 2019 superiore al milione di euro”*.

La Sezione rileva che la risposta non consente di superare i dubbi in merito alla corretta quantificazione del FPV nel bilancio di previsione iniziale. Si richiama, pertanto, l'attenzione dell'Ente su quanto già affermato nella precedente deliberazione n. 121/2018/PRSE - da intendersi qui richiamata - in merito alla necessità di costituire il FPV sia di parte corrente che di parte capitale sin dalla predisposizione del bilancio di previsione iniziale, senza rinviare a successive operazioni di variazione di bilancio nel corso della gestione. A tal proposito si rammenta che la non corretta determinazione dell'FPV - al pari della sua mancata rappresentazione in bilancio - determina la violazione

del principio di veridicità, tenuto conto che il Fondo assolve alla funzione di garantire l'adempimento di obbligazioni «*legittimamente assunte e in origine dotate di piena copertura finanziaria*» (sentenza n. 247/2017 della Corte costituzionale) e che, pertanto, la non corretta iscrizione vizia il documento contabile della sua funzione essenziale di veicolo trasparente di rappresentazione degli equilibri pregiudicando, altresì, il suo carattere di bene pubblico come ripetutamente affermato dalla Consulta (sentenza n. 184/2016).

2. Dall'esame della documentazione in atti è risultato altresì l'utilizzo di quote dell'avanzo di amministrazione 2018 nell'esercizio 2019 sul quale è stato compiuto un approfondimento istruttorio. In proposito l'Ente ha evidenziato che *“il risultato di amministrazione 2018 è stato di euro 877.949,00, di cui 259.973,31 di parte accantonata, di euro 224.473,15 di parte vincolata e di euro 393.502,54 di parte disponibile. L'avanzo 2018 è stato utilizzato nel corso dell'esercizio 2019 nella somma complessiva di euro 497.414,87 e destinato come segue: - per euro 12.314,87 di avanzo accantonato, destinato in parte corrente per pagare l'indennità di fine mandato del Sindaco uscente, considerate le elezioni amministrative svoltesi a maggio 2019 per il cambio di Sindaco; - per euro 485.100,00 destinato a spese d'investimento, di cui euro 385.100,00 di avanzo di parte disponibile ed euro 100.000 di avanzo di parte vincolata, vincolo attribuito dall'Ente in sede di rendiconto 2018”*.

3. Dal questionario sul rendiconto 2019 si rileva che le entrate da recupero evasione tributaria sono state presumibilmente accertate per cassa, poiché le riscossioni presentano un importo esattamente equivalente a quello degli accertamenti (cfr. Sez. I.III - Gestione finanziaria - Entrate, pag. 28, accertamenti e riscossioni da recupero evasione IMU e recupero evasione altri tributi). Il Collegio, pertanto, richiama l'attenzione dell'Ente sulle statuizioni dell'All. 4/2 al d.lgs. n. 118/2011 che prevede (punto 3.3) che *“sono accertate per l'intero importo del credito anche le entrate di dubbia e difficile esazione, per le quali non è certa la riscossione integrale, quali le sanzioni amministrative al codice della strada, gli oneri di urbanizzazione, i proventi derivanti dalla lotta all'evasione, ecc.”*; allo stesso modo l'esempio n. 4 contenuto nel medesimo All. 4/2- Appendice tecnica dispone che *“nel rispetto del principio contabile generale n. 9 della prudenza, il principio applicato della contabilità finanziaria n. 3.3 prevede che le entrate di dubbia e difficile esazione, per le quali non è certa la riscossione integrale, sono accertate per l'intero importo del credito (ad es. le sanzioni amministrative al codice della strada, gli oneri di urbanizzazione, i proventi derivanti dalla lotta all'evasione, ecc.). Pertanto, per tali entrate è escluso il cd. accertamento per cassa ed è obbligatorio effettuare un accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità, vincolando una quota dell'avanzo di amministrazione”* e ne raccomanda il pedissequo rispetto, evidenziando che l'accertamento integrale delle entrate, pur con le eccezioni previste dal D.lgs. n. 118/2011, accompagnato dalla contestuale previsione del fondo crediti di dubbia esigibilità, costituisce uno degli aspetti principali della disciplina concernente l'armonizzazione contabile (questa Sezione, deliberazione n. 180/2021/PRSP).

4. Nel Questionario sul Bilancio di Previsione 2019/2021 l'Organo di revisione afferma che il piano delle performance è stato adottato in data 29/10/2019. In sede istruttoria, a fronte di richiesta di chiarimenti in merito al ritardo nell'adozione, è stato

precisato che *“da una verifica agli atti il piano delle performance risulta approvato con il piano esecutivo di gestione con delibera n. 11 del 30.01.2019 e successivamente aggiornata e rimodulata con delibera n. 209 del 29/10/2019”*.

La Sezione, tenuto conto che il Bilancio di Previsione è stato adottato in data 19/12/2018, rammenta all’Ente che, ai sensi dell’art. 169 del D.Lgs. n. 267/2000, *“la giunta delibera il piano esecutivo di gestione (PEG) entro venti giorni dall’approvazione del bilancio di previsione, in termini di competenza”*.

5. Da verifiche effettuate sulla Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche (BDAP) risulta che i dati relativi al rendiconto 2019 sono trasmessi due mesi prima della data di adozione della delibera di approvazione.

In sede istruttoria l’Ente ha chiarito che *“la Giunta Comunale nella seduta del 31 marzo 2021 ha approvato gli schemi di rendiconto di gestione 2019. L’ufficio ragioneria in data 22 aprile 2020 ha caricato in BDAP il conto consuntivo per le verifiche preliminari prima di approvarlo in Consiglio Comunale. Successivamente alla data del 22/6/2020 l’ufficio ha modificato in BDAP (per considerarsi adempiente agli obblighi normativi) da “Approvato dalla Giunta Comunale” a “Approvato dal Consiglio Comunale”. L’ufficio ragioneria non ha modificato la data di caricamento. Si conferma che i dati inseriti in BDAP coincidono con i dati approvati dal Consiglio Comunale con deliberazione n. 27 del 22/6/2020”*.

6. Dall’esame della documentazione sono emersi alcuni minimi disallineamenti tra i dati contenuti nella relazione dell’Organo di revisione al rendiconto 2019 in relazione all’indebitamento e i dati inseriti nel Questionario, sui quali si richiama l’attenzione dell’Organo di revisione.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto, nel concludere l’esame sulla documentazione inerente al bilancio di previsione 2019/2021 e al rendiconto 2019 del Comune di Camisano Vicentino (VI), richiama l’attenzione dell’Ente sulla necessità di costituire il FPV sin dalla predisposizione del bilancio di previsione iniziale, senza rinviare a successive operazioni di variazione di bilancio nel corso della gestione e raccomanda il rispetto delle norme e dei principi contabili, come precisato nella parte motiva.

Copia della presente pronuncia sarà trasmessa in via telematica, mediante l’applicativo Con.Te, al Consiglio Comunale, al Sindaco ed all’Organo di revisione economico-finanziaria del Comune di Camisano Vicentino (VI).

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 6 dicembre 2021.

Il Magistrato relatore

Il Presidente

f.to digitalmente Chiara Bassolino

F.to digitalmente Maria Elisabetta Locci

Depositata in Segreteria il 29 dicembre 2021

Il Direttore di Segreteria

F.to digitalmente Letizia Rossini