



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

Nell'adunanza del 2 marzo 2022

composta dai magistrati:

Maria Elisabetta LOCCI	Presidente
Elena BRANDOLINI	Consigliere
Amedeo BIANCHI	Consigliere
Giovanni DALLA PRIA	Referendario
Paola CECCONI	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. 9/2022 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il Relatore, Referendario Chiara Bassolino;

FATTO

1. La Sezione ha esaminato la documentazione inerente il bilancio di previsione 2019-2021 e il rendiconto 2019 del Comune di Zanè dalla quale emerge la situazione contabile-finanziaria compendiata dalle seguenti tabelle:

EQUILIBRI DI BILANCIO

	Rendiconto 2019
O1) Risultato di competenza di parte corrente	150593,48
O2) Equilibrio di bilancio di parte corrente	10934,48
O3) Equilibrio complessivo di parte corrente	- 86.139,38
Z1) Risultato di competenza in c/capitale	37381,05
Z2) Equilibrio di bilancio in c/capitale	37381,05
Z3) Equilibrio complessivo in capitale	37.381,05
W1) Risultato di competenza	187.974,53
W2) Equilibrio di bilancio	48.315,53
W3) Equilibrio complessivo	- 48.758,33

RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE

	Rendiconto 2019
Fondo cassa	4.029.567,30
Residui attivi	1.483.014,96
Residui passivi	1.280.549,41

FPV	3.146.526,17
Risultato di amministrazione	1.085.506,68
Totale accantonamenti	573.433,05
Di cui: FCDE	545.530,05
Totale parte vincolata	-
Totale parte destinata agli investimenti	39.116,81
Totale parte libera	472.956,82

CAPACITÀ DI RISCOSSIONE

Con riferimento alla capacità di riscossione delle entrate proprie dell'Ente si osserva quanto esposto nella seguente tabella:

	Rendiconto 2019 Accertamenti (a)	Rendiconto 2019 Riscossioni (b)	% (b/a)
Tit.1 residui (iniziali + riaccertati)	700.768,41	280.474,65	40%
Tit.1 competenza	2.770.694,09	2.242.655,91	81%
Tit.3 residui (iniziali + riaccertati)	97.777,92	94.917,78	97%
Tit.3 competenza	662.958,82	602.263,39	91%

SITUAZIONE DI CASSA

	Rendiconto 2019
Fondo cassa finale	4.029.567,30
Anticipazione di tesoreria	-
Cassa vincolata	-
Tempestività dei pagamenti	-10,22

INDEBITAMENTO

	Rendiconto 2019
Debito complessivo a fine anno	0,00

2. In merito ai precedenti esercizi, il Comune di Zanè era stato destinatario della Deliberazione n. 230/2018/PRNO, con cui la Sezione, con riferimento alle relazioni sul rendiconto per l'esercizio 2015 e sul bilancio di previsione 2016-2018, rilevava la non corretta quantificazione del Fondo Pluriennale Vincolato nei bilanci di previsione iniziale 2014/2016 e 2016/2018.

3. In relazione agli elementi di potenziale criticità il Magistrato Istruttore ha esperito apposita istruttoria con nota prot. n. 814 del 14/02/2022. Il Sindaco e il Revisore Unico - tramite applicativo Con.Te - hanno prodotto le loro osservazioni con nota prot. Cdc n. 1033 del 23/02/2022.

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 se 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.

Per quanto sopra esposto, all'esito dell'istruttoria svolta, si rilevano i seguenti profili.

1. Dall'esame della documentazione in atti è emerso che il pareggio in sede di bilancio di previsione iniziale 2019/2021 è conseguito inserendo un FPV di soli 4.200,00 euro in parte corrente, sia in entrata che in spesa, dato molto differente dai valori rilevati nei rendiconti 2018 e 2019.

A seguito di richiesta istruttoria l'Ente ha precisato che *“la previsione del fondo pluriennale vincolato inserita nel bilancio di previsione 2019 sono poi state adeguate in sede di riaccertamento ordinario dei residui e sono di importo più elevato in quanto comprensive anche degli incarichi legali esterni su contenziosi. Si prende nota di quanto segnalato da questa Sezione al fine di appostare nei futuri bilanci di previsione gli accantonamenti al pluriennale vincolato senza attendere necessariamente il riaccertamento ordinario dei residui”*.

La Sezione, nel prendere atto di quanto affermato dall'Ente, rammenta che, secondo quanto stabilito nei principi contabili di cui all'Allegato 4/2 al D.Lgs. n. 118/2011, il principio della competenza potenziata prevede che il “fondo pluriennale vincolato” sia uno strumento di rappresentazione della programmazione e previsione delle spese pubbliche territoriali, sia correnti sia di investimento, che evidenzia con trasparenza e attendibilità il procedimento di impiego delle risorse acquisite dall'ente che richiedono un periodo di tempo ultrannuale per il loro effettivo impiego ed utilizzo per le finalità programmate e previste. Per quanto riguarda le opere pubbliche, la programmazione e la previsione delle stesse è fondata sul Programma triennale delle opere pubbliche e relativo elenco annuale di cui alla vigente normativa che prevedono, tra l'altro, la formulazione del cronoprogramma (previsione dei SAL) relativo agli interventi di investimento programmati. Il punto 5.4 del suddetto Allegato 4/2 - sul quale si richiama l'attenzione dell'Ente - detta la puntuale disciplina per la costituzione del Fondo Pluriennale Vincolato sia nel bilancio di previsione sia a rendiconto.

Si segnala altresì che la non corretta determinazione del 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).

La Sezione richiama l'attenzione dell'Ente sulla necessità di determinare correttamente il FPV sin dalla fase di predisposizione del bilancio di previsione, secondo le modalità previste nei richiamati principi contabili.

2. Si è altresì osservato che il tasso di riscossione dei residui del titolo I è pari al 40%. In sede istruttoria l'Ente ha dichiarato che *“L'andamento dei residui attivi del titolo I delle entrate tributarie risente certamente di una difficoltà di riscossione, tuttavia l'Ente ha posto e continua a porre in essere tutte le procedure normative previste per il recupero dei crediti tributari, nel caso specifico con l'iscrizione a ruoli coattivi tramite il concessionario dedicato, monitorandone l'andamento. Non esistono allo stato attuale situazioni di prescrizione dei crediti, tutta l'attività di riscossione coattiva possibile è stata posta in essere. Per dare un'idea più precisa, la maggioranza dei residui attivi sono relativi ad accertamenti IMU emessi su immobili intestati non tanto a privati, quanto ad un numero limitato di immobili adibiti ad attività di impresa con importi unitari anche consistenti, soggetti che purtroppo non rispettano le scadenze ed i pagamenti nonostante il continuo sollecito da parte degli uffici comunali preposti. Si evidenzia infine come nel*

rendiconto 2019 sia stato previsto un congruo accantonamento a titolo di Fondo Crediti Dubbia Esigibilità per € 545.530,00 corrispondente ad una percentuale pari al 72,27% del totale residui da riportare al 31/12/2019 di dubbia esigibilità”.

La Sezione raccomanda di monitorare la riscossione dei residui del titolo I.

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 Zanè (VI) richiama l'attenzione dell'Ente sulla necessità di determinare correttamente il fondo pluriennale vincolato sin dalla fase di predisposizione del bilancio di previsione, secondo le modalità previste nei richiamati principi contabili, e raccomanda di monitorare la riscossione dei residui del titolo I.

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

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 Zanè (VI).

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 2 marzo 2022.

Il Magistrato relatore

Il Presidente

f.to digitalmente Chiara Bassolino

F.to digitalmente Maria Elisabetta Locci

Depositata in Segreteria il 11 aprile 2022

Il Direttore di Segreteria

F.to digitalmente Letizia Rossini