



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

Nell'adunanza del 10 novembre 2022

composta dai magistrati:

Maria Elisabetta LOCCI	Presidente
Amedeo BIANCHI	Consigliere
Elena BRANDOLINI	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;

VISTE le deliberazioni n. 21/2021/INPR e n. 24/2022/INPR con le quali la Sezione ha approvato il programma di lavoro per gli anni 2021 e 2022;

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. 31/2022 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il Relatore, Referendario Chiara Bassolino;

FATTO

1. La Sezione ha esaminato la documentazione relativa al rendiconto dell'esercizio 2019 e al bilancio di previsione 2019/2021 del Comune di Cerea dalla quale emerge la situazione contabile-finanziaria compendiata dalle seguenti tabelle:

EQUILIBRI DI BILANCIO

	ESERCIZIO 2019
O1) RISULTATO DI COMPETENZA DI PARTE CORRENTE	905.827,79
O2) EQUILIBRIO DI BILANCIO DI PARTE CORRENTE	805.684,39
O3) EQUILIBRIO COMPLESSIVO DI PARTE CORRENTE	798.184,39
Z1) RISULTATO DI COMPETENZA IN C/CAPITALE	486.260,82
Z2) RISULTATO DI COMPETENZA IN C/CAPITALE	417.619,56
Z3) RISULTATO DI COMPETENZA IN C/CAPITALE	417.619,56
W1) RISULTATO DI COMPETENZA	1.392.088,61
W2) EQUILIBRIO DI BILANCIO	1.223.303,95
W3) EQUILIBRIO COMPLESSIVO	1.215.803,95

RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE

	RENDICONTO 2019
Fondo cassa	5.935.642,56
Residui attivi	4.089.612,18
Residui passivi	5.074.602,67
FPV	1.241.663,49
RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE AL 31/12/2019	3.708.988,58
Totale accantonamenti	1.418.173,43
<i>Di cui: FCDE</i>	1.160.000,00
Totale parte vincolata	168.973,41
Totale parte destinata agli investimenti	280.082,59
TOTALE PARTE DISPONIBILE AL 31/12/2019	1.841.759,15

CAPACITÀ DI RISCOSSIONE

La capacità di riscossione dell'Ente si manifesta con particolare riferimento ai seguenti dati:

	Accertamenti (a)	Riscossioni (b)	% (b/a)
Tit.1 residui (iniziali + riaccertati)	1.079.552,17	485.171,54	44,94%
Tit.1 competenza	9.434.804,64	7.728.011,27	81,91%
Tit.3 residui (iniziali + riaccertati)	700.961,90	579.709,64	82,70%
Tit.3 competenza	1.420.483,78	1.037.746,05	73,06%

SITUAZIONE DI CASSA

	RENDICONTO 2019
Fondo cassa finale	5.935.642,56
Cassa vincolata	0,00
Anticipazione di tesoreria	0,00
Tempestività dei pagamenti	- 1,90 giorni

INDEBITAMENTO

	ESERCIZIO 2019
Debito complessivo a fine esercizio	10.341.037,87

2. Con riferimento agli esercizi 2017 - 2018, il Comune era stato destinatario della deliberazione n. 36/2021/PRSP con la quale erano stati rilevati: a) la tardiva approvazione dei rendiconti 2017 e 2018; b) che l'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti per l'esercizio 2018 era positivo, essendo pari a 4,19; c) la inappropriatezza dell'operazione

di eliminazione dei residui attivi, da rinnovare secondo i vigenti principi contabili; si raccomandava di procedere annualmente con la massima diligenza ed accuratezza al riaccertamento ordinario dei residui, nonché di adottare ogni misura utile a rendere più efficiente l'attività di riscossione; d) criticità in merito alla contabilità economico-patrimoniale; e) discrasie nella compilazione dei questionari ai rendiconti 2017 e 2018 ed è stata raccomandata la corretta applicazione del principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria di cui all'allegato n. 4/2 del D.Lgs. n. 118/2011, con particolare riferimento alle modalità di contabilizzazione della cassa vincolata.

3. In relazione agli elementi di potenziale criticità è stata esperita apposita istruttoria con nota 5534 del 22 settembre 2022. Il Sindaco e l'Organo di Revisione - tramite applicativo Con.Te - hanno prodotto le proprie osservazioni con nota del 10 ottobre 2022 (prot CdC 06126 dell'11 ottobre 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.

La Sezione, dunque, tenendo in debita considerazione quanto rappresentato e precisato dal Comune, richiama l'attenzione sui seguenti profili.

1. Dall'esame della documentazione in atti è stata rilevata la mancata valorizzazione dei FPV d'entrata e di spesa, sia di parte corrente che di parte capitale, per le annualità ricomprese nel bilancio di previsione in esame.

In sede istruttoria l'Ente ha dichiarato che “pur essendoci una puntuale programmazione delle spese, compresi gli investimenti, si è considerato di movimentare il FPV vincolato in sede di rendiconto al fine di contabilizzare il fondo nella maniera più precisa possibile. Le difficoltà riscontrate nella contabilizzazione del FPV in sede di bilancio di previsione sono derivate anche da problemi organizzativi e da mancanza di personale, cui si è data soluzione negli anni successivi. Inoltre, già dal 2020, si è proceduto con variazioni di esigibilità, movimentando il FPV già in sede di bilancio di previsione, sia per la parte corrente che per la parte di investimento.

Si dà atto che l'Ente ha tenuto debitamente conto dei cronoprogrammi di spesa elaborati anche con l'ufficio tecnico, sia in occasione del bilancio di previsione sia in sede di riaccertamento ordinario dei residui, con una attenta reimputazione degli impegni”.

La Sezione 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, correnti e 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, inoltre, 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).

Il Collegio 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 rileva altresì che la trasmissione dei dati relativi al Bilancio di previsione 2019/21 alla banca dati BDAP (compreso il Piano degli Indicatori e dei risultati attesi) è avvenuta in ritardo di 2 giorni, essendo stata effettuata il 2/05/2019.

In risposta a nota istruttoria, l'Ente ha attestato *“che nei 2 giorni di ritardo di invio alla BDAP non sono state fatte assunzioni a qualsiasi titolo o contratti di servizio”* e ha precisato che *“il ritardo è stato causato da problemi informatici nell'elaborazione del file”*.

La Sezione raccomanda la tempestiva trasmissione dei dati alla BDAP.

3. In relazione alla gestione dei residui, in sede istruttoria è emerso:

- (i) l'incremento della massa dei residui in corso d'anno, sia attivi che passivi; quella creditoria è passata da euro 2.222.363,78 al 01/01/2019 a euro 4.089.612,18 al 31/12/2019, mentre quella debitoria è passata da euro 2.887.839,88 al 01/01/2019 a euro 5.074.602,67 al 31/12/2019;
- (ii) una bassa riscossione in conto residui delle entrate provenienti dal recupero dell'evasione tributaria, pari al 38,4%;
- (iii) persistenza nelle scritture contabili dell'ente di residui passivi provenienti dal 2018 ed esercizi precedenti.

In risposta a nota istruttoria, l'Ente ha dichiarato che *“per quanto attiene ai residui attivi il sensibile aumento è dovuto al credito per il fondo di solidarietà comunale non erogato in quanto il comune non aveva trasmesso tempestivamente il questionario SOSE sui fabbisogni standard (tale questionario è stato trasmesso nel corso del 2020, consentendo la riscossione del credito), nonché ai residui attinenti a contributi per opere pubbliche in corso di esecuzione. Per quanto attiene ai residui passivi, l'aumento dell'importo è dovuto principalmente all'avvio di numerose opere pubbliche, soprattutto nel campo della viabilità giustificato anche dall'eliminazione dei vincoli del patto di stabilità interno. Per quanto attiene alla riscossione in conto residui delle entrate provenienti da recupero dell'evasione tributaria si comunica che l'Ente ha incaricato una ditta esterna specializzata nella riscossione coattiva, anche per i crediti derivanti dall'accertamento tributario.*

Per quanto riguarda i residui passivi provenienti dal 2018 ed esercizi precedenti, in sede di riaccertamento ordinario dei residui è stato verificato che tali debiti fossero conseguenti ad obbligazioni giuridicamente perfezionate e pertanto costituissero residui passivi”.

La Sezione, nel prendere atto di quanto dichiarato dall'Ente, raccomanda, in via generale, di porre in essere ogni più opportuna azione al fine di evitare l'accumulo di residui nonché:

- (i) con riferimento ai residui attivi, nel rammentare l'indefettibile principio generale della indisponibilità dell'obbligazione tributaria - riconducibile ai principi di capacità contributiva (art. 53, comma 1, della Costituzione) ed imparzialità nell'azione della pubblica amministrazione (art. 97 della Costituzione), espressione entrambi del più generale principio di eguaglianza nell'ambito dei rapporti tributari, raccomanda di rendere più efficiente l'attività di riscossione delle entrate e di effettuare un costante monitoraggio dell'attività svolta dalla società incaricata;
- (ii) con riferimento ai residui passivi, raccomanda un'attenta verifica dell'effettiva esigibilità dei debiti al fine della loro iscrizione/mantenimento nel rendiconto.

4. Nella precedente deliberazione erano state rilevate criticità legate all'adozione della contabilità economico-patrimoniale che permangono nell'esercizio in esame, come emerge dall'esame della Relazione dell'Organo di Revisione al Rendiconto 2019 che evidenzia che: (i) *“il conto economico non è stato formato sulla base del sistema contabile concomitante integrato con la contabilità finanziaria (attraverso la matrice di correlazione di Arconet) e con la rilevazione con la tecnica della partita doppia delle scritture di assestamento e rettifica perché il Comune di Cerea non ha ancora attivato un sistema integrato di rilevazione dei fatti di gestione sotto il profilo finanziario ed economico-patrimoniale. Pertanto, anche nell'esercizio 2019, la predisposizione dei prospetti del conto economico e dello stato patrimoniale è stata affidata ad un soggetto specializzato esterno (Accatre SRL)”*; (ii) *“l'ente ha terminato le procedure di valutazione dei cespiti rispetto ai nuovi criteri stabiliti dal principio 4/2. L'ente ha affidato ad una ditta esterna (Accatre SRL) il servizio di aggiornamento dell'inventario”*.

In risposta a nota istruttoria volta a ottenere chiarimenti in merito all'implementazione del programma di contabilità finanziaria e alle azioni intraprese - soprattutto a livello di personale - per superare definitivamente le criticità riscontrate, l'Ente ha comunicato che *“sono state implementate quasi completamente le procedure informatiche necessarie all'elaborazione della contabilità economico patrimoniale all'interno dell'ufficio ragioneria. Sono state altresì attuate le azioni organizzative e di personale necessarie per superare le criticità indicate”*.

La Sezione raccomanda all'Ente di adoperarsi per il superamento definitivo delle suddette criticità.

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 Cerea (VR):

- 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;
- rileva un lieve ritardo nella trasmissione alla BDAP dei dati relativi al bilancio di previsione 2019-2021;

- rileva l'incremento dei residui attivi e passivi e un basso tasso di riscossione in conto residui delle entrate derivanti dall'attività di contrasto all'evasione tributaria, come precisato nella parte motiva;
- rileva la sussistenza di criticità in relazione alla tenuta della contabilità economico-patrimoniale, come precisato nella parte motiva;
- rammenta l'obbligo di pubblicazione della presente pronuncia ai sensi dell'art. 31 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

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 Cerea (VR).

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 10 novembre 2022.

Il Magistrato relatore

Il Presidente

f.to digitalmente Chiara Bassolino

F.to digitalmente Maria Elisabetta Locci

Depositata in Segreteria il 15 novembre 2022

Il Direttore di Segreteria

F.to digitalmente Letizia Rossini