



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

Nell'adunanza del 16 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;

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. 11/2022 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il Relatore, Referendario Chiara Bassolino;

FATTO

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

EQUILIBRI DI BILANCIO

	ESERCIZIO 2019
O1) Risultato di competenza di parte corrente	1.558.045,68
O2) Equilibrio di bilancio di parte corrente	901.303,17
O3) Equilibrio complessivo di parte corrente	600.394,35
Z1) Risultato di competenza in c/capitale	2.331,31
Z2) Risultato di competenza in c/capitale	2.331,31
Z3) Risultato di competenza in c/capitale	2.331,31
W1) Risultato di competenza	1.560.376,99
W2) Equilibrio di bilancio	903.634,48
W3) Equilibrio complessivo	602.725,66

RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE

	RENDICONTO 2019
Fondo cassa	3.756.368,63

Residui attivi	6.761.612,54
Residui passivi	2.984.257,42
FPV	1.904.124,82
RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE AL 31/12/2019	5.629.598,93
Totale accantonamenti	4.537.222,85
Di cui: FCDE	4.080.200,00
Totale parte vincolata	136.102,03
Totale parte destinata agli investimenti	2.331,31
TOTALE PARTE DISPONIBILE AL 31/12/2019	953.942,74

CAPACITÀ DI RISCOSSIONE

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

	Rendiconto 2019 Accertamenti (a)	Rendiconto 2019 Riscossioni (b)	% (b/a)
Tit.1 residui (iniziali + riaccertati)	1.420.427,07	251.414,46	17,70%
Tit.1 competenza	7.919.416,82	7.409.164,63	93,56%
Tit.3 residui (iniziali + riaccertati)	3.644.599,61	629.360,34	17,27%
Tit.3 competenza	4.462.594,71	3.088.654,22	69,21%

SITUAZIONE DI CASSA

	RENDICONTO 2019
Fondo cassa finale	3.756.368,63
Cassa vincolata	376.442,80
Anticipazione di tesoreria	0,00
Tempestività dei pagamenti	-4,55 giorni

INDEBITAMENTO

	ESERCIZIO 2019
Debito complessivo a fine esercizio	3.067.649,35

2. Con riferimento ai precedenti esercizi il Comune, da ultimo, era stato destinatario della deliberazione n. 258/2018/PRNO relativa al rendiconto 2015 e al bilancio di previsione 2016/2018.

3. In relazione agli elementi di potenziale criticità il Magistrato Istruttore ha esperito apposita istruttoria con nota 12798 del 9 dicembre 2021. Il Sindaco e il Revisore dei conti - tramite applicativo Con.Te - hanno prodotto le proprie osservazioni con nota del 14 gennaio 2022 (prot CdC 298 del 18 gennaio 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 *“questa Amministrazione ha approvato, con deliberazione del Consiglio Comunale n. 88 del 21/12/2018, il bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2019-2021 non valorizzando il fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa, sia di parte corrente che di parte capitale per le annualità ricomprese nel bilancio, in quanto l'Ente non aveva ancora dati definitivi e certi dell'anno 2018 avendo approvato lo schema di bilancio con deliberazione di Giunta Comunale n. 236 del 19/11/2018. Con deliberazione della Giunta Comunale n. 24 del 07/02/2019, esecutiva, è stata approvata la variazione di esigibilità degli impegni e degli accertamenti relativi alle opere per l'importo di € 1.520.013,10, di cui al FPV, ed € 125.000,00 derivante dal contributo Provinciale per la realizzazione della rotatoria del Bivio. In sede di predisposizione del riaccertamento ordinario dei residui, al fine di consentire la reimputazione degli impegni di spesa a seguito di eventi verificatisi successivamente all'approvazione del bilancio, si è riscontrato che per alcuni lavori, data l'incertezza dell'avvio degli stessi, nonché delle procedure di gara, è stato possibile definire una corretta definizione dei crono programmi di spesa con le conseguenti variazioni di esigibilità. Infatti con deliberazione di Giunta Comunale n. 42 del 04/03/2019 l'Amministrazione ha determinato in via definitiva l'FPV di spesa al 31/12/2018 con la relativa reimputazione al bilancio 2019 come segue:*

- Euro 345.898,60 per il finanziamento di spesa corrente;
- Euro 1.974.233,22 per il finanziamento di spesa in conto capitale;

Di conseguenza l'Amministrazione ha tenuto conto dei programmi di spesa in occasione dell'annuale accertamento ordinario dei residui attivi e passivi con conseguente iscrizione nel bilancio di previsione”.

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, 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. È stato altresì rilevato un accumulo dei residui attivi correnti dei titoli I e III che nel 2019 presentano il seguente andamento:

Res. attivi	al 1/1/19	riscossi	cancellati	da riportare	c/competenza	al 31/12/19
Titolo 1	1.420.427,07	251.414,46	0,00	1.169.012,61	510.252,19	1.679.264,80
Titolo 3	3.670.316,79	629.360,34	-25.717,18	3.015.239,27	1.373.940,49	4.389.179,76

Si sottolinea l'ingente importo delle somme derivanti dal basso tasso di realizzo in conto residui e, per il titolo III, anche da un basso grado di incasso in c/competenza (pari al 69,2%). In particolare, per quanto riguarda il titolo I, l'esame dei proventi da lotta all'evasione tributaria evidenzia un bassissimo tasso di riscossione in c/residui (pari all'1,7%) ma anche in c/competenza (pari al 61,3%) con una massa di residui da riportare al 2020 di euro 557.745,95 (a fronte di residui all'1/1/2019 pari ad euro 480.072,64).

Analogamente si rileva un accumulo per i proventi da TARSU-TIA-TARI (residui al 1/1/2019 pari a 924.100,69 euro ed al 31/12/2019 pari a 1.097618,23 euro).

In relazione al titolo III, dall'esame dei proventi da sanzioni per violazioni al Codice della strada si osserva un bassissimo tasso di riscossione in c/residui (pari al 9,6%) ma anche in c/competenza (pari al 34,5%) con una massa di residui da riportare al 2020 di euro 2.721.828,80 (a fronte di residui all'1/1/2019 pari ad euro 2.285.528,25).

Anche in relazione ai residui passivi dei titoli I e II si registra un accumulo che nel 2019 presenta il seguente andamento:

R passivi	al 1/1/19	Pagati	cancellati	da riportare	c/competenza	al 31/12/19
Titolo 1	1.580.993,44	1.270.571,07	-90.531,05	219.891,32	1.672.519,23	1.892.410,55
Titolo 2	349.542,02	328.347,76	0,00	21.194,26	843.680,88	864.875,14

A livello più generale, si rileva una predominanza di residui attivi (passati nel corso del 2019 da € 6.141.119,19 ad € 6.761.612,54) sui residui passivi (passati nel corso del 2019 da € 2.185.193,34 ad € 2.984.257,42).

In sede istruttoria l'Ente ha rilevato che *“per quanto riguarda il basso tasso di realizzo in conto residui derivanti dal Titolo I riferito ai proventi dalla lotta all'evasione tributaria, si confermano i dati evidenziati sia per quanto riguarda la riscossione in conto residui che per le riscossioni in conto competenza. L'Amministrazione, consapevole della difficoltà di riscuotere tali crediti, ha ritenuto di vincolare nella quota parte dell'avanzo di amministrazione dell'esercizio 2019 la somma di € 4.080.200,00 come fondo crediti di dubbia esigibilità e nel contempo sta cercando di attivare iniziative idonee al recupero del pregresso. A tal fine è in atto un'azione di riorganizzazione dell'ufficio ragioneria e tributi anche per intraprendere azioni più efficaci per il recupero delle somme iscritte a residuo”*. Nessun chiarimento è stato fornito in relazione all'accumulo dei residui passivi del titolo I e II e più in generale sulla predominanza dei residui attivi sui residui passivi.

La Sezione rileva che il forte accumulo dei residui attivi e dei residui passivi rappresenta un forte indice di criticità gestionale. Inoltre, si rammenta l'indefettibile principio generale della indisponibilità dell'obbligazione tributaria, riconducibile ai principi di capacità contributiva (art. 53, comma 1, Cost.) ed imparzialità nell'azione della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.), espressione entrambi del più generale principio di eguaglianza nell'ambito dei rapporti tributari. Da tali principi discende l'irrinunciabilità della potestà impositiva, con i corollari della non prorogabilità del recupero delle somme a tale titolo dovute e della necessità che l'azione del Comune sia tempestivamente volta ad evitare la prescrizione del credito tributario. Deve, dunque, essere posta in evidenza la sostanziale illiceità di qualsiasi azione od omissione volta non solo a procrastinare l'adempimento degli obblighi tributari ma anche la non solerte gestione della riscossione degli stessi.

Si richiama, pertanto, l'attenzione dell'Ente sulla necessità di adottare ogni più opportuna azione al fine di migliorare la riscossione dei crediti e il pagamento dei debiti.

3. Dall'esame della Relazione dell'Organo di Revisione è emerso che l'Ente ha in essere: (i) garanzie concesse a favore di soggetti differenti dagli organismi partecipati, che non sono annoverate nel Questionario; (ii) operazioni di partenariato pubblico-privato.

A fronte di richiesta in sede istruttoria di fornire chiarimenti in merito al rispetto delle previsioni di cui all'art. 204 TUEL, l'Ente ha rettificato i dati relativi al calcolo del limite di cui alla suddetta norma, sottolineando comunque il rispetto.

La Sezione, nel prendere atto di quanto dichiarato dall'Ente, richiama l'attenzione sulla necessità della corretta applicazione delle modalità di calcolo del limite di cui all'art. 204 TUEL e raccomanda all'Organo di Revisione di prestare maggiore attenzione nella redazione della relazione al rendiconto e nella compilazione dei Questionari.

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 Valeggio sul Mincio (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 accumulo dei residui attivi e dei residui passivi, come precisato nella parte motiva, e raccomanda di adottare ogni più opportuna azione al fine di migliorare la riscossione dei crediti e il pagamento dei debiti;
- raccomanda la corretta applicazione delle modalità di calcolo del limite di cui all'art. 204 TUEL e di prestare maggiore attenzione nella compilazione dei questionari;
- 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 Valeggio sul Mincio (VR).

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 16 marzo 2022.

Il Magistrato relatore

Il Presidente

f.to digitalmente Chiara Bassolino

F.to digitalmente Maria Elisabetta Locci

Depositata in Segreteria il 20 aprile 2022

Il Direttore di Segreteria

F.to digitalmente Letizia Rossini