



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

Nell'adunanza del 23 febbraio 2023

composta dai magistrati:

Maria Elisabetta LOCCI	Presidente
Elena BRANDOLINI	Consigliere
Amedeo BIANCHI	Consigliere
Giovanni DALLA PRIA	Primo Referendario
Paola CECCONI	Referendario
Fedor MELATTI	Referendario
Daniela D'AMARO	Referendario
Chiara BASSOLINO	Referendario relatore
Emanuele MIO	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 (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 Linee-guida per la redazione delle relazioni inerenti al Bilancio di previsione 2020/22, approvate dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 8/SEZAUT/2020/INPR;

VISTE le Linee-guida per la redazione delle relazioni inerenti al Rendiconto dell'esercizio 2020, approvate dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 7/SEZAUT/2021/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. 4/2023 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il Relatore, Referendario Chiara Bassolino;

FATTO

1. La Sezione ha esaminato la documentazione relativa ai rendiconti degli esercizi 2019 e 2020 e ai bilanci di previsione 2019/2021 e 2020/2022 del Comune di Noventa Vicentina dalla quale emerge la situazione contabile-finanziaria compendiate dalle seguenti tabelle:

EQUILIBRI DI BILANCIO

	Rendiconto 2019	Rendiconto 2020
O1) Risultato di competenza di parte corrente	420.998,12	837.269,20
O2) Equilibrio di bilancio di parte corrente	213.846,64	205.752,62
O3) Equilibrio complessivo di parte corrente	207.147,15	213.230,63
Z1) Risultato di competenza in c/capitale	57.255,56	124.083,56

Z2) Equilibrio di bilancio in c/capitale	40.561,31	96.349,03
Z3) Equilibrio complessivo in capitale	40.561,31	96.349,03
W1) Risultato di competenza	478.253,68	1.111.352,76
W2) Equilibrio di bilancio	254.407,95	452.101,65
W3) Equilibrio complessivo	247.708,46	459.579,66

RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE

	Rendiconto 2019	Rendiconto 2020
Fondo cassa	2.120.601,74	2.822.155,64
Residui attivi	1.514.449,27	2.506.052,73
Residui passivi	1.539.992,89	2.121.674,33
FPV	618.718,55	632.579,59
Risultato di amministrazione	1.476.339,57	2.573.954,45
Totale accantonamenti	453.894,44	664.663,92
Di cui: FCDE	377.494,44	570.063,92
Totale parte vincolata	368.357,81	785.761,43
Totale parte destinata agli investimenti	88.849,82	313.770,03
Totale parte libera	565.237,50	809.759,07

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)	Rendiconto 2020 Accertamenti (a)	Rendiconto 2020 Riscossioni (b)	% (b/a)
Tit.1 residui (iniziali + riaccertati)	637.076,48	480.120,55	75%	897.920,70	483.260,88	54%
Tit.1 competenza	4.405.676,80	3.660.893,77	83%	4.307.223,85	3.618.644,15	84%
Tit.3 residui (iniziali + riaccertati)	679.543,44	450.244,05	66%	469.393,15	313.930,49	67%
Tit.3 competenza	919.345,72	668.587,73	73%	535.179,90	353.005,45	66%

SITUAZIONE DI CASSA

	Rendiconto 2019	Rendiconto 2020
Fondo cassa finale	2.120.601,74	2.822.155,64
Anticipazione di tesoreria	-	-
Cassa vincolata	-	-

INDEBITAMENTO

	Rendiconto 2019	Rendiconto 2020
Debito complessivo a fine anno	811.945,83	761.326,17

2. Con riferimento ai precedenti esercizi, il Comune era stato destinatario della deliberazione n. 71/2018/PRNO, con cui, rilevata la contabilizzazione quale partita di giro per le spese elettorali delle elezioni per la Regione Veneto, la Sezione concludeva senza ulteriori osservazioni l'esame ex art. 1, comma 166, L. 266/2005 delle Relazioni sul Rendiconto per l'esercizio 2015 e sul Bilancio di Previsione 2016-2018.

3. Sugli elementi di potenziale criticità è stata esperita istruttoria con nota prot. n. 5511 del 21/09/2022. Il Sindaco e il Revisore dei conti - tramite applicativo Con.Te - hanno prodotto le proprie osservazioni con nota del 29/9/2022 (prot. Cdc. n. 5718 del 29/9/2022).

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, 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, le Linee-guida per la redazione delle relazioni inerenti al Bilancio di previsione 2020/22, approvate dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n.8/SEZAUT/2020/INPR e le linee-guida per la redazione delle relazioni inerenti al Rendiconto dell'esercizio 2020, approvate dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 7/SEZAUT/2021/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 gli esercizi in esame i questionari hanno 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. Come si evince dalle tabelle sopra riportate, si rilevano buoni tassi di riscossione delle entrate proprie, con margini di miglioramento in entrambi gli esercizi per quanto riguarda la riscossione dei residui del titolo 3 e, per il 2020, in relazione ai residui del titolo 1 e alle entrate di competenza del titolo 3, sebbene evidentemente influenzati dalla situazione emergenziale.

In risposta a nota istruttoria sull'esercizio 2019 l'Ente ha evidenziato che *“per la generalità delle entrate non si registrano criticità nella riscossione dei residui. Le uniche due entrate per cui la percentuale di riscossione dei residui non è elevata sono le sanzioni amministrative e la TARI corrispettivo; per tali importi a residuo il Comune sta comunque effettuando tutte le procedure necessarie per la riscossione (solleciti e iscrizione a ruolo coattivo). Si precisa, inoltre, che per le suddette entrate è stato accantonato apposito FCDE come previsto dalla normativa vigente”*.

Dall'esame della relazione dell'Organo di revisione per entrambi gli esercizi sono altresì emersi bassissimi tassi di riscossione delle entrate derivanti dalle sanzioni per le violazioni del codice della strada, pari nel 2019 al 3,64% e nel 2020 al 6,12.

La Sezione, nel raccomandare un costante monitoraggio sulla riscossione delle suddette entrate, rammenta l'indefettibile principio generale della indisponibilità dell'obbligazione tributaria, riconducibile ai principi di capacità contributiva (art. 53, comma 1, Cost.) e 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 e la 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 eccessivamente l'adempimento degli obblighi tributari ma anche la non solerte gestione della riscossione degli stessi.

2. 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 2019/2021.

In sede istruttoria l'Ente ha dichiarato che *“nel bilancio di previsione 2019/2021 non è stato indicato il FPV in quanto il bilancio suddetto è stato approvato prima dell'approvazione del riaccertamento ordinario dei residui. Il FPV è stato determinato con il riaccertamento ordinario dei residui il 25/03/2019, mentre il bilancio di previsione era già stato approvato il 25/02/2019”*.

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 evidenzi 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.

3. In merito all'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti di cui al DPCM del

22 settembre 2014 si rileva che nella BDAP risulta pari a 25 nel 2019 e a - 16 del 2020, mentre nel sito istituzionale è indicato che il “*tempo medio ponderato di pagamento*” nel 2019 è 25 giorni e nel 2020 di 16 giorni.

La Sezione evidenzia che, come è noto, l'indicatore in parola, ai sensi dell'art. 9 del citato DPCM, è “*calcolato come somma, per ciascuna fattura emessa a titolo corrispettivo di una transazione commerciale, dei giorni effettivi intercorrenti tra la data di scadenza della fattura o richiesta equivalente di pagamento e la data di pagamento ai fornitori moltiplicata per l'importo dovuto, rapportata alla somma degli importi pagati nel periodo di riferimento*”. In sintesi, l'indicatore di tempestività dei pagamenti è definito in termini di ritardo medio di pagamento ponderato in base all'importo delle fatture; pertanto, se presenta un valore positivo indica che l'Ente effettua mediamente i pagamenti in ritardo mentre un valore negativo indica il rispetto delle scadenze di pagamento.

Nel caso di specie, non è chiaro se i dati riportati, che peraltro non coincidono per il 2020 tra BDAP e sito *internet* dell'Ente, indichino il tempo medio di pagamento delle fatture dalla loro emissione - in anticipo, dunque, rispetto al termine di legge - o corrispondano all'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti, come sopra definito; in quest'ultimo caso, trattandosi di dati positivi, ricorrerebbe, come detto, un superamento da parte dell'Ente dei termini di pagamento.

La Sezione, nel rilevare la poca chiarezza delle informazioni pubblicate dall'Ente, rammenta in via generale la necessità di rispettare le tempistiche di legge per i pagamenti delle transazioni commerciali, anche in relazione alla possibile esposizione dell'ente alle conseguenze risarcitorie nei confronti dei creditori. Si rammenta altresì l'obbligo di pubblicazione di dati completi, chiari e concordanti sul sito *internet* dell'Ente e sulla BDAP.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto, nel concludere l'esame sulla documentazione inerente ai bilanci di previsione 2019/2021 e 2020/2022 e ai rendiconti 2019 e 2020 del Comune di Noventa Vicentina (VI):

- raccomanda la corretta determinazione del FPV sin dalla fase di predisposizione del bilancio di previsione, secondo le modalità previste nei richiamati principi contabili;
- raccomanda un costante monitoraggio sulla riscossione delle entrate, come precisato nella parte motiva;
- rammenta la necessità di rispettare le tempistiche di legge per i pagamenti delle transazioni commerciali, anche in relazione alla possibile esposizione dell'ente alle conseguenze risarcitorie nei confronti dei creditori, come precisato nella parte motiva, e rammenta l'obbligo di pubblicazione di dati completi, chiari e concordanti sul sito *internet* dell'Ente e nella BDAP;
- 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 Noventa Vicentina (VI).

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 23 febbraio 2023

Il Magistrato relatore

Il Presidente

f.to digitalmente Chiara Bassolino

F.to digitalmente Maria Elisabetta Locci

Depositata in Segreteria il 1 marzo 2023

Il Direttore di Segreteria f.f.

f.to digitalmente Alessia Boldrin