



REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

nell'adunanza del 26 gennaio 2023

composta dai magistrati:

Maria Elisabetta LOCCI	Presidente
Elena BRANDOLINI	Consigliere
Amedeo BIANCHI	Consigliere (relatore)
Giovanni DALLA PRIA	Primo Referendario
Paola CECCONI	Referendario
Fedor MELATTI	Referendario
Daniela D'AMARO	Referendario
Chiara BASSOLINO	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;

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 la deliberazione n. 24/2022/INPR con la quale la Sezione ha approvato il programma di lavoro per l'anno 2022;

ESAMINATE la relazione sul rendiconto di gestione per l'esercizio finanziario 2019 e la relazione sul bilancio di previsione 2019/2021, redatte dall'Organo di revisione economico-finanziaria del Comune di Pieve di Soligo (TV);

VISTA l'ordinanza del Presidente n. 1/2023 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il magistrato relatore, Consigliere Amedeo Bianchi;

FATTO E DIRITTO

Com'è noto, la 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 in maniera innovativa nell'ordinamento forme di controllo cd. “collaborativo” da parte della Corte dei conti nei confronti di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, finalizzate alla verifica del rispetto degli equilibri di bilancio da parte delle Autonomie territoriali, in relazione ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.

La legge 23 dicembre 2005 n. 266 (legge finanziaria 2006) ha poi previsto, per gli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali, l'obbligo di trasmissione alle competenti Sezioni regionali di controllo di una relazione sul bilancio di previsione e sul rendiconto dell'esercizio di competenza, sulla base di criteri e linee guida definiti dalla Corte dei conti. Nelle previsioni del legislatore, tale adempimento deve dare conto, in particolare, del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno (ora riferibili ai saldi di finanza pubblica) 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.

Chiamata a pronunciarsi su dette disposizioni, la Corte costituzionale ha affermato che tale forma di controllo esterno fosse *“ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità”*, concorrendo *“alla formazione di una visione unitaria della finanza pubblica, ai fini della tutela dell’equilibrio finanziario e di osservanza del patto di stabilità interno”* (sentenza n. 179 del 2007) ritenendo, altresì, che tale nuova attribuzione trovasse diretto fondamento nell’art. 100 della Costituzione; quest’ultima disposizione assegna alla Corte dei conti il controllo successivo sulla gestione del bilancio, come controllo esterno ed imparziale, dovendosi quindi intendere il controllo *“sulla gestione del bilancio dello Stato”*, ivi previsto, come oggi esteso ai bilanci di tutti gli enti pubblici che costituiscono, nel loro insieme, la finanza pubblica allargata.

Con il decreto legge 10 ottobre 2012 n. 174, i controlli sui bilanci hanno assunto caratteri cogenti nei confronti dei destinatari, prevedendosi, nell'ambito delle verifiche di cui alla citata legge n. 266/2005, la possibilità di 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 peraltro superato dalla nuova regola contabile dell'equilibrio, di cui alla legge 24 dicembre 2012 n. 243); si è poi statuito l’obbligo per le amministrazioni interessate 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, oggi previsto per gli enti locali dall’art. 148 bis del decreto legislativo n. 267/2000.

La *ratio* che ha caratterizzato questa evoluzione va rinvenuta nella finalità di prevenire o contrastare gestioni contabili non corrette, suscettibili di alterare l’equilibrio del bilancio di cui al novellato art. 81 della Costituzione, riverberandosi tali disfunzioni sul conto consolidato delle pubbliche amministrazioni, con possibile vanificazione della funzione di coordinamento dello Stato, volta al rispetto degli obblighi eurolunitari (cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 40 del 2014). Ne consegue che tale tipo di controllo è esercitato nell’interesse dello Stato per finalità che riguardano la finanza pubblica nel suo complesso, per cui il potere conferito alla Corte dei conti di adottare misure interdittive per l’ente appare anch’esso strumentale al rispetto degli obblighi che lo Stato medesimo ha assunto nei confronti dell’Unione europea, in ordine alle politiche di bilancio.

Posto che, peraltro, non sono mai state abrogate le disposizioni contenute nelle citate leggi n. 131/2003 e n. 266/2005, si evince che coesiste ad oggi una duplice finalità del controllo finanziario sugli enti locali: da un lato, esso è diretto a rappresentare agli organi elettivi degli enti controllati la reale situazione finanziaria o le gravi irregolarità riscontrate nella gestione dell’Ente, in modo tale che gli stessi possano responsabilmente assumere le misure correttive che ritengano più opportune; dall’altro, a fronte di 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.

In tale contesto si inserisce peraltro la riforma operata dal decreto legislativo n. 118/2011 che, in attuazione della delega contenuta nella legge 5 maggio 2009 n. 42, di attuazione

del federalismo fiscale (art. 119 della Costituzione), ha intrapreso il processo di armonizzazione dei sistemi contabili degli enti territoriali e dei loro organismi partecipati, in quanto dalla leggibilità e confrontabilità dei bilanci pubblici dipende la corretta valutazione degli andamenti della finanza territoriale, i cui esiti si riflettono sui conti pubblici nazionali nei termini già descritti.

In ragione delle considerazioni che precedono, vanno altresì richiamate le linee guida della Sezione delle Autonomie (già citate nel preambolo: ci si riferisce, in particolare, alle linee-guida per la redazione delle relazioni inerenti al Rendiconto dell'esercizio 2019, approvate dalla predetta Sezione 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 quella 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 il questionario ha privilegiato l'analisi degli aspetti principali della gestione, ossia: gestione finanziaria, risultato di amministrazione, indebitamento.

Nello specifico, secondo la giurisprudenza (cfr. Corte cost. sent. n. 40/2014), il controllo ex art. 148 bis del decreto legislativo n. 267/2000 ha natura preventiva ed è segnatamente preordinato al riscontro di ogni disfunzione contabile che si appalesi dalla "strumentazione" economico-finanziaria (*"irregolarità suscettibili di pregiudicare anche in prospettiva gli equilibri economico-finanziari degli enti"*, ex art. 148 bis, comma 1). Siffatto controllo riguarda, tra l'altro, la *"violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria"* (art. 148 bis, comma 3, primo periodo). L'accertamento di detta violazione non determina immediati provvedimenti interdittivi da parte della Corte dei conti. Infatti, l'interdizione consegue a fattispecie diverse da quella indicata, preclusive dell'*"attuazione dei programmi di spesa"* (art. 148 bis, comma 3, terzo periodo), per *"la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria"*. Più specificamente, queste ultime alterano in concreto il bene giuridico dell'equilibrio economico-finanziario dell'ente locale, producendone una lesione effettiva. Al contrario, nelle prime (*"violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria"*) il suddetto bene giuridico è soltanto minacciato. Rafforza tale distinzione la richiamata previsione normativa per cui le irregolarità siano suscettibili *"anche in prospettiva"* (art. 148 bis, comma 1) di pregiudicare gli equilibri economico-finanziari. La presunzione legale di pericolo, nei termini suddetti, comporta la verifica degli eventuali conseguenti effetti dannosi per l'equilibrio economico-finanziario dell'ente locale: essi non ricorrono ove lo scrutinio delle misure correttive operate dall'ente locale rilevi l'idoneità /efficacia in concreto delle stesse, perché ascrivibile a profili di attendibilità, affidabilità, serietà e congruenza.

Con riferimento ai precedenti esercizi finanziari, inerenti al Comune di Pieve di Soligo (TV) la Sezione aveva così deliberato:

- Rendiconto 2015 e Bilancio di previsione 2016/2018: deliberazione n. 184/2018/PRSE con cui la Sezione: invitava l'Amministrazione al rigoroso rispetto del termine di approvazione del rendiconto fissato dall'art. 227 del TUEL; raccomandava all'Amministrazione, in considerazione delle criticità rilevate in

merito alla situazione finanziaria del Consorzio per i Servizi di Igiene del Territorio ed alla partecipata Alto trevigiano Servizi Srl, di valutare attentamente le future scelte di *governance* degli stessi, anche se in una situazione di capitale frazionato e di porre in essere ogni iniziativa finalizzata alle attività di controllo.

A seguito dell'esame dei questionari e delle relazioni dell'Organo di revisione sul Bilancio di previsione 2019-2021 e sul Rendiconto relativo all'esercizio 2019, nonché degli schemi di bilancio presenti nella Banca dati delle Amministrazioni Pubbliche (BDAP) è emersa la situazione contabile-finanziaria compendiate dalle seguenti tabelle:

EQUILIBRI DI BILANCIO

L'impostazione del bilancio di previsione 2019-2021 è tale da garantire il rispetto degli equilibri nei termini previsti dall'art. 162 del TUEL ed il rispetto del saldo di competenza d'esercizio non negativo ai sensi art. 1, comma 821, legge n. 145/2018.

Il rendiconto 2019 è stato approvato con i seguenti risultati:

EQUILIBRI DI BILANCIO SCHEMI BDAP- RENDICONTO 2019	
Risultato di competenza di parte Corrente ¹ (O1=G+H+I-L+M)	172.342,66
Risultato di competenza di parte Capitale (Z1= P+Q+R-C-I-S1-S2-T+L-M-U-U1-U2-V+E)	374.060,22
Risultato di competenza (W/1=O1+Z1+S1+S2+T-X1-X2-Y-Z)	546.402,88
Equilibrio di bilancio (W/2)	364.586,25
Equilibrio complessivo (W/3)	381.257,89

¹ ex art. 162, D. Lgs. 18/08/2000, n. 267 (TUEL).

L'Ente ha conseguito un risultato di competenza non negativo, come prescritto dall'art. 1, comma 821 della legge n. 145/2018. L'Ente ha, altresì, verificato il conseguimento dell'equilibrio complessivo ai sensi e per gli effetti delle indicazioni rese dal decreto 1° agosto 2019. Il risultato di competenza, al netto dell'avanzo di amministrazione applicato e del FPV di entrata e di spesa, assume un valore negativo pari ad euro -1.869.894,28.

L'avanzo è stato applicato nei limiti dell'avanzo determinato nell'esercizio precedente e della sua composizione. In particolare, è stato applicato avanzo per euro 121.072,41 in parte corrente e per euro 284.758,50 in parte capitale.

RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE

	Rendiconto 2019
Fondo cassa al 31/12	3.276.454,37
Residui attivi	3.058.641,52
Residui passivi	2.263.077,63
FPV per spese correnti al 31/12	326.527,27
FPV per spese in conto capitale al 31/12	2.758.095,69
FPV per attività finanziarie al 31/12	-
Risultato contabile di amministrazione	987.395,30
Totale accantonamenti	383.526,61
Di cui: <i>FCDE</i>	343.713,81
Totale parte vincolata	128.169,61

Totale parte destinata agli investimenti	2.822,44
Totale parte disponibile	472.876,64

Tra le quote accantonate e quelle vincolate, si rileva, in particolare, quanto segue:

- non risulta accantonata alcuna somma al fondo perdite partecipate. Il revisore nella propria relazione comunica a tal proposito che: *“L’Ente nell’anno 2019 non ha previsto uno stanziamento di bilancio relativo al Fondo perdite società partecipate in quanto nell’ultimo bilancio approvato delle società partecipate dirette (anno 2018) non risultano registrate perdite da parte delle stesse.”*.
- l’accantonamento per fondo rischi e contenzioso risulta pari a euro 5.000,00, determinato secondo le modalità previste dal principio applicato alla contabilità finanziaria al punto 5.2 lettera h) per il pagamento di potenziali oneri derivanti da sentenze.

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)	1.028.119,91	843.562,80	82,04%
Tit. 1 competenza	4.729.881,50	3.909.902,87	82,66%
Tit. 3 residui (iniziali + riaccertati)	821.192,58	562.016,11	68,43%
Tit. 3 competenza	2.155.964,00	1.110.414,91	51,50%

Stando alla tabella Sez. I.III - 2.2. “Andamento della riscossione in conto residui nell’ultimo quinquennio” del questionario sul rendiconto 2019, la difficoltà di riscossione riguarda prevalentemente l’incasso delle entrate di residui riferiti alle imposte IMU/TASI (percentuale di riscossione pari al 42,68%) ed alle sanzioni per violazioni del codice della strada (13,33%).

SITUAZIONE DI CASSA

	Rendiconto 2019
Fondo cassa finale al 31/12	3.276.454,37
Anticipazione di tesoreria	-
Cassa vincolata	1.486.094,20
Tempestività dei pagamenti	-10,30

L’Organo di revisione dichiara la corrispondenza tra le scritture dell’Ente e quelle del tesoriere.

L’Organo di revisione, altresì, dichiara che l’Ente ha provveduto all’accertamento della consistenza della cassa vincolata al 31/12/2019, nell’importo di euro 1.486.094,20 come disposto dal principio contabile applicato alla contabilità finanziaria allegato al decreto legislativo n. 118/2011.

L'Ente registra un indicatore di tempestività dei pagamenti di -10,30 giorni per l'anno 2019 e, pertanto, vengono rispettati i termini di legge per il saldo delle fatture.

INDEBITAMENTO

	Rendiconto 2019
Debito complessivo al 31/12	2.751.266,78
Valore parametro obiettivo P4	8,75%

L'Ente non ha attivato nuovo indebitamento nell'esercizio 2019.

L'Ente dichiara di non avere in essere né garanzie né altre forme di finanziamento a favore di altri soggetti e/o dei propri organismi partecipati. L'Ente dichiara di non avere in essere operazioni di partenariato pubblico-privato.

L'Ente dichiara di avere in corso contratti relativi a strumenti finanziari derivati (contratto SWAP con Banca Intesa effettuato nel 2005) e di aver predisposto ed allegato al rendiconto la nota prevista dall'art. 62, comma 8, del decreto legge n. 112/2008 per evidenziare sia i costi sostenuti che quelli stimati; afferma, inoltre, che non è stato costituito nell'avanzo di amministrazione un apposito fondo rischi in quanto *“il contratto in essere non presenta rischi futuri in quanto la tabella allegata al contratto swap del 23/11/2005 definisce per ogni anno, le somme da corrispondere”*.

Si osserva, inoltre, con particolare riferimento a quanto dichiarato dall'Organo di revisione, che, per l'esercizio 2019:

- nelle domande preliminari del questionario non sono segnalati elementi di criticità;
- la trasmissione dei dati alla banca dati BDAP è avvenuta nei termini;
- il Rendiconto per l'esercizio 2019 è stato approvato entro i termini di legge;
- c'è coerenza nell'ammontare del FPV iscritto nei bilanci degli esercizi 2018-2019 e non si segnalano criticità in ordine alla sua contabilizzazione;
- l'indebitamento rispetta i parametri sanciti dagli articoli 203, 204 e 207 del TUEL, nonché la soglia stabilita dal relativo parametro di deficitarietà;
- non risultano passività potenziali non coperte da apposito accantonamento di avanzo;
- non sono segnalati debiti fuori bilancio in attesa di riconoscimento;
- la spesa per il personale rispetta i vincoli sanciti dalla normativa vigente; non vengono segnalate criticità in ordine alla contrattazione integrativa;
- è stato costituito il fondo per il salario accessorio entro il 31/12/2019;
- l'Ente ha unificato organicamente il piano degli obiettivi e quello della Performance nel PEG in data 07/01/2019;
- la contabilizzazione dei servizi per conto terzi rispetta il principio contabile;
- l'Ente ha provveduto alla tenuta dell'inventario e della contabilità economico-

patrimoniale, ma afferma: di non aver attuato politiche di valorizzazione del proprio patrimonio; di non aver adottato il bilancio consolidato; di non aver completato la valutazione dei beni patrimoniali (in quanto “*ancora in attesa di perizia e per motivi legati alla complessità e alla varietà dei beni stessi*”) e che nella Relazione sulla gestione allegata al rendiconto non si dà conto delle componenti del patrimonio in corso di ricognizione o attesa di perizia;

- l’Organo di revisione non segnala, né nel Questionario né nella sua relazione, situazioni di criticità in ordine alle partecipazioni societarie; nel questionario sul rendiconto 2019 l’Ente ha dichiarato che si sono verificati casi di mancata conciliazione dei rapporti creditori e debitori tra l’Ente e i propri organismi partecipati.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto, in base alle risultanze della relazione resa dall’Organo di revisione, esaminati i questionari sul Bilancio di previsione degli anni 2019/2021 e sul Rendiconto per l’anno 2019 del Comune di Pieve di Soligo (TV):

- rileva una scarsa efficacia nel recupero dell’evasione tributaria e delle sanzioni per violazioni al codice della strada e dispone che l’Ente adotti ogni misura utile ad implementare l’attività di riscossione;
- invita l’Ente a monitorare attentamente l’andamento dei contratti di finanza derivata in essere al fine di garantire gli equilibri di bilancio degli esercizi futuri;
- raccomanda di completare la valutazione dei beni patrimoniali e di dare conto, nella relazione sulla gestione allegata al rendiconto, delle modalità di valutazione delle singole poste attive e passive dello stato patrimoniale iniziale e finali e delle eventuali componenti del patrimonio in corso di ricognizione;
- invita l’Ente ad un attento monitoraggio, nonché all’esercizio puntuale dei compiti di vigilanza sui propri organismi partecipati e raccomanda di eseguire puntualmente ed in modo sistematico le attività di conciliazione delle posizioni creditorie/debitorie con i propri organismi partecipati;
- raccomanda di approvare il bilancio consolidato dell’Ente nei termini di legge.

Si rammenta l’obbligo di pubblicazione della presente pronuncia ai sensi dell’art. 31 del decreto legislativo n. 33/2013.

Copia della presente pronuncia sarà trasmessa al Presidente e, per suo tramite, al Consiglio comunale, al Sindaco, e al Segretario generale, nonché all’Organo di revisione economico-finanziaria del Comune di Pieve di Soligo (TV).

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 26 gennaio 2023.

IL RELATORE

f.to digitalmente Amedeo Bianchi

IL PRESIDENTE

f.to digitalmente Maria Elisabetta Locci

Depositata in Segreteria il 31 agosto 2023.

IL DIRETTORE DI SEGreteria

f.to digitalmente Letizia Rossini