



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 - relatore
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 dall'art. 3, comma 1, lettera e), del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge n. 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. 20/2021/INPR con la quale sono stati ripartiti fra i Magistrati in servizio presso la Sezione i controlli rientranti nel 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 magistrato relatore, Referendario Fedor Melatti;

FATTO

La Sezione, nell'ambito delle attività di controllo per l'anno 2021, ha esaminato la documentazione relativa al Comune di Bevilacqua (VR) ed in particolare:

- questionari sul Bilancio di Previsione 2019-2021 e sul rendiconto relativo all'esercizio 2019, di cui alle relative deliberazioni della Sezione delle Autonomie riportate in premessa;
- relazioni dell'Organo di revisione relativi al rendiconto, di cui al comma 166 dell'art. 1 della legge 266/2005;
- schemi di bilancio presenti nella Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche.

Il controllo in merito alla situazione finanziaria del Comune di Bevilacqua sul Bilancio di Previsione 2019-2021 e sul rendiconto relativo all'esercizio 2019 ha richiesto uno specifico approfondimento istruttorio (nota prot. n. 8326 del 06/07/2021), riscontrato dall'Ente e dall'organo di revisione con nota acquisita al prot. n. 8517 del 27/07/2021.

Con riferimento ai precedenti esercizi, il Comune di Bevilacqua era stato destinatario della deliberazione n. 77/2020/PRSE, che invitava l'Ente ad adottare ogni idonea azione diretta a migliorare l'efficienza nella riscossione, una corretta contabilizzazione della cassa vincolata al ricorrere dei presupposti di legge, il monitoraggio sui rapporti con gli organismi partecipati come in motivazione e il perseguimento dell'equilibrio economico –

finanziario; la Sezione si riservava, inoltre, di verificare nei successivi esercizi gli esiti delle segnalazioni e rilievi riportati nella deliberazione.

Dall'esame della predetta documentazione emerge la situazione contabile-finanziaria compendiate dalle seguenti tabelle:

EQUILIBRI DI BILANCIO

Gli equilibri nel Bilancio di Previsione 2019-2021, risultanti dagli schemi di bilancio trasmessi dall'Ente alla Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche, rispettano le disposizioni di cui all'art. 162 del D.Lgs. n. 267/2000.

Gli equilibri del rendiconto 2019, in base alle modifiche introdotte dal Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze 1° agosto 2019, risultanti dagli schemi di rendiconto trasmessi dall'Ente alla Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche, sono così rappresentati:

	ESERCIZIO 2019
O1) RISULTATO DI COMPETENZA DI PARTE CORRENTE	108.927,85
O2) EQUILIBRIO DI BILANCIO DI PARTE CORRENTE	84.314,31
O3) EQUILIBRIO COMPLESSIVO DI PARTE CORRENTE	85.203,68
Z1) RISULTATO DI COMPETENZA IN C/CAPITALE	152.401,70
Z2) EQUILIBRIO DI BILANCIO IN C/CAPITALE	135.161,79
Z3) EQUILIBRIO COMPLESSIVO IN C/CAPITALE	135.161,79
W1) RISULTATO DI COMPETENZA	261.329,55
W2) EQUILIBRIO DI BILANCIO	219.476,10
W3) EQUILIBRIO COMPLESSIVO	220.365,47

RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE

	RENDICONTO 2019
Fondo cassa	859.393,36
Residui attivi	194.735,20
Residui passivi	319.046,71
FPV	313.347,98
RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE AL 31/12/2019	421.733,87
Totale accantonamenti	124.305,34
<i>Di cui: FCDE</i>	<i>104.990,47</i>
Totale parte vincolata	27.295,07
Totale parte destinata agli investimenti	20.715,15
TOTALE PARTE DISPONIBILE AL 31/12/2019	249.418,31

CAPACITÀ DI RISCOSSIONE

	Rendiconto 2019 Accertamenti (a)	Rendiconto 2019 Riscossioni (b)	% (b/a)
Tit.1 residui (iniziali + riaccertati)	132.164,59	73.353,41	55,50%
Tit.1 competenza	989.566,85	905.180,59	91,47%
Tit.3 residui (iniziali + riaccertati)	30.779,03	24.072,73	78,21%
Tit.3 competenza	164.635,73	154.744,53	93,99%

SITUAZIONE DI CASSA

	RENDICONTO 2019
Fondo cassa finale	859.393,36
Cassa vincolata	---
Anticipazione di tesoreria	---
<i>di cui non restituita</i>	
Anticipazione di liquidità di cui all'art. 1 comma 11, d.l. n. 35/2013 corrisposta nell'anno 2019	---
Anticipazione di liquidità di cui ai commi 849 e seguenti dell'art. 1 della L. n. 145/2018 corrisposta nell'anno 2019	---
<i>di cui non restituita</i>	
Tempestività dei pagamenti	-16,89

INDEBITAMENTO

	ESERCIZIO 2019
Debito complessivo a fine esercizio	1.698.043,29

DIRITTO

L'art. 1, comma 166, della legge 23 dicembre 2005 n. 266 prevede che *“ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, gli organi degli enti locali di revisione economico-finanziaria trasmettono alle competenti sezioni regionali di controllo della Corte dei conti una relazione sul bilancio di previsione dell'esercizio di competenza e sul rendiconto dell'esercizio medesimo”*. Tale relazione (nel prosieguo “questionario”) è redatta, ai sensi del successivo comma 167, sulla base dei criteri e delle linee-guida predisposte dalla Corte dei conti (cfr. Sezione delle Autonomie n. 19/SEZAUT/2019/INPR per il Bilancio di previsione 2019/21, e n. 9/SEZAUT/2020/INPR per il rendiconto 2019).

L'art. 3, comma 1, lett. e), del decreto-legge n. 174 del 2012, convertito dalla legge n. 213 del 2012, ha introdotto nel d.lgs. n. 267 del 2000 l'art. 148-bis (intitolato *“Rafforzamento del controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria degli enti locali”*), il quale prevede che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti esaminino i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi degli enti locali per la verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, della sostenibilità dell'indebitamento, dell'assenza di irregolarità, suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti. Ai fini della verifica in questione la magistratura contabile deve accertare che i rendiconti degli enti locali tengano conto anche delle partecipazioni in società alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici locali e di servizi strumentali.

Secondo quanto disposto dall'art. 148-bis, comma 3, del d.lgs. n. 267 del 2000, qualora le Sezioni regionali della Corte accertino la sussistenza *“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”*, gli enti locali interessati sono tenuti ad adottare, entro sessanta

giorni dalla comunicazione della delibera di accertamento, *“i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio”*, nonché a trasmettere alla Corte i provvedimenti adottati, in modo che la magistratura contabile possa verificare, nei successivi trenta giorni, se gli stessi siano idonei a rimuovere le irregolarità ed a ripristinare gli equilibri di bilancio. In caso di mancata trasmissione dei provvedimenti correttivi, o di esito negativo della valutazione, *“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 (sentenza n. 60/2013), l'art. 1, commi da 166 a 172, della legge n. 266 del 2005 e l'art. 148-bis del d.lgs. n. 267 del 2000, introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera e), del decreto-legge n. 174 del 2012, hanno istituito tipologie di controllo, estese alla generalità degli enti locali, finalizzate ad evitare danni irreparabili agli equilibri di bilancio. Tali controlli si collocano, pertanto, su un piano distinto rispetto al controllo sulla gestione amministrativa e sono compatibili con l'autonomia di regioni, province e comuni, in forza del supremo interesse alla legalità finanziaria ed alla tutela dell'unità economica della Repubblica (artt. 81, 119 e 120 Cost.). Tali prerogative assumono ancora maggior rilievo nel quadro delineato dall'art. 2, comma 1, della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, che, nel comma premesso all'art. 97 Cost., richiama il complesso delle pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, ad assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico.

Occorre evidenziare che qualora le riscontrate irregolarità non integrino fattispecie sanzionabili nei termini di cui al comma terzo dell'art. 148-bis T.U.E.L., il Collegio rinviene comunque la necessità di richiamare l'attenzione dell'Ente – in particolare degli organi politici e degli organi tecnici di controllo (responsabile dei servizi finanziari, revisori dei conti, segretario comunale), ognuno per la parte di competenza – affinché possano essere adottate le opportune misure di autocorrezione, di esclusiva competenza dell'Ente destinatario, atte a promuoverne l'eliminazione.

In considerazione di tutto quanto sin qui osservato, vanno richiamate le citate 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 gli esercizi in esame il questionario ha privilegiato l'analisi degli aspetti principali della gestione, ossia: gestione finanziaria, risultato di amministrazione, indebitamento.

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

Vincoli di cassa

Si rileva che la cassa vincolata al 31.12.2019 è pari a zero.

Al riguardo nella citata nota a firma congiunta l'Ente e l'organo di revisione hanno confermato che *“alla data del 31/12/2019 non sono presenti giacenze di cassa vincolata per l'inesistenza di somme vincolate”*.

Considerato che l'assenza di fondi vincolati di cassa era stata già rilevata con deliberazione di questa Sezione n. 77/2020/PRSE, il Collegio ritiene di rammentare all'organo di revisione e al responsabile dei servizi finanziari dell'Ente le principali previsioni normative attinenti ai vincoli di cassa ed alla loro contabilizzazione, in particolare l'art. 180, comma 3, lettera d) del TUEL, in base al quale l'ordinativo d'incasso deve riportare gli eventuali vincoli di destinazione delle entrate derivanti da legge, da trasferimenti o da prestiti.

Allo stesso modo, l'art. 185 del TUEL impone, al comma 2, lett. i), che anche i mandati di pagamento attestino *“il rispetto degli eventuali vincoli di destinazione stabiliti per legge o relativi a trasferimenti o ai prestiti”*.

L'apposizione del vincolo concernente la cassa discende dunque dalla sussistenza dei presupposti di legge, non da valutazioni discrezionali rimesse agli organi dell'Ente, quali quelle concernenti l'ammontare della dotazione di cassa, come affermato nel caso specifico nella citata nota.

Si richiamano altresì le linee di indirizzo in tema di gestione di cassa delle entrate vincolate e destinate di cui alla deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 31/2015/INPR.

Riscossione

Per quanto concerne le entrate derivanti da sanzioni amministrative per violazione del codice della strada, si rileva una percentuale di riscossione in conto competenza pari al 14,39% (cfr. relazione dell'organo di revisione alla proposta di rendiconto 2019).

Al riguardo nella citata nota a firma congiunta l'Ente e l'organo di revisione hanno affermato che *“la somma accertata a titolo di sanzioni per violazione del codice della strada pari ad € 3.640,90 è stata incassata nell'anno 2019, così come riportato nella relazione dell'organo di revisione, per € 524,00 e nell'anno 2020 per € 1.682,50, arrivando così a coprire il 60,61% delle sanzioni notificate”*.

Le motivazioni alla base delle difficoltà di riscossione sono dovute alle situazioni di criticità a livello economico in cui versa il nostro territorio.

Nei confronti dei trasgressori sono in corso le procedure di recupero dei crediti da parte dell'ufficio di vigilanza in convenzione con il comune di Montagnana”.

Sul punto la Sezione rammenta che, come costantemente affermato anche dalla Corte costituzionale, "una riscossione ordinata e tempestivamente controllabile delle entrate è elemento indefettibile di una corretta elaborazione e gestione del bilancio, inteso come "bene pubblico" funzionale "alla valorizzazione della democrazia rappresentativa" (Corte costituzionale, sentenza n. 184 del 2016; nello stesso senso, sentenze n. 247 e n. 80 del 2017), mentre meccanismi comportanti una "lunghissima dilazione temporale" (sentenza

n. 18 del 2019) sono difficilmente compatibili con la sua fisiologica dinamica (Corte costituzionale, sentenza 15 marzo 2019 n.51).

Al riguardo la Sezione non può pertanto esimersi dall'evidenziare che il basso grado di riscossione delle entrate costituisce una criticità suscettibile di incidere negativamente sulla gestione, ritardando il conseguimento delle risorse necessarie a far fronte alle spese programmate anche sulla base delle entrate delle quali si è prevista la riscossione.

Mancata valorizzazione del fondo pluriennale vincolato

In sede istruttoria si è rilevata la mancata valorizzazione del fondo pluriennale vincolato, sia di parte capitale, sia di parte corrente, nel bilancio di previsione 2019-2021.

Al riguardo, nella citata nota a firma congiunta, il Sindaco e l'organo di revisione hanno affermato che *“i bilanci di previsione 2019-2021 e 2020-2022 non riportano valorizzati l'FPV di entrata e spesa, in quanto i provvedimenti di riaccertamento ordinario dei residui delle rispettive annualità con la quale vengono determinati i FPV provenienti dall'esercizio precedente, sono avvenuti in data successiva alle operazioni di approvazione e deposito degli schemi di bilancio.*

Successivamente, all'adozione dei provvedimenti di riaccertamento ordinario dei residui, i FPV sono confluiti nei bilanci di previsione 2019-2021 e 2020-2022.

Si precisa che non sono stati stanziati FPV nei bilanci relativamente al 2° e 3° esercizio in quanto le opere previste in conto capitale hanno tempi medi di realizzazione pari ad un anno. Per le opere non terminate in corso d'anno si è provveduto, come ricordato, mediante il riaccertamento ordinario dei residui, a far transitare le spese relative tramite FPV nell'esercizio successivo”.

La Sezione, nel prendere atto di quanto affermato nelle citate note, richiama tuttavia l'Ente alla pedissequa osservanza di quanto previsto in materia dal d.lgs. n. 118/2011, con particolare riferimento alle procedure contabili descritte negli esempi n. 2, 3/a e 3/b dell'Allegato 4/2 al medesimo decreto.

La Sezione raccomanda altresì il rispetto di quanto previsto dall'All. 4/2, punto 5.3.1, al d.lgs. n. 118/2011, secondo cui *“le spese di investimento sono impegnate agli esercizi in cui scadono le singole obbligazioni passive derivanti dal contratto o dalla convenzione avente ad oggetto la realizzazione dell'investimento, sulla base del relativo cronoprogramma. Anche per le spese di investimento che non richiedono la definizione di un cronoprogramma, l'imputazione agli esercizi della spesa riguardante la realizzazione dell'investimento è effettuata nel rispetto del principio generale della competenza finanziaria potenziata, ossia in considerazione dell'esigibilità della spesa. Pertanto, anche per le spese che non sono soggette a gara, è necessario impegnare sulla base di una obbligazione giuridicamente perfezionata, in considerazione della scadenza dell'obbligazione stessa. A tal fine, l'amministrazione, nella fase della contrattazione, richiede, ove possibile, che nel contratto siano indicate le scadenze dei singoli pagamenti. È in ogni caso auspicabile che l'ente richieda sempre un cronoprogramma della spesa di investimento da realizzare”.*

La Sezione rammenta, infine, che il fondo pluriennale vincolato costituisce uno strumento

di rappresentazione della programmazione e previsione delle spese pubbliche territoriali, sia correnti sia di investimento, finalizzato ad evidenziare 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.

In particolare, la programmazione e la previsione delle opere pubbliche 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 (cfr. All. 4/2, punto 5.4.4, al D. lgs n. 118/2011).

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, esaminato il questionario sul Bilancio di previsione per gli anni 2019/2021 e sul Rendiconto per l'esercizio 2019 del Comune di Bevilacqua (VR), nei termini ed alle condizioni di cui in parte motiva:

- rileva l'assenza di fondi vincolati di cassa al 31.12.2019;
- raccomanda di adottare ogni misura utile a rendere più efficiente l'attività di riscossione, con particolare riferimento alle entrate derivanti da sanzioni amministrative per violazione del codice della strada;
- raccomanda il pedissequo rispetto dell'All. 4/2, punti 5.3.1 e 5.4.4, al d.lgs. n. 118/2011, nonché degli esempi n. 2, 3/a e 3/b del medesimo Allegato, con riferimento al fondo pluriennale vincolato;

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 Presidente del Consiglio Comunale, al Sindaco ed all'Organo di revisione economico-finanziaria del Comune di Bevilacqua (VR).

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

Il Magistrato relatore

Il Presidente

f.to digitalmente Fedor Melatti

f.to digitalmente Maria Elisabetta Locci

Depositata in Segreteria il 08 marzo 2022

Il Direttore di Segreteria

f.to digitalmente Letizia Rossini