



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

Nell'adunanza del 15 settembre 2020

composta dai magistrati:

Salvatore PILATO	Presidente
Elena BRANDOLINI	Consigliere
Amedeo BIANCHI	Consigliere
Giovanni DALLA PRIA	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 2017/19, approvate dalla Sezione delle autonomie con Deliberazione n. 14/SEZAUT/2017/INPR;

VISTE le Linee-guida per la redazione delle relazioni inerenti al Rendiconto dell'esercizio 2017, approvate dalla Sezione delle autonomie con Deliberazione n. 16/SEZAUT/2018/INPR;

VISTE le Linee-guida per la redazione delle relazioni inerenti al Bilancio di previsione 2018/20, approvate dalla Sezione delle autonomie con Deliberazione n. 8/SEZAUT/2018/INPR;

VISTE le Linee-guida per la redazione delle relazioni inerenti al Rendiconto dell'esercizio 2018, approvate dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 12/SEZAUT/2019/INPR;

VISTA la deliberazione 21/2020/INPR con la quale la Sezione ha approvato il programma di lavoro per l'anno 2020;

VISTA l'ordinanza presidenziale 50/2019/INPR con la quale sono stati approvati i criteri di selezione degli enti da assoggettare al controllo;

VISTA l'ordinanza del Presidente 44/2020 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il Magistrato relatore, Referendario Chiara Bassolino;

FATTO

1. La Sezione, nell'ambito delle attività di controllo per l'anno 2020, ha esaminato la documentazione relativa al Comune di Buttapietra (VR) e, in particolare:

- questionari sul rendiconto relativo all'esercizio 2017, sul bilancio di previsione 2018/20 e sul rendiconto relativo all'esercizio 2018, di cui alle relative deliberazioni della Sezione delle Autonomie riportate in premessa;
- relazioni dell'Organo di revisione relativi ai rendiconti, di cui al comma 166 dell'art. 1 della legge 266/2005;
- certificazioni del saldo di finanza pubblica per gli esercizi 2017 e 2018;
- schemi di bilancio presenti nella Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche.

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

EQUILIBRI DI BILANCIO

La costruzione degli equilibri nei bilanci di previsione 2017/2019 e 2018/2020 rispetta quanto stabilito dal D.Lgs. 118/2011.

Gli equilibri dei rendiconti 2017 e 2018 sono così rappresentati:

	Rendiconto 2017	Rendiconto 2018
Equilibrio di parte corrente	29.460,59	-40.144,68
Equilibrio di parte capitale	48.110,27	507.836,51
Saldo delle partite finanziarie	----	----
Equilibrio finale	77.570,86	467.691,83

Si precisa che l'avanzo è stato applicato nei limiti dell'avanzo determinato nell'esercizio precedente e della sua composizione.

L'ente rispetta il saldo-obiettivo di finanza pubblica per entrambi gli esercizi, sia in sede previsionale che a rendiconto.

RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE

	Rendiconto 2017	Rendiconto 2018
Fondo cassa	245.843,50	518.341,96
Residui attivi	2.417.047,81	2.091.321,45
Residui passivi	1.094.485,99	1.346.044,64
FPV	875.759,17	325.104,55
Risultato di amministrazione	692.646,15	938.514,22
Totale accantonamenti	496.631,81	625.603,35
<i>Di cui: FCDE</i>	<i>482.953,00</i>	<i>611.063,54</i>
Totale parte vincolata	160.298,17	567.453,24
Totale parte destinata agli investimenti	31.663,01	65.433,83
Totale parte libera	4.053,16	-319.976,20

CAPACITA' DI RISCOSSIONE

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

	Rendiconto 2017 Accertamenti (a)	Rendiconto 2017 Riscossioni (b)	% (b/a)	Rendiconto 2018 Accertamenti (c)	Rendiconto 2018 Riscossioni (d)	% (d/c)
Tit.1 residui (iniziali + riaccertati)	1.197.783,97	446.964,41	37,32 %	1.349.467,61	847.272,70	62,79 %
Tit.1 competenza	2.790.285,00	1.886.697,33	67,6%	2.744.678,09	2.163.769,16	78,8%
Tit.3 residui (iniziali + riaccertati)	543.205,41	401.598,35	73,93 %	455.409,36	291.700,27	64,05 %
Tit.3 competenza	809.466,39	493.654,29	61,0%	877.465,34	644.863,73	73,5%

SITUAZIONE DI CASSA

	Rendiconto 2017	Rendiconto 2018
Fondo cassa finale	245.843,50	518.341,96
Anticipazione di tesoreria	---	----
Cassa vincolata	36.834,76	65.752,96
Tempestività dei pagamenti	29,04	16,23

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

Non vi sono quote di anticipazioni non restituite.

INDEBITAMENTO

	2017	2018
Debito complessivo a fine anno	5.599.658,30	5.743.900,45

L'Ente dichiara di non avere in essere operazioni di partenariato pubblico-privato e/o di finanza derivata.

Si osserva inoltre, con particolare riferimento a quanto dichiarato dall'Organo di revisione che per gli esercizi 2017 e 2018:

- nelle domande preliminari del questionario non sono segnalati elementi di criticità;
- la trasmissione dei dati alla banca dati BDAP è avvenuta nei termini;
- i rendiconti sono stati approvati con DCC n. 21 del 4/5/2018 (rendiconto 2017) e con DCC n. 17 del 8/5/2019 (rendiconto 2018), successivamente al termine stabilito dall'art. 227 del TUEL;
- c'è coerenza nell'ammontare del FPV iscritto nei bilanci degli esercizi 2016-2017-2018 e non si segnalano criticità in ordine alla sua contabilizzazione;
- l'indebitamento rispetta i parametri sanciti dagli articoli 203, 204 e 207 del TUEL; nel 2017 non è stato rispettato il parametro di deficitarietà strutturale n. 7;
- non vi sono 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 e non vengono segnalate criticità in ordine alla contrattazione integrativa;
- la contabilizzazione dei servizi per conto terzi rispetta il principio contabile;
- l'Ente ha provveduto alla tenuta dell'inventario e della contabilità economico-patrimoniale; in merito alle politiche di valorizzazione del patrimonio perseguite dall'Ente, l'Organo di revisione dichiara, nel questionario sul rendiconto 2018, che *“non ricorre la fattispecie”*;
- l'Organo di revisione non segnala, né nel Questionario né nella sua relazione, situazioni di criticità in ordine alle partecipazioni societarie.

2. Con riferimento ai precedenti esercizi 2015-2016, il Comune di Buttapietra era stato destinatario:

- con riferimento al rendiconto 2015, della deliberazione n. 336/2018/PRSE con la quale era stata accertata l'errata quantificazione del FCDE a rendiconto, il basso grado di realizzo dei proventi derivanti dal recupero evasione tributaria; l'assenza di cronoprogrammi a supporto del FPV; il forte accumulo di residui attivi correnti dei titoli I e IV superiore al tasso di smaltimento operato sui medesimi residui provenienti dal 2014; il superamento della soglia stabilita dal parametro di deficitarietà n. 7 del D.M. 18/02/2013, in quanto lo stock complessivo del debito (stock debito/entrate correnti) si era attestato al 168,5%;
- con riferimento al rendiconto 2016, della deliberazione n. 351/2019/PRSE con la quale era stata accertata la persistenza di un basso grado di realizzo delle entrate derivanti dall'attività di lotta all'evasione tributaria, accumulo di residui attivi dei titoli I e III, il ritardo nell'approvazione del rendiconto, il superamento della soglia stabilita dal parametro di deficitarietà n. 7 del D.M. 18/02/2013. Si raccomandava il monitoraggio nella formazione e nella gestione dei residui attivi, con attiva

coltivazione dei crediti, riguardo il Titolo I e III e la corretta contabilizzazione delle entrate relative ai mutui assunti con la Cassa Depositi e Prestiti, nonché un attento monitoraggio degli equilibri di cassa, e si invitava a proseguire nel miglioramento e al rispetto dei principi contabili.

3. In relazione agli elementi di potenziale criticità il magistrato istruttore ha esperito apposita istruttoria chiedendo al Comune, con nota prot. n. 2088 del 16/04/2020, chiarimenti in merito a:

- ritardo nell'approvazione dei rendiconti 2017 e 2018;
- bassa percentuale di riscossione delle entrate a competenza derivanti dall'attività di contrasto all'evasione tributaria;
- sfioramento parametro di deficitarietà n.7;
- permanenza di residui attivi afferenti al titolo VI;
- organismi partecipati;
- equilibri dei Bilanci di Previsione 2017-2019 e 2018-202 e del rendiconto 2018;
- vincoli e destinazioni a spesa di investimento del risultato di amministrazione 2018;
- disavanzo di amministrazione 2018;
- entrate derivanti dalle sanzioni amministrative pecuniarie per violazione del codice della strada;
- gestione dei residui;
- tempestività dei pagamenti.

Il Sindaco e il Revisore dei conti - tramite applicativo Con.Te - hanno prodotto le proprie osservazioni con note prot. n. 5144 del 3/6/2020 e prot. n. 5338 del 11/6/2020 (rispettivamente prot. Cdc n. 3027 del 5/6/2020 e n. 3109 del 12/6/2020) che, tuttavia, hanno consentito solo in parte di superare i rilievi formulati nella richiesta istruttoria. La Sezione, dunque, tenendo in debita considerazione quanto rappresentato e precisato dal Comune di Buttapietra, richiama l'attenzione sulle criticità riscontrate e sulle conseguenziali osservazioni e raccomandazioni di seguito rappresentate.

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 alla verifica della 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 della Corte dei conti 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 - oggi superato dalla nuova regola contabile dell'equilibrio di cui alla legge 24 dicembre 2012, n. 243 e s.m.i. - e dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, ultimo comma, della Costituzione, e 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 decreto legislativo n. 267/2000 l'art. 148-bis che specifica ed innova i controlli da parte delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

In primo luogo, infatti, viene, da un lato, esplicitata la finalità del controllo già previsto dalla legge 266/2005 (volto, dunque, a verificare il *“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”*) 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 natura collaborativa unitamente al più recente carattere cogente - il controllo finanziario sugli enti locali può condurre a differenti esiti: ove vengano riscontrate irregolarità contabili di minor gravità, soprattutto ove 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 (linee-guida per la redazione delle relazioni inerenti al Rendiconto dell’esercizio 2017, approvate dalla Sezione delle autonomie con Deliberazione n. 16/SEZAUT/2018/INPR e linee-guida per la redazione delle relazioni inerenti al Rendiconto dell’esercizio 2018, approvate dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 12/SEZAUT/2019/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.

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 profili non può essere considerata quale implicita valutazione positiva.

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

Approvazione tardiva rendiconti 2017 e 2018

Nell’ambito delle verifiche effettuate, la Sezione ha rilevato che il rendiconto della gestione 2017 è stato approvato con DCC n. 21 del 4/5/2018 e il rendiconto della gestione 2018 con DCC n. 17 del 8/5/2019. Entrambi i rendiconti sono stati, dunque, approvati successivamente al termine stabilito dall’art. 227, comma 2, del TUEL il quale prevede che il rendiconto della gestione debba essere deliberato dall’organo consiliare entro il 30 aprile dell’anno successivo.

In risposta alla nota istruttoria del 16/4/2020, con nota del 3/6/2020 il Sindaco e l’organo

di revisione hanno dichiarato che non sono state poste *“in essere assunzioni in violazione dell’art. 9 comma 1-quinquies e seguenti, del d.l. 113/2016 e s.m.i. e sono stati rispettati i divieti e le prescrizioni previste”*.

Il Collegio, prendendo atto di quanto rappresentato dall’Ente con riferimento al rispetto del divieto di assunzione disposto dall’art. 9, comma 1-quinquies, del D.L. n. 113/2016, raccomanda per il futuro la puntuale osservanza dei termini perentori stabiliti in materia dal legislatore.

Contrasto all’evasione tributaria

Dall’analisi dei Questionari 2017 e 2018 è emersa una bassa percentuale di riscossione a competenza delle entrate, pari nel 2017 allo 0,39% e nel 2018 al 12,60%, criticità già accertata relativamente all’esercizio 2015 con la deliberazione n. 336/2018/PRSE e all’esercizio 2016 con la deliberazione 351/2019.

Il Comune, invitato a fornire chiarimenti, con nota del 3/6/2020, ha dichiarato che *“il dato è influenzato da due fattori. Il primo riguarda il fatto che la notifica degli avvisi relativi l’attività di accertamento è avvenuta in maniera preponderante alla fine dell’esercizio. Il secondo che sono state verificate, in sede di riaccertamento residui 2018, delle errate imputazioni di incasso, con specifico riferimento al recupero evasione IMU. Si fa presente che alla data del 31/12/2019 i residui conservati derivanti dal recupero evasione tributaria IMU, risultano per l’anno 2017 pari ad € 68.411,60 e per l’anno 2018 pari ad € 122.730,39, Per tale dato si segnala che non risulta definitivamente conclusa l’attività di riaccertamento ordinario dei residui”*.

Nel prendere atto dei chiarimenti ricevuti dall’Ente, la Sezione deve in ogni caso evidenziare che le basse percentuali riscontrate negli esercizi oggetto di analisi - bassissime per quanto concerne l’esercizio 2017 - rappresentano un forte indice di criticità gestionale che, peraltro, perdura nel tempo. Inoltre, sotto un differente profilo, si richiama 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 ne 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 - che, in quanto tali, vincolano a doveri ineludibili di solidarietà (art. 23 della Costituzione) e la cui inosservanza determina sperequazioni non accettabili rispetto a chi osserva tempestivamente e scrupolosamente gli obblighi medesimi - ma anche la non solerte gestione della riscossione degli stessi.

Pertanto, si richiama l’attenzione del Comune ad assicurare una maggiore efficienza dell’attività di contrasto all’evasione tributaria, anche sotto il profilo della tempistica della notifica degli avvisi di accertamento.

Superamento del parametro 7 D.M. 18/02/2013 s.m.i.

Come indicato nella parte in fatto, sia con riferimento al rendiconto 2015 che al rendiconto 2016, rispettivamente con deliberazione n. 336/2018/PRSE e deliberazione 351/2019/PRSE, era stato rilevato il superamento della soglia stabilita dal parametro di deficitarietà n. 7 del D.M. 18/2/2013.

Tale criticità è stata riscontrata anche con riferimento al rendiconto 2017.

In particolare, il comma 1 dell'art. 242 del TUEL stabilisce che sono da considerarsi in condizioni strutturalmente deficitarie gli enti locali che presentano gravi ed incontrovertibili condizioni di squilibrio, rilevabili da un'apposita tabella, da allegare al rendiconto della gestione, contenente parametri obiettivi, dei quali almeno la metà presentino valori deficitari. Il rendiconto della gestione è quello relativo al penultimo esercizio precedente quello di riferimento.

L'individuazione dei parametri di deficitarietà strutturale per gli enti locali per il triennio 2012 - 2015, applicati anche nel triennio 2016 - 2018, è avvenuta con Decreto del Ministro dell'Interno di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze del 18/2/2013.

Il parametro n. 7 concerne la *“Consistenza dei debiti di finanziamento non assistiti da contribuzioni superiore al 150 per cento rispetto alle entrate correnti per gli enti che presentano un risultato contabile di gestione positivo e superiore al 120 per cento per gli enti che presentano un risultato contabile di gestione negativo”* (fermo restando il rispetto del limite di indebitamento di cui all'articolo 204 del TUEL).

Nell'esercizio finanziario 2017 lo stock complessivo del debito del Comune di Buttapietra (stock debito/entrate correnti) si è attestato al 147,72% in presenza di un risultato di gestione negativo (€ - 39.394,60), oltre dunque il valore soglia del 120% fissato dal decreto 18/2/2013.

L'Ente, invitato a fornire informazioni, ha rappresentato quanto segue: *“Come riscontrato per i passati esercizi, l'amministrazione è consapevole di tale criticità. La volontà è quella di ridurre il debito, non appena risultino disponibili risorse che permettano tale operazione”*.

Il Collegio, prendendo atto della risposta, non può esimersi dall'evidenziare che l'acclarato e reiterato sfioramento del parametro in esame, pur nel rispetto di quanto stabilito dall'art. 204 TUEL, potrebbe determinare una sensibile attenuazione della possibilità per l'Ente di far fronte alle proprie obbligazioni. Si ritiene pertanto opportuno segnalare che ogni azione tesa alla limitazione del debito entro limiti fisiologici e al contenimento della relativa componente di parte corrente, rappresenta un modello di sana gestione finanziaria.

Nel caso di specie, l'Ente locale, pur nella piena autonomia decisionale, non può non tener conto degli obblighi derivanti dall'ordinamento internazionale e nazionale che ha più volte e in ambiti diversi ravvisato la necessità di un generalizzato abbassamento del livello di indebitamento, a garanzia del più generale interesse di proteggere la finanza pubblica e la stabilità dei conti, nazionali e sovranazionali.

La preoccupazione che venga garantita la sostenibilità dell'indebitamento viene affrontata anche nella legge rinforzata 24 dicembre 2012, n. 243 attuativa del nuovo articolo 81 della Costituzione, recante “*Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma della Costituzione*” (art. 81 riformulato dalla Legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1).

Squilibrio di parte corrente a Rendiconto 2018

Dall'analisi dello schema di bilancio BDAP risulta che l'Ente ha approvato il rendiconto 2018 con uno squilibrio di parte corrente pari a € 40.144,68.

Nell'ambito dell'approfondimento istruttorio l'Ente ha dapprima confermato “*i dati esposti nella Sezione 1 - Risultati della gestione finanziaria sia per l'anno 2017 che per l'anno 2018*” e successivamente, con nota del 11/6/2020 (prot. Cdc n. 3109 del 12/6/2020), ha precisato “*Per l'anno 2018, l'equilibrio di parte corrente negativo è influenzato dallo scostamento tra alcuni stanziamenti di entrata e il corrispondente valore dell'accertato al 31/12 ed inoltre da spese per altri trasferimenti in conto capitale (2.04) per € 15.392,60. Si ritiene che tale codifica risulti però impropria poiché trattasi di spese di investimento la cui corretta codifica è 2.02, seppur trattandosi di investimenti realizzati nell'ambito di progetti rientranti nelle attività del Corpo Intercomunale di Polizia Locale e gestite dal Comune capofila*”.

La Sezione, pur prendendo atto di quanto dichiarato dall'Ente in merito all'impropria contabilizzazione di alcuni stanziamenti e dei relativi impegni per € 15.392,60 rileva che, in ogni caso, persiste lo squilibrio di parte corrente relativamente al Rendiconto 2018, essendo *ab origine* pari a € 40.144,68.

La Sezione ritiene pertanto necessario evidenziare che l'art. 162, comma 6, del D.Lgs. 267/2000 prevede che il bilancio di previsione debba essere “*deliberato in pareggio finanziario complessivo per la competenza, comprensivo dell'utilizzo dell'avanzo di amministrazione e del recupero del disavanzo di amministrazione e garantendo un fondo di cassa finale non negativo. Inoltre, le previsioni di competenza relative alle spese correnti sommate alle previsioni di competenza relative ai trasferimenti in c/capitale, al saldo negativo delle partite finanziarie e alle quote di capitale delle rate di ammortamento dei mutui e degli altri prestiti, con l'esclusione dei rimborsi anticipati, non possono essere complessivamente superiori alle previsioni di competenza dei primi tre titoli dell'entrata, ai contributi destinati al rimborso dei prestiti e all'utilizzo dell'avanzo di competenza di parte corrente e non possono avere altra forma di finanziamento, salvo le eccezioni tassativamente indicate nel principio applicato alla contabilità finanziaria necessarie a garantire elementi di flessibilità degli equilibri di bilancio ai fini del rispetto del principio dell'integrità*”. A garanzia di detto obbligo si prevede a carico delle amministrazioni locali il compito di un monitoraggio continuo della permanenza degli equilibri e in proposito si richiama quanto sostenuto dalla Sezione delle Autonomie nella deliberazione di indirizzo 23/SEZAUT/2013/INPR recante “*Indicazioni per la sana gestione delle risorse nel caso del protrarsi dell'esercizio provvisorio e primi indirizzi, ex art. 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, relativi al Bilancio di Previsione 2013*”, al punto C) ove si afferma che “*... l'art. 147, secondo comma, lettera c) TUEL, come novellato dall'art. 3 d.l. n. 174/2012, impone la necessità*

di “garantire il costante controllo degli equilibri finanziari della gestione di competenza, della gestione dei residui e della gestione di cassa, anche ai fini della realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica determinati dal patto di stabilità interno, mediante l’attività di coordinamento e di vigilanza da parte del responsabile del servizio finanziario, nonché l’attività di controllo da parte dei responsabili dei servizi”. L’analisi gestionale permetterà, anche, di valutare se l’attività di controllo dei responsabili dei servizi si sia effettivamente svolta e in quali termini e come la stessa si sia integrata con l’attività di coordinamento e di vigilanza da parte del responsabile del servizio finanziario”.

Il principio in oggetto non solo deve essere rispettato in sede previsionale ma deve risultare confermato anche nella gestione annuale, contrariamente a quanto è avvenuto nel caso di specie dove emerge, in sede di rendiconto, un deficit di parte corrente.

Ai sensi dell’art. 193 del TUEL, gli Enti locali devono, infatti, rispettare durante la gestione e nelle variazioni di bilancio il pareggio finanziario e tutti gli equilibri stabiliti in bilancio per la copertura delle spese correnti e per il finanziamento degli investimenti, secondo le norme contabili recate dal testo unico con particolare riferimento agli equilibri di competenza e di cassa di cui all’art. 162, comma 6. Proprio per garantire detti equilibri, il successivo comma 2 stabilisce che: *“Con periodicità stabilita dal regolamento di contabilità dell’ente locale, e comunque almeno una volta entro il 31 luglio di ciascun anno, l’organo consiliare provvede con delibera a dare atto del permanere degli equilibri generali di bilancio o, in caso di accertamento negativo, ad adottare, contestualmente:*

a) le misure necessarie a ripristinare il pareggio qualora i dati della gestione finanziaria facciano prevedere un disavanzo, di gestione o di amministrazione, per squilibrio della gestione di competenza, di cassa ovvero della gestione dei residui;

b) i provvedimenti per il ripiano degli eventuali debiti di cui all’art. 194;

c) le iniziative necessarie ad adeguare il fondo crediti di dubbia esigibilità accantonato nel risultato di amministrazione in caso di gravi squilibri riguardanti la gestione dei residui. La deliberazione è allegata al rendiconto dell’esercizio relativo”.

L’irregolarità in parola risulta, dunque, potenzialmente un fattore di rischio foriera di futuri pregiudizi per il mantenimento degli equilibri di bilancio del Comune e più in generale per una sana gestione.

La Sezione richiama, quindi, anzitutto l’attenzione dell’Ente sulla necessità di improntare la programmazione finanziaria al rigoroso rispetto dei principi di cui agli artt. 162 e ss. del TUEL e la gestione del bilancio all’osservanza dei principi di cui alla Parte seconda, Titolo III del TUEL (gestione del bilancio), con particolare riferimento al Capo IV. Inoltre, si richiama l’attenzione degli organi tecnici (Ragioniere, organo di revisione, Segretario comunale, ognuno per la parte di competenza) e degli organi politici sulla necessità di una verifica puntuale di tali equilibri che non si riduca a una burocratica approvazione della delibera che concerna tali verifiche, suggerendo nel contempo la modifica del regolamento di contabilità in modo da porre in essere un attento monitoraggio della situazione finanziaria dell’Ente, prevedendo ove lo si ritenga opportuno, cadenze infrannuali di verifica del mantenimento degli equilibri generali di bilancio di cui al richiamato art. 193, comma 2, del TUEL.

Disavanzo di amministrazione

Sulla base dei dati trasmessi dall'Ente nello schema di bilancio BDAP n.11, allegato A) Risultato di amministrazione risulta per l'esercizio 2018 un disavanzo per complessivi euro -319.976,20 derivato dall'applicazione degli accantonamenti, dei vincoli e delle destinazioni a spesa di investimento.

La composizione del risultato contabile di amministrazione è la seguente:

Risultato di amministrazione 2018	
Risultato contabile di amministrazione	938.514,22
(-) Totale parte accantonata	625.603,35
di cui FCDE al 31/12/2018	611.063,54
(-) Totale parte vincolata	567.453,24
(-) Totale parte destinata a investimenti	65.433,83
Avanzo/Disavanzo (Totale parte libera)	-319.976,20

Come è noto, l'art. 188 del TUEL prevede che l'eventuale disavanzo di amministrazione debba essere immediatamente *“applicato all'esercizio in corso di gestione contestualmente alla delibera di approvazione del rendiconto. La mancata adozione della delibera che applica il disavanzo al bilancio in corso di gestione è equiparata a tutti gli effetti alla mancata approvazione del rendiconto di gestione. Il disavanzo di amministrazione può anche essere ripianato negli esercizi successivi considerati nel bilancio di previsione, in ogni caso non oltre la durata della consiliatura, contestualmente all'adozione di una delibera consiliare avente ad oggetto il piano di rientro dal disavanzo nel quale siano individuati i provvedimenti necessari a ripristinare il pareggio. Il piano di rientro è sottoposto al parere del collegio dei revisori. Ai fini del rientro possono essere utilizzate le economie di spesa e tutte le entrate, ad eccezione di quelle provenienti dall'assunzione di prestiti e di quelle con specifico vincolo di destinazione, nonché i proventi derivanti da alienazione di beni patrimoniali disponibili e da altre entrate in c/capitale con riferimento a squilibri di parte capitale. Ai fini del rientro, in deroga all'art. 1, comma 169, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, contestualmente, l'ente può modificare le tariffe e le aliquote relative ai tributi di propria competenza. La deliberazione contiene l'analisi delle cause che hanno determinato il disavanzo, l'individuazione di misure strutturali dirette ad evitare ogni ulteriore potenziale disavanzo, ed è allegata al bilancio di previsione e al rendiconto, costituendone parte integrante. Con periodicità almeno semestrale il sindaco o il presidente trasmette al Consiglio una relazione riguardante lo stato di attuazione del piano di rientro, con il parere del collegio dei revisori. L'eventuale ulteriore disavanzo formatosi nel corso del periodo considerato nel piano di rientro deve essere coperto non oltre la scadenza del piano di rientro in corso”*.

La Sezione ha provveduto ad acquisire ulteriori informazioni tramite la consultazione del sito istituzionale dell'Ente, sezione trasparenza. In particolare, si è rilevato che con la DCC n. 38 del 22/7/2019 recante *“Ripiano del disavanzo di amministrazione. Rendiconto*

2018. *Relazione del Sindaco sullo stato di attuazione ai sensi dell'art. 188, comma 1 del Dgs. 267/2000*” si è preso atto della relazione del Sindaco di conferma del mantenimento degli equilibri economico-finanziari dell'esercizio 2019-2021, facendo riferimento alla copertura del disavanzo “[..] già con l'approvazione del Bilancio di previsione 2019-2021” per €159.987,60 nell'annualità 2019 e per €159.987,60 nell'annualità 2020. Si è, inoltre, verificata l'iscrizione nel bilancio di previsione (allegati alla DCC n. 13 del 01/4/2019) delle due quote di disavanzo senza che tuttavia risulti la fonte di finanziamento. Infine, si è rilevato che nella relazione al bilancio l'Organo di revisione ha richiesto all'Ente l'“*impegno formale e comunicazione dei tempi e dei programmi che saranno messi in atto al fine del completo ripiano della quota di disavanzo*”.

Alla luce di ciò, nell'ambito degli approfondimenti istruttori è stato chiesto all'Ente “*di attestare l'effettiva intervenuta iscrizione e copertura del disavanzo di amministrazione, precisando:*

- *fonti di finanziamento delle quote annuali iscritte nel B. P. 2019-2020;*
- *stato di effettiva copertura dello stesso”.*

L'Ente ha dichiarato: “*Si attesta che il disavanzo accertato in sede di rendiconto 2018, è stato iscritto in due quote annuali nel bilancio di previsione 2019-2021 e 2020-2022. In entrambi i casi si è provveduto al finanziamento della quota, non con specifiche somme, ma mediante manovra sulla parte corrente del bilancio finalizzata a garantire il mantenimento dell'equilibrio, tenuto conto della quota di disavanzo.*

In relazione allo stato di effettiva copertura dello stesso, la quota relativa all'annualità 2019 risulta recuperata come attestante il prospetto dimostrativo del risultato presunto di amministrazione dell'esercizio precedente allegato al bilancio di previsione 2020-2022”.

La Sezione, nel prendere atto di quanto dichiarato dall'Ente, si riserva di effettuare le verifiche sulla reale copertura del disavanzo nel corso dell'analisi dei successivi cicli di bilancio.

Bassa percentuale di riscossione delle entrate derivanti dalle sanzioni amministrative del codice della strada

Dall'esame del prospetto 2.2 della sezione I.III del Questionario sul Rendiconto 2018 e dalla relazione dell'Organo di revisione si è rilevato, per il quinquennio in considerazione, una bassa percentuale di riscossione delle entrate derivanti dalle sanzioni amministrative del codice della strada pari a una media del 18,17% in conto residui e del 10,53% in conto competenza.

L'Ente, invitato a fornire chiarimenti in proposito, ha dichiarato che “*La riscossione delle entrate derivanti dalle sanzioni amministrative del codice della strada è collegata alla modalità di gestione del servizio di Polizia Municipale. L'ente partecipa ad una convenzione e la riscossione di tale tipologia di entrata viene effettuata dall'ente capofila (Comune di Castel D'Azzano) il quale provvede periodicamente al riversamento ai comuni convenzionati a secondo della rispettiva competenza*”.

La Sezione, nel prendere atto delle informazioni fornite, ritiene necessario evidenziare 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"* (sentenza n. 184 del 2016). Si raccomanda, pertanto, l'adozione di ogni più opportuna azione volta ad assicurare una ordinata e tempestiva riscossione delle entrate derivanti dalle sanzioni amministrative del codice della strada.

Gestione dei residui

Sulla base dei dati contenuti negli schemi del rendiconto 2018 presenti in BDAP si è rilevato:

- accumulo di residui passivi dei titoli I e II;
- permanenza di residui passivi provenienti dal 2017 e da esercizi precedenti, come risulta al punto 6.4 della Sezione I del Questionario sul rendiconto 2018;
- eliminazione di residui attivi per complessivi € 314.462,65, principalmente riferiti al titolo I.

L'Ente, invitato a fornire chiarimenti, ha dichiarato di confermare i dati contenuti negli schemi del rendiconto 2018 presenti in BDAP. Inoltre, con riferimento alla cancellazione di residui attivi, ha: (i) richiamato quanto già indicato nel paragrafo relativo al contrasto all'evasione tributaria e, in particolare, alle errate imputazioni di incassi effettivamente avvenuti che *"hanno portato alla necessaria eliminazione di residui attivi da recupero evasione tributaria. Altre eliminazioni per la medesima tipologia di entrata derivano dalla verifica di successive rettifiche/annullamenti di avvisi di accertamento. Per un totale di € 157.928,22"*; (ii) dichiarato che *"sono stati inoltre eliminati tutti i residui attivi relativi alla tassa rifiuti (TARSU, TARES TARI) relativi alle annualità precedenti al 2014 per un totale di € 130.266,72"*.

Nessuna informazione, invece, è stata fornita relativamente all'incremento dei residui passivi afferenti ai titoli I (da euro 902.939,86 al 1/1/2018 a euro 1.000.849,94 al 31/12/2018) e II (da euro 85.279,15 al 1/1/2018 a euro 164.366,77 al 31/12/2018).

La Sezione, nel prendere atto di quanto dichiarato dall'Ente, in merito alla gestione dei residui attivi ribadisce quanto già evidenziato nel paragrafo relativo al contrasto all'evasione tributaria in relazione, in sintesi, all'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 - che, in quanto tali, vincolano a doveri ineludibili di solidarietà (art. 23 della Costituzione) e la cui inosservanza determina sperequazioni non accettabili rispetto a chi osserva tempestivamente e scrupolosamente gli obblighi medesimi - ma anche la non solerte gestione della riscossione degli stessi.

Inoltre, la Sezione non può esimersi dal rilevare e dal richiamare l'attenzione del Comune

sull'ingente mole dei residui passivi, che peraltro si incrementano.

La Sezione invita, dunque, il Comune a vigilare attentamente sulla riscossione dei crediti e sul pagamento dei debiti mantenuti in bilancio (soprattutto in relazione alle disposizioni concernenti la tempestività dei pagamenti), garantendo la corretta applicazione dei principi contabili postulati dall'armonizzazione contabile.

Indicatore di tempestività dei pagamenti

Dall'analisi del prospetto "*RND a Indicatori sintetici*" contenuto nel documento "*Piano degli indicatori e dei risultati attesi*" presente in BDAP è emerso che l'indicatore in parola è pari a 29,04 giorni per il 2017 e a 16,23 giorni per il 2018.

Il Comune, invitato a rendere chiarimenti in merito, ha dichiarato che "*non risultano corrisposti interessi automatici di mora*".

Prendendo atto della risposta fornita, si ritiene comunque necessario a fronte di indici di pagamento piuttosto elevati sottolineare che il mancato rispetto dei termini di pagamento comporta per il Comune il dovere di individuare ed attuare misure specifiche finalizzate ad assicurare il tempestivo pagamento dei creditori.

Si richiama pertanto il Comune al puntuale rispetto delle regole in tema di pagamenti, evidenziando che la sostanziale incapacità di valutare nel tempo i propri flussi finanziari, ove persista, come nel caso di specie, non solo espone l'Ente alle conseguenze risarcitorie nei confronti dei creditori, ma vieppiù alle specifiche sanzioni stabilite dall'ordinamento, palesando altresì un inammissibile condizionamento della capacità di onorare tempestivamente le proprie obbligazioni e di adempiere ai pagamenti, in contrasto quindi con l'esigenza di garantire sia l'*agere licere*, che il rispetto del "*buon andamento*" dell'azione amministrativa contemplati dall'art. 97 della Costituzione.

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 Rendiconto per l'esercizio 2017, sul Bilancio di previsione per gli anni 2018/20 e sul Rendiconto per l'esercizio 2018 del Comune di Buttapietra (VR):

- accerta la tardiva approvazione dei Rendiconti 2017 e 2018 e raccomanda all'Ente il puntuale rispetto delle tempistiche imposte dalla legislazione in materia;
- accerta il superamento del parametro di deficitarietà strutturale n. 7 di cui al D.M. 18/2/2013 s.m.i;
- rileva una bassa percentuale di riscossione, in conto competenza, delle entrate derivanti dall'attività di contrasto all'evasione tributaria e, in conto competenza e in conto residui, delle entrate derivanti dai proventi per sanzioni amministrative pecuniarie per violazione del codice della strada;
- rileva relativamente al Rendiconto 2018 uno squilibrio di parte corrente nonché accerta un disavanzo di amministrazione per il 2018 per complessivi euro - 319.976,20 derivato dall'applicazione degli accantonamenti, dei vincoli e delle

destinazioni a spesa di investimento;

- rileva, al 31/12/2018, la sussistenza di un'ingente mole di residui passivi, in incremento;
- rileva che l'Indicatore annuale di tempestività dei pagamenti è pari a 29,04 giorni per il 2017 e a 16,23 giorni per il 2018;
- raccomanda il rispetto dei principi contabili, nei termini esposti nella parte motivazionale;
- 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 Presidente del Consiglio Comunale, al Sindaco ed all'Organo di revisione economico-finanziaria del Comune di Buttapietra (VR).

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 15 settembre 2020.

Il Magistrato relatore

f.to digitalmente Chiara Bassolino

Il Presidente

f.to digitalmente Salvatore Pilato

Depositata in Segreteria il 29 settembre 2020

IL DIRETTORE DI SEGRETERIA

f.to digitalmente Dott.ssa Letizia Rossini