



REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 29 marzo 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 - relatore
Daniela D'AMARO	Referendario
Chiara BASSOLINO	Referendario
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;

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 d.lgs. n.267/2000, così come introdotto dalla lettera e), del comma 1 dell'art. 3, 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 l'ordinanza del Presidente n. 8/2023 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il magistrato relatore Fedor Melatti;

FATTO

La Sezione, nell'ambito delle attività di controllo per gli anni 2021 e 2022, ha esaminato la documentazione relativa al Comune di Cartura (PD) 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 all'art. 1, comma 166, della legge n. 266/2005;
- schemi di bilancio presenti nella Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche.

Il controllo in merito alla situazione finanziaria del Comune di Cartura sul bilancio di previsione 2019-2021 e sul rendiconto relativo all'esercizio 2019, ha richiesto specifici approfondimenti istruttori (note prot.n. 5460 del 19/09/2022 e n. 8826 del 28/11/2022), riscontrati dal Sindaco del Comune di Cartura con nota acquisita al prot. n.7529 del 27/11/2022, dall'organo di revisione con note acquisite al n. 8264 del 31/10/2022, n.8903 del 05/12/2022 e da entrambi con nota acquisita al prot. n. 8917 del 07/12/2022.

Con riferimento ai precedenti esercizi, il Comune di Cartura era stato destinatario, per gli esercizi 2017 e 2018, della deliberazione n. 133/2020/PRSP, che evidenziava la tardiva approvazione dei rendiconti 2017 e 2018 e la tardiva trasmissione alla Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche, l'errata determinazione del risultato di amministrazione nel questionario sul rendiconto 2017 e in Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche; raccomandava la corretta applicazione del principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria di cui all'allegato n. 4/2 del d.lgs. n. 118/2011, con particolare riferimento alle modalità di contabilizzazione della cassa vincolata e della quota vincolata del risultato di amministrazione, nonché ai criteri di accertamento delle entrate; raccomandava la puntuale osservanza di quanto disposto dall'art. 168, comma 2-bis del d.lgs n. 267/2000 e dall'Allegato 4/1, punto 13.2.1, al d.lgs. n. 118/2011, con riferimento ai servizi per conto terzi ed al fondo pluriennale vincolato; rilevava che l'indicatore annuale

di tempestività dei pagamenti per l'anno 2017 era positivo, essendo pari a 27; rilevava la scarsa efficienza dell'attività di contrasto all'evasione tributaria nelle fasi di accertamento/riscossione e chiedeva la trasmissione di una relazione sulle attività svolte dal Comune finalizzate al superamento di tale criticità; rilevava l'assenza di accantonamenti, come quote del risultato di amministrazione al fondo per le perdite degli organismi partecipati, considerata la partecipazione diretta, fino al 31/12/2016, con la quota dell'1,7417%, al Consorzio Padova Sud (il quale registrava, al 31/12/2016, una perdita d'esercizio di € 23.530.775) con l'obbligo di tramettere alla Sezione gli atti relativi agli accantonamenti che il Comune si era impegnato ad effettuare per prevenire il rischio di futuri oneri finanziari.

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	148.559,62
O2) EQUILIBRIO DI BILANCIO DI PARTE CORRENTE	147.783,52
O3) EQUILIBRIO COMPLESSIVO DI PARTE CORRENTE	98.579,46
Z1) RISULTATO DI COMPETENZA IN C/CAPITALE	264.819,52
Z2) RISULTATO DI COMPETENZA IN C/CAPITALE	264.819,52
Z3) RISULTATO DI COMPETENZA IN C/CAPITALE	276.206,73
W1) RISULTATO DI COMPETENZA	413.379,14
W2) EQUILIBRIO DI BILANCIO	412.603,04
W3) EQUILIBRIO COMPLESSIVO	374.786,19

RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE

	RENDICONTO 2019
Fondo cassa	1.038.610,74
Residui attivi	3.564.244,56
Residui passivi	2.568.868,33
FPV	1.208.317,80
RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE AL 31/12/2019	825.669,17
Totale accantonamenti	350.780,09
<i>Di cui: FCDE</i>	297.377,30
Totale parte vincolata	---
Totale parte destinata agli investimenti	274.914,48
TOTALE PARTE DISPONIBILE AL 31/12/2019	199.974,60

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)	246.201,94	241.670,17	98,16%
Tit.1 competenza	1.623.339,24	1.430.718,43	88,13%
Tit.3 residui (iniziali + riaccertati)	196.956,63	26.864,88	13,64%
Tit.3 competenza	189.485,61	128.572,00	67,85%

SITUAZIONE DI CASSA

	RENDICONTO 2019
Fondo cassa finale	1.038.610,74
Cassa vincolata	0,00
Anticipazione di tesoreria	----
<i>di cui non restituita</i>	
Anticipazione di liquidità di cui all'art. 1 comma 11, 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	0,00

INDEBITAMENTO

	ESERCIZIO 2019
Debito complessivo a fine esercizio	1.617.019,86

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 d.lgs. n. 267/2000, 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 Cartura si rilevano i seguenti profili.

Ritardo approvazione bilancio di previsione 2019-2021 - Strumenti di programmazione 2019-2021 - trasmissione degli schemi di bilancio 2019-2021 e relativi allegati alla Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche

In sede istruttoria sono emersi ritardi nell'approvazione del bilancio di previsione 2019-2021, approvato con deliberazione di Consiglio Comunale n. 18 del 26/04/2019, oltre il termine (31/03/2019) previsto dal d.m. Interno del 25/01/2019, degli strumenti di programmazione 2019-2021 (cfr. punto 4 delle domande preliminari del questionario) e nella trasmissione degli schemi di bilancio 2019-2021 e relativi allegati alla Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche.

In risposta a nota istruttoria il Sindaco ha affermato che *“gli uffici precisano al riguardo che a febbraio 2019 il Responsabile Finanziario aveva cessato il servizio nell'ente ed era rimasto un solo dipendente ad occuparsi di tutta la gestione finanziaria [...] per quanto riguarda la trasmissione dei dati contabili alla Banca Dati delle Amministrazioni pubbliche (BDAP) viene allegata la tabella che comprova il caricamento dei dati in data 28/05/2019 che, però, hanno dato in due casi esito negativo e sono stati reinviati solo il 02/07/2019. [...]*

Il Piano delle Alienazioni e delle Valorizzazioni è stato approvato con DCC n. 5 del 01/04/2019.

Con riferimento al divieto di assunzioni si elencano di seguito gli atti adottati in violazione:

- determinazione del Responsabile del settore amministrativo finanziario n. 25 del 4 aprile 2019 con cui si prorogava per 6 mesi a partire dal 30 aprile 2019 il contratto a tempo pieno e determinato per un collaboratore amministrativo cat. B1 assegnato all'ufficio protocollo e messi;

- determinazione del Responsabile del settore amministrativo finanziario n. 29 del 30/04/2019 con il quale veniva conferito un incarico extra time presso il Settore Amministrativo – Contabilità – Finanze – Tributi a un istruttore direttivo cat. D1 di altro ente, per il periodo dal 01/05/2019 al 30/06/2019;

- determinazione del Segretario comunale n. 1 del 28/06/2019 con la quale il medesimo istruttore direttivo veniva assunto a tempo pieno e indeterminato per mobilità a partire dal 01/07/2019”.

L'organo di revisione, con separata nota, ha affermato che “a) il Bilancio di Previsione 2019-2021 è stato approvato con Deliberazione di Consiglio Comunale n. 18 del 26/04/2019, effettivamente in ritardo rispetto alla scadenza del 31/03/2019; b) gli strumenti di programmazione 2019-2021 non sono stati adottati nei termini di legge; l'Ufficio Servizi Finanziari precisa al riguardo che a febbraio 2019 il Responsabile Finanziario aveva cessato il servizio nell'ente ed era rimasto un solo dipendente ad occuparsi di tutta la gestione finanziaria; c) per quanto riguarda la trasmissione dei dati contabili alla BDAP, è stato verificato che sono stati trasmessi in data 28/05/2019. In due casi, sono stati poi reinviati il 02/07/2019 [...] Il Piano delle Alienazioni e delle Valorizzazioni è stato approvato con DCC n. 5 del 01/04/2019. Con riferimento al divieto di assunzioni, il Revisore ha riscontrato che effettivamente sono state effettuate: una proroga e una assunzione a tempo determinato (seguita poi dalla assunzione a tempo indeterminato)”.

Il Collegio raccomanda per il futuro la puntuale osservanza dei termini perentori stabiliti in materia dal legislatore, accertando l'effettuazione di assunzioni in violazione del divieto di cui all'art. 9, comma 1-*quinquies*, del decreto-legge 24 giugno 2016 n. 113, convertito in legge n. 160/2016.

Assenza accantonamento per perdite società partecipate

In sede istruttoria si è rilevata, nel rendiconto 2019, l'assenza del fondo in questione. Considerato che le perdite totali del Consorzio Padova Sud (partecipato all'1,7417%) portate a nuovo al 31.12.2018 sono pari a € 24.747.520, l'Ente risulta potenzialmente esposto per un importo pari a € 431.027,56.

In risposta a nota istruttoria il Sindaco ha affermato che “per quanto riguarda l'assenza del fondo perdite partecipate riferite alle sofferenze finanziarie del Consorzio Padova Sud, gli uffici sostengono che non si è ritenuto necessario accantonare il Fondo Perdite Società Partecipate in quanto il Comune di Cartura ha deliberato l'effettivo recesso dal Consorzio Padova Sud con decorrenza 01/01/2017. In realtà il recesso non è mai stato ratificato dall'Assemblea dei sindaci”.

L'organo di revisione, con separata nota, ha affermato che “Per quanto riguarda l'assenza del fondo perdite partecipate riferite alle sofferenze finanziarie del Consorzio Padova Sud, gli uffici riferiscono che non si è ritenuto necessario accantonare il Fondo Perdite Società Partecipate in quanto il Comune di Cartura ha deliberato l'effettivo recesso dal Consorzio Padova Sud con decorrenza 01/01/2017”.

La Sezione evidenzia l'esigenza sottesa alla corretta e congrua determinazione dell'ammontare del fondo in considerazione, che risulta fondamentale al fine di garantire il perseguimento dell'equilibrio di bilancio, tenuto conto che, secondo quanto affermato dal Sindaco, il recesso non è stato ratificato dall'Assemblea dei sindaci.

Al riguardo si evidenzia che nel bilancio al 31.12.2018 (cfr. pg. 21) il Comune di Cartura è riportato tra i soci del Consorzio.

Assenza di giacenza vincolata di cassa

In sede istruttoria è emerso che la giacenza di cassa vincolata è pari a zero.

In risposta a nota istruttoria il Sindaco ha affermato che *“l’ente ha provveduto alla determinazione della cassa vincolata alla data del 31/12/2019, come disposto dal punto 10.6 del principio contabile applicato alla contabilità finanziaria allegato al D.Lgs. 118/2011, che risultava tuttavia pari a zero Anche l’importo della cassa vincolata risultante dalle scritture dell’ente al 31/12/2019 è pari a zero”*.

L’organo di revisione, con separata nota, ha confermato quanto sopra.

Il Collegio ritiene ad ogni buon conto di dover raccomandare il rispetto delle principali previsioni normative attinenti ai vincoli di cassa ed alla loro contabilizzazione, in particolare l'art. 180, comma 3, lettera d) del d.lgs. n. 267/2000, 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 d.lgs. n. 267/2000 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"*.

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 delle entrate derivanti dall’attività di contrasto all’evasione tributaria

In sede istruttoria è emerso che l’Ente non ha accertato alcuna somma per le entrate in questione (cfr. tabella 2.1 sezione I.III del questionario sul rendiconto 2019).

In risposta a nota istruttoria il Sindaco ha dichiarato che *“Nel periodo precedente, incluso il 2019 in esame, non è mai stata svolta attività di contrasto all’evasione tributaria e le annualità precedenti al 2017 si sono prescritte”*.

L’organo di revisione, con separata nota, ha confermato quanto sopra.

Sul punto il Collegio, nel prendere atto di quanto rappresentato in risposta dall’Ente, 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).

Il Collegio non può pertanto esimersi dall'evidenziare che il modesto 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. Raccomanda pertanto di adottare ogni misura utile a rendere più efficiente l’attività di riscossione.

Fondo Pluriennale vincolato

In sede istruttoria si è rilevato quanto segue:

- nel bilancio di previsione 2019-2021, la mancata valorizzazione dei FPV d’entrata e di spesa, sia di parte corrente che di parte capitale;

- nel rendiconto 2019, il fondo pluriennale vincolato di spesa di parte corrente è pari a zero.

In risposta a nota istruttoria, per quanto riguarda il bilancio di previsione, il Sindaco ha affermato che *“nell’approvazione del bilancio di previsione non è stato valorizzato il fondo pluriennale vincolato. Solo a seguito dell’approvazione del rendiconto 2018 è stato costituito il fondo pluriennale vincolato di parte corrente pari a 34.832,00 e di parte capitale pari a 1.656.144,72, reimputando gli impegni in un’unica annualità”*.

L’organo di revisione, con separata nota, ha confermato quanto sopra.

La Sezione, nel prendere atto di quanto affermato nella citata nota, richiama tuttavia l’Ente alla pedissequa osservanza delle disposizioni dettate 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 del disposto di cui all’All. 4/2, punto 5.3.1, al d.lgs. n. 118/2011, secondo il quale *“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).

Per quanto concerne il rendiconto, il Magistrato istruttore ha richiesto chiarimenti in merito all’imputazione della spesa relativa al trattamento accessorio e premiante, considerato che al punto 7.6 del questionario sul rendiconto 2019, l’organo di revisione ha attestato che l’accordo decentrato integrativo è stato sottoscritto entro il 31/12/2019 e che a pagina 28 della relazione alla proposta di rendiconto 2019 l’organo di revisione ha affermato che l’Ente *“non ha erogato il trattamento economico accessorio collegato alla produttività”*.

In risposta a nota istruttoria il Sindaco ha precisato che *“nonostante le previsioni dei principi contabili, il Fondo pluriennale vincolato di spesa è pari a zero, in quanto le somme del trattamento economico accessorio collegato alla produttività sono state erroneamente mantenute a residuo passivo.*

L'accordo decentrato integrativo è stato sottoscritto in data 14/05/2019, il trattamento accessorio riferito all'anno 2018 è stato liquidato con determinazione del Responsabile del settore amministrativo finanziario n. 28 del 30/04/2019 e corrisposto con gli stipendi di maggio 2019. Il mancato pagamento del trattamento accessorio riportato nella relazione dell'organo di revisione deve intendersi come riferito alla produttività dell'anno 2019, liquidata nel 2020”.

Con riferimento al mantenimento a residuo passivo delle somme destinate al trattamento economico accessorio ed alla mancata valorizzazione del fondo pluriennale di spesa di parte corrente, la Sezione accerta la violazione del principio contabile di cui all'Allegato n. 4/2 al d.lgs n. 118/2011 – punto 5.2, secondo cui *“le spese relative al trattamento accessorio e premiante, liquidate nell'esercizio successivo a quello cui si riferiscono, sono stanziare e impegnate in tale esercizio. Alla sottoscrizione della contrattazione integrativa si impegnano le obbligazioni relative al trattamento stesso accessorio e premiante, imputandole contabilmente agli esercizi del bilancio di previsione in cui tali obbligazioni scadono o diventano esigibili. Alla fine dell'esercizio, nelle more della sottoscrizione della contrattazione integrativa, sulla base della formale delibera di costituzione del fondo, vista la certificazione dei revisori, le risorse destinate al finanziamento del fondo risultano definitivamente vincolate. Non potendo assumere l'impegno, le correlate economie di spesa confluiscono nella quota vincolata del risultato di amministrazione, immediatamente utilizzabili secondo la disciplina generale, anche nel corso dell'esercizio provvisorio. Considerato che il fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività presenta natura di spesa vincolata, le risorse destinate alla copertura di tale stanziamento acquistano la natura di entrate vincolate al finanziamento del fondo, con riferimento all'esercizio cui la costituzione del fondo si riferisce; pertanto, la spesa riguardante il fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività è interamente stanziata nell'esercizio cui la costituzione del fondo stesso si riferisce, destinando la quota riguardante la premialità e il trattamento accessorio da liquidare nell'esercizio successivo alla costituzione del fondo pluriennale vincolato, a copertura degli impegni destinati ad essere imputati all'esercizio successivo”.*

Gestione dei residui attivi e passivi

In sede istruttoria è emerso quanto segue:

- a) l'ammontare dei residui attivi all'01/01/2019 (€ 2.881.018,53) non corrisponde con l'ammontare dei residui attivi al 31/12/2018, approvati con il rendiconto 2018 (pari a € 2.888.740,53), con conseguente discordanza tra il risultato di amministrazione 2019 approvato (€ 825.669,17) e la sua conciliazione (€ 833.391,17);
- b) un incremento dei residui attivi afferenti ai titoli II, III, IV e VI;
- c) un incremento dei residui passivi afferenti ai titoli I e II (per quest'ultimi, in particolare, si rileva un incremento del 273%);

d) la permanenza, al titolo VI, di residui attivi afferenti al titolo VI “Accensione prestiti”.

In risposta a nota istruttoria il Sindaco ha affermato che “a) la differenza di € 7.772,00 tra i residui attivi finali del 2018 e quelli iniziali del 2019 è riconducibile a quanto riportato nella delibera della Corte dei conti n. 133/2020/PRSP “si evidenzia un errore di calcolo del gestionale sui residui attivi di competenza, rispetto a quanto inviato alla BDAP, per € 7.722,00 afferenti al titolo III”.

b) Gli incrementi di residui attivi sono dovuti in misura maggiore al titolo VI per un mutuo di € 350.000,00 che però non è stato richiesto nell’esercizio in cui è stato previsto e solo nell’aprile 2022, in occasione del riaccertamento dei residui, è stato stralciato in quanto l’amministrazione in carica ha verificato l’insussistenza del medesimo mutuo. Per quanto riguarda gli altri residui, al titolo II l’incremento contenuto è dovuto in particolare per le somme erogate dalla Regione Veneto come contributo per assistenza domiciliare integrata di € 32.000,00; al titolo III l’incremento è dovuto per introiti e rimborsi diversi per € 19.957,900 e proventi da illuminazione votiva € 22.000,00; al titolo IV l’incremento è dovuto al Contributo statale c/investimenti di € 50.000,00, al contributo regionale per pista ciclabile di € 100.000,00 e all’alienazione di lotto edificabile per € 90.000,00

c) Il maggiore incremento dei residui passivi sono dovuti in misura maggiore al titolo II per la spesa relativa alla costruzione della nuova scuola elementare per € 1.332.436,72 e per € 108.679,45 alla realizzazione della pista ciclabile di via Rena. Per quanto riguarda il titolo I l’incremento è dovuto in modo principale alle spese previste alla missione 12 – programma 5 per interventi alle famiglie, le cui poste principali sono costituite da spese per il personale dell’assistenza sociale (17.693,94 per retribuzioni e 4.534,92 per contributi), spese per il servizio di assistenza domiciliare (8.964,97) e contributi ad associazioni per servizi sociali (10.200,00) e al programma 1 della stessa missione 12 per assistenza a minori (22.340,20);

d) era stato previsto un mutuo di € 350.000,00 che però non è stato richiesto nell’esercizio in cui è stato previsto e solo nell’aprile 2022, in occasione del riaccertamento dei residui, è stato stralciato in quanto l’amministrazione in carica ha verificato l’insussistenza del medesimo mutuo. Inoltre ci sono € 110.000,00 per un mutuo relativo alla realizzazione della pista ciclabile acceso con la CDP”.

L’organo di revisione, con separata nota, ha sostanzialmente confermato i dati contabili comunicati dal Sindaco. Per quanto riguarda l’incremento dei residui attivi afferenti al titolo VI, ha affermato che “gli incrementi di residui attivi sono dovuti in misura maggiore al titolo VI per un mutuo di € 350.000,00 che però non è stato richiesto nell’esercizio in cui è stato previsto”. Per quanto riguarda la permanenza, al titolo VI, di residui attivi afferenti al titolo VI “Accensione prestiti” ha affermato che “era stato previsto un mutuo di € 350.000,00 che però non è stato richiesto nell’esercizio in cui è stato previsto. Inoltre ci sono € 110.000,00 per un mutuo relativo alla realizzazione della pista ciclabile acceso con la CDP”.

Con riferimento al mutuo di € 110.000, il Sindaco e l’organo di revisione hanno successivamente ulteriormente precisato che è stato “concesso nel 2012 e non utilizzato”.

È stato altresì trasmesso un prospetto della Cassa Depositi e Prestiti da cui risulta il pagamento di rate (comprehensive di quota capitale ed interessi) per tale mutuo (posizione 6002916/00).

La Sezione rileva in primo luogo, in continuità con la precedente deliberazione n. 133/2020/PRSP, che l'ammontare dei residui attivi all'01/01/2019 (€ 2.881.018,53) non corrisponde all'ammontare dei residui attivi al 31/12/2018, approvati con il rendiconto 2018 (pari a € 2.888.740,53).

Il Collegio, inoltre, invita il Comune ad adottare ogni più opportuna azione al fine di migliorare la riscossione dei residui attivi e il pagamento dei residui passivi.

Per quanto concerne la permanenza, al titolo VI, di residui attivi per € 17.176, afferenti al titolo VI "Accensione prestiti", il Collegio rileva che la presenza di residui attivi al Titolo VI delle entrate (Accensione prestiti), anziché al Titolo V (Entrate da riduzione di attività finanziarie) – si veda in particolare la voce del piano dei conti E.5.04.07.01.000 (Prelievi da depositi bancari) - non risulta conforme, nel caso di mutui erogati dalla Cassa Depositi e Prestiti, alla normativa di cui all'allegato n. 4/2 al D.Lgs. n. 118/2011 (esempio n.8), che si seguito si riporta:

"In data 15\07\2013 un comune stipula un contratto di prestito ordinario con la Cassa depositi e prestiti per euro 1.000.000. L'erogazione del prestito avviene in una o più soluzioni, a partire dalla data di perfezionamento del contratto, sulla base della richiesta dell'ente beneficiario dalla quale risultino analiticamente la natura e gli importi delle spese sostenute. Sulla quota del prestito non erogata la Cassa depositi e prestiti spa riconosce all'ente una somma, corrisposta con cadenza semestrale, calcolata sulla base dell'importo non erogato e di un tasso di interesse opportunamente disciplinato.

All'esempio si applicano i principi applicati della contabilità finanziaria 3.18, 3.20, 3.21 e 5.6:

Si richiama, in particolare, l'applicazione del principio 3.18: "Un'entrata derivante dall'assunzione di prestiti è accertata nel momento in cui è stipulato il contratto di mutuo [...]. Nei casi in cui la Cassa Depositi e Prestiti (o altro istituto finanziatore), rende immediatamente disponibili le somme oggetto del finanziamento in un apposito conto intestato all'ente, le stesse si intendono immediatamente esigibili (e danno luogo a interessi attivi) e devono essere accertate e riscosse. Pertanto, anche in tali casi, l'entrata è interamente accertata e imputata nell'esercizio in cui le somme sono rese disponibili. A fronte dell'indicato accertamento, l'ente registra, tra le spese, l'impegno ed il pagamento riguardanti il versamento dei proventi del prestito al deposito presso la Cassa Depositi e Prestiti. Il mandato emesso per la costituzione del deposito bancario è versato in quietanza di entrata nel bilancio dell'ente, consentendo la rilevazione contabile dell'incasso derivante dal prestito. A fronte dell'impegno per la costituzione del deposito bancario, si rileva, imputandolo sempre al medesimo esercizio, l'accertamento delle somme destinate ad essere prelevate dal conto di deposito".

In contabilità finanziaria il 16\07\2013 vengono prodotte le seguenti scritture

1) Accertamento con imputazione all'esercizio 2013 e emissione della relativa reversale per euro 1.000.000 a medio lungo termine da Cassa Depositi e Prestiti - SPA);

2) Impegno con imputazione all'esercizio 2013, e relativa liquidazione e emissione del mandato, per euro 1.000.000, riguardante la costituzione del deposito bancario al codice voce U.3.04.07.01.000 (Versamenti a depositi bancari). Il mandato è versato in quietanza di entrata nel bilancio dell'ente, ai fini della reversale di cui al punto 1);

3) Accertamento con imputazione all'esercizio 2013, per euro 1.000.000, delle somme destinate ad essere prelevate dal conto di deposito al codice E.5.04.07.01.000 (Prelievi da depositi bancari);

4) Impegno, con imputazione agli esercizi successivi, delle spese relative all'ammortamento del prestito, sulla base del piano di ammortamento previsto nel contratto con la Cassa depositi e prestiti spa, ai codici U.1.07.05.04.003 "Interessi passivi a Cassa Depositi e Prestiti SPA su mutui e altri finanziamenti a medio lungo termine" e U.4.03.01.04.003 "Rimborso Mutui e altri finanziamenti a medio lungo termine a Cassa Depositi e Prestiti - SPA".

Naturalmente, gli enti hanno la facoltà di istituire più unità elementari di bilancio, codificate U.3.04.07.01.000 (Versamenti a depositi bancari), e E.5.04.07.01.000 (Prelievi da depositi bancari), intestate ai distinti conti di depositi.

A seguito delle singole quote di erogazione del prestito, saranno emesse le reversali riguardanti l'accertamento di cui al punto 3)".

Quanto all'accertamento nell'esercizio 2019 di complessivi € 460.000,00 (i quali dunque non costituiscono residui passivi, diversamente da quanto affermato dal Sindaco e dall'organo di revisione) al titolo VI "Accensione prestiti", di cui € 350.000 per un mutuo "non richiesto nell'esercizio in cui è stato previsto", stralciato nel 2022 per "insussistenza" ed € 110.000 per un mutuo "concesso nel 2012 e non utilizzato", la Sezione, tenuto conto che non sussistevano nel 2019 le condizioni previste dalla legge per l'accertamento di tali somme, rileva la violazione del principio contabile di cui all'Allegato n. 4/2 al d.lgs. n. 118/2011 – punto 3.18, secondo cui "un'entrata derivante dall'assunzione di prestiti è accertata nel momento in cui è stipulato il contratto di mutuo o prestito (anche obbligazionario, ove consentito dall'ordinamento) o, se disciplinata dalla legge, a seguito del provvedimento di concessione del prestito. L'accertamento è imputato all'esercizio nel quale la somma oggetto del prestito è esigibile (quando il soggetto finanziatore rende disponibile le somme oggetto del finanziamento). Generalmente, nei mutui tradizionali la somma è esigibile al momento della stipula del contratto o dell'emanazione del provvedimento [...].

Nei casi in cui la Cassa Depositi e Prestiti (o altro istituto finanziatore), rende immediatamente disponibili le somme oggetto del finanziamento in un apposito conto intestato all'ente, le stesse si intendono immediatamente esigibili (e danno luogo a interessi attivi) e devono essere accertate e rimosse. Pertanto, anche in tali casi, l'entrata è interamente accertata e imputata nell'esercizio in cui le somme sono rese disponibili".

Contabilità economico-patrimoniale

In sede istruttoria, a seguito di verifica nella determinazione dei debiti iscritti nello Stato Patrimoniale al 31/12/2019, è emersa la mancata corrispondenza tra i debiti di finanziamento (€ 2.183.024,18) e il residuo debito al 31/12/2019 (€ 1.617.019,86).

In risposta a nota istruttoria il Sindaco e l'organo di revisione hanno affermato che *“Alla luce della ricostruzione effettuata nella premessa, il residuo debito al 31/12/2019 risulta pari a 1.617.019,86. Nello Stato Patrimoniale è stato indicato il valore dei debiti pari 2.183.024,18, la differenza di euro 566.004,32 è dovuta a:*

- *mutuo di 350.000,00 mantenuto a residui che non era stato richiesto;*
- *mutuo di 110.000,00 contratto con la Cassa Depositi e Prestiti, afferente alla realizzazione di una pista ciclabile (posizione 6002916/00), concesso nel 2012 e non utilizzato*
- *106.004,32 quota capitale rimborsata nel secondo semestre 2019, di cui non si era tenuto conto nella determinazione del debito residuo esposto nella precedente risposta a codesta rispettabile Corte”.*

Il Collegio prende atto che i debiti di finanziamento esposti nello Stato patrimoniale per un importo pari a € 2.183.024,18 ammontano in realtà ad € 1.617.019,86, invitando l'Ente a procedere alle dovute rettifiche economico-patrimoniali.

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 2019 per l'esercizio del Comune di Cartura (PD), nei termini ed alle condizioni di cui in parte motiva:

-rileva il ritardo nell'approvazione del bilancio di previsione 2019-2021 e nella trasmissione degli schemi di bilancio 2019-2021 e relativi allegati alla Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche, accertando l'effettuazione di assunzioni in violazione del divieto di cui all'art. 9, comma 1-*quinquies*, del decreto-legge 24 giugno 2016 n. 113, convertito in legge n. 160/2016;

-rileva l'assenza del fondo perdite società partecipate riferito al Consorzio Padova Sud;

-raccomanda la corretta applicazione del principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria di cui all'allegato n. 4/2 del d.lgs. n. 118/2011, con particolare riferimento alle modalità di contabilizzazione della cassa vincolata;

- rileva il mancato svolgimento dell'attività di contrasto all'evasione tributaria e la prescrizione delle annualità precedenti al 2017, secondo quanto affermato dal Sindaco e dall'organo di revisione dell'Ente;

-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, accertando la violazione del principio contabile di cui all'Allegato n. 4/2 al d.lgs. n. 118/2011, punto 5.2;

- rileva, in continuità con la precedente deliberazione n. 133/2020/PRSP, che l'ammontare dei residui attivi all'01/01/2019 (€2.881.018,53) non corrisponde con l'ammontare dei residui attivi al 31/12/2018, approvati con il rendiconto 2018 (pari a €2.888.740,53);

-raccomanda di adottare ogni misura utile a rendere più efficiente l'attività di accertamento e riscossione, nonché di pagamento dei residui passivi;

-rileva che la presenza residui attivi afferenti al titolo VI non risulta conforme, trattandosi di mutui erogati dalla Cassa Depositi e Prestiti, alla normativa di cui all'allegato n. 4/2 al d.lgs. n. 118/2011 (esempio n.8) ed accerta la violazione del principio contabile di cui all'Allegato n. 4/2 al d.lgs. n. 118/2011, punto 3.18;

- invita l'Ente a procedere alle dovute rettifiche economico-patrimoniali con riferimento all'ammontare dei debiti da finanziamento esposti nello Stato patrimoniale.

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 Cartura (PD).

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 29 marzo 2023.

Il Magistrato relatore

f.to digitalmente Fedor Melatti

Il Presidente

f.to digitalmente Maria Elisabetta Locci

Depositata in Segreteria il 3 maggio 2023.

Il Direttore di Segreteria

f.to digitalmente Letizia Rossini