



REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 25 luglio 2024

composta dai magistrati:

Elena BRANDOLINI	Presidente f.f.
Vittorio ZAPPALORTO	Consigliere
Giovanni DALLA PRIA	Primo Referendario
Paola CECCONI	Primo Referendario
Fedor MELATTI	Primo Referendario - relatore
Chiara BASSOLINO	Primo Referendario
Daniela D'AMARO	Primo Referendario
Emanuele MIO	Referendario

VISTI gli articoli 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, articolo 1, commi 166 e seguenti;

VISTA la legge 31 dicembre 2009, n.196;

VISTO il decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118;

VISTO l'articolo 148-bis, comma 3, del d.lgs. 267/2000, così come introdotto dalla lettera e), del comma 1 dell'articolo 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 2021/23, approvate dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 2/SEZAUT/2021/INPR;

VISTE le Linee-guida per la redazione delle relazioni inerenti al rendiconto dell'esercizio 2021, approvate dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 10/SEZAUT/2022/INPR;

VISTE le deliberazioni n. 50/2023/INPR e n. 118/2024/INPR con le quali la Sezione ha approvato il programma di lavoro per l'anno 2023 e per l'anno 2024;

VISTA l'ordinanza del Presidente n. 26/2024 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il magistrato relatore, Fedor Melatti;

FATTO

La Sezione, nell'ambito delle attività di controllo per l'anno 2023, ha esaminato la documentazione relativa al Comune di Cartura (PD) ed in particolare:

- questionario sul rendiconto relativo all'esercizio 2021, di cui alle relative deliberazioni della Sezione delle autonomie riportate in premessa;
- relazioni dell'organo di revisione relativi al rendiconto, di cui all'articolo 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 2021-2023 e sul rendiconto relativo all'esercizio 2021 ha richiesto uno specifico approfondimento istruttorio (nota prot. Cdc n. 11719 del 3.11.2023), riscontrato dall'Ente e dall'organo di revisione con nota acquisita al prot. Cdc n. 11839 del 11.11.2023.

EQUILIBRI DI BILANCIO

Gli equilibri nel bilancio di previsione 2021-2023, risultanti dagli schemi di bilancio trasmessi dall'Ente alla Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche, rispettano le disposizioni di cui all'articolo 162 del d.lgs. n. 267/2000.

Gli equilibri del rendiconto 2021, 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:

	Rendiconto 2021
Risultato di competenza di parte Corrente¹ (O1=G+H+I-L+M)	148.040,85
O2) Equilibrio di bilancio di parte corrente	148.040,85
O3) Equilibrio complessivo di parte corrente	184.185,50
Saldo delle partite finanziarie	0,00
Risultato di competenza di parte Corrente (O1=G+H+I-L+M) al netto del saldo negativo delle partite finanziarie	148.040,85
Equilibrio di competenza O2 al netto del saldo negativo partite finanziarie	148.040,85
Risultato di competenza di parte Capitale (Z1)= P+Q+R-C-I-S1-S2-T+L-M-U-U1-U2-V+E)	139.083,29
Z2) Equilibrio di bilancio di parte capitale	139.083,29
Z3) Equilibrio complessivo di parte capitale	134.654,91
Risultato di competenza (W/1 = O1+Z1+S1+S2+T-X1-X2-Y-Z)	287.124,14
W2) Equilibrio di bilancio	287.124,14
W3) Equilibrio complessivo	318.840,41

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

Fonte: elaborazione Corte dei conti – dati rendiconto 2021 da schemi bilancio BDAP e allegato n. 10 al rendiconto della gestione approvato con DCC n. 13 del 29.06.2022

La parte disponibile del risultato di Amministrazione è stata utilizzata nei limiti delle risultanze dell'esercizio precedente; in particolare è stato utilizzato avanzo per spese correnti non permanenti (euro 98.611,25) e avanzo per spese di investimento (euro 135.395,94), nei limiti delle componenti del risultato contabile di amministrazione dell'esercizio 2020.

RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE

Rendiconto 2021		
Fondo cassa al 31/12/es. <i>n</i>	(+)	589.733,36
Totale residui attivi	(+)	1.655.291,62
Totale residui passivi	(-)	1.632.128,20
FPV in spesa di parte corrente	(-)	63.058,58
FPV in spesa di parte capitale	(-)	141.137,43
FPV in spesa per attività finanziarie	(-)	-
Risultato contabile di amministrazione	(=)	408.700,77
Totale accantonamenti	(-)	447.138,01

di cui: FCDE		350.164,17
di cui: Fondo anticipazioni di liquidità		-
di cui: Fondo contenzioso		80.000,00
di cui: Fondo perdite partecipate		10.000,00
di cui: Altri accantonamenti		6.973,84
Totale parte vincolata	(-)	-
Totale parte destinata agli investimenti	(-)	-
Totale parte libera/disavanzo	(-)	-38.437,24

Fonte – schemi di bilancio BDAP

Con deliberazione del Consiglio comunale n. 14 del 29.06.2022 è stata approvato il piano di rientro dal disavanzo di amministrazione di euro 38.437,24, risultante dal rendiconto della gestione dell'esercizio 2021, approvato in pari data.

Le quote del disavanzo di amministrazione da ripianare sono state finanziate interamente da maggiori entrate derivanti dal recupero dell'evasione tributaria e da riduzione della spesa corrente, applicando:

- 12.812,42 euro nell'esercizio 2022;
- 12.812,41 euro nell'esercizio 2023;
- 12.812,41 euro nell'esercizio 2024.

Le quote del disavanzo di amministrazione da ripianare sono previste nel bilancio di previsione 2022/2024 e 2023/2025 (voce aa) *recupero disavanzo prospetto 7 Verifica degli equilibri degli schemi di bilancio del Bilancio 2022/2024*) con imputazione agli esercizi 2022, 2023 e 2024; il ripiano riporta il previsto parere dell'organo di revisione come da verbale agli atti n. 16 del 27/06/2022.

CAPACITÀ DI RISCOSSIONE

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

RENDICONTO 2021			
Titoli	Accertamenti	Riscossioni	Incidenza
	(a)	(b)	b/a
Titolo 1 RR (Residui)	227.970,52	202.523,10	88,84%
Titolo 1 CP (Competenza)	1.594.886,66	1.417.128,61	88,85%
Titolo 3 RR (Residui)	251.876,67	30.246,74	12,01%

Titolo 3 CP (Competenza)	192.335,30	168.128,02	87,41%
-------------------------------------	------------	------------	---------------

SITUAZIONE DI CASSA

	Rendiconto 2021
Fondo cassa finale	589.733,36
Anticipazione di tesoreria	866.632,10
Anticipazione di tesoreria da restituire	0,00
Cassa vincolata	0,00
Indice tempestività dei pagamenti (giorni)	24

INDEBITAMENTO

	2021
Debito complessivo a fine anno	1.535.576,88

DIRITTO

L'articolo 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. 2/SEZAUT/2021/INPR per il Bilancio di previsione 2021/23, e n. 10/SEZAUT/2022/INPR per il rendiconto 2021).

L'articolo 3, comma 1, lettera 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'articolo 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'articolo 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'articolo 1, commi da 166 a 172, della legge n. 266 del 2005 e l'articolo 148-bis del d.lgs. n. 267 del 2000, introdotto dall'articolo 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 (articoli 81, 119 e 120 Cost.). Tali prerogative assumono ancora maggior rilievo nel quadro delineato dall'articolo 2, comma 1, della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, che, nel comma premesso all'articolo 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'articolo 148-bis del 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 2021/23, approvate dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 2/SEZAUT/2021/INPR e le linee-guida per la redazione delle relazioni inerenti al rendiconto dell'esercizio 2021, approvate dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 10/SEZAUT/2022/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 è stata privilegiata 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.

Grado di attendibilità delle previsioni di bilancio.

In sede istruttoria si è rilevato (cfr.punto 1 della sezione II – dati contabili: entrate di pagina 29 del questionario sul rendiconto dell’esercizio 2021) un grado di attendibilità pari al 42,34% delle previsioni definitive di competenza delle entrate iscritte al titolo IV (pari a euro 955.628,56), in relazione ai correlati accertamenti definitivi di competenza (pari a euro 404.600,98).

Al riguardo, il Sindaco e l’organo di revisione, in risposta a nota istruttoria, hanno affermato che *“in merito allo scarso grado di attendibilità delle previsioni delle entrate finali, il Responsabile finanziario che ha redatto il rendiconto 2021 ha riferito che “è dovuto al fatto che non sempre le previsioni iniziali trovano compimento completo nel corso dell’anno. Per mantenere l’equilibrio di bilancio si è agito limitando le spese relative alle mancate entrate e sono state monitorate le entrate in modo da poter sostenere le uscite solo una volta accertati gli incassi”.*

Il Collegio, nel prendere atto di quanto affermato dall’Ente, osserva che, in ossequio al principio di attendibilità del bilancio, le previsioni e in generale tutte le valutazioni a contenuto economico - finanziario e patrimoniale, devono essere *“sostenute da accurate analisi di tipo storico e programmatico o, in mancanza, da altri idonei ed obiettivi parametri di riferimento, nonché da fondate aspettative di acquisizione e di utilizzo delle risorse al fine di rendere attendibili i documenti predisposti (principio dell'attendibilità). Tale principio non è applicabile solo ai documenti contabili di programmazione e previsione, ma anche al rendiconto e al bilancio d'esercizio, per la redazione dei quali occorre un processo di valutazione. Il principio in argomento si estende ai documenti descrittivi ed accompagnatori. Un'informazione contabile è attendibile se è scevra da errori e distorsioni rilevanti e se gli utilizzatori possono fare affidamento su di essa. L'oggettività degli andamenti storici e dei suddetti parametri di riferimento, ad integrazione di quelli eventualmente previsti dalle norme, consente di effettuare razionali e significative comparazioni nel tempo e nello spazio e, a parità di altre condizioni, di avvicinarsi alla realtà con un maggior grado di approssimazione”* (cfr. All. 1 al d.lgs. n. 118/2011).

Fondo pluriennale vincolato.

Si rileva la mancata valorizzazione, nel bilancio di previsione, dei FPV di entrata e di spesa, sia di parte corrente che di parte capitale.

La Sezione richiama 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. Si raccomanda altresì il rispetto del disposto di cui all’allegato 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 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. Allegato 4/2, punto 5.4.4, al D. lgs n. 118/2011).

Assenza di giacenza vincolata di cassa

In sede istruttoria si è rilevato che la giacenza di cassa vincolata è pari a zero. In risposta a nota istruttoria, si è evidenziato quanto segue: *“L'Organo di Revisione conferma che la cassa vincolata ha valore pari a zero al 31/12/2020 e al 31/12/2021. L'Ente provvede annualmente alla determinazione della cassa vincolata (come confermato dalla Nota del Sindaco del 27/10/2022 e dalla Nota dell'Organo di Revisione del 05/12/2022, inviate alla Corte dei Conti). La verifica è stata svolta anche per l'anno 2021, e la cassa vincolata è risultata pari a zero”.*

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.

Tempestività dei pagamenti

In sede istruttoria si è rilevato il consistente peggioramento dell'indicatore di tempestività dei pagamenti di cui al DPCM 22 settembre 2014, che nel 2021 ha assunto un valore pari a 24 (cfr. relazione dell'organo di revisione, pg. 9, e dato pubblicato nella sezione “Amministrazione trasparente”), a fronte di un valore pari a -12 nel 2020.

Al riguardo, l'organo di revisione dà atto nella citata relazione di aver verificato che l'Ente ha adottato le misure organizzative per garantire il tempestivo pagamento delle somme dovute per somministrazioni, forniture ed appalti, anche in relazione all'obbligo previsto dall'art. 183, comma 8 del Tuel e che sono state indicate le misure da adottare per rientrare nei termini di pagamento previsti dalla legge.

Nella citata nota a firma congiunta si specifica inoltre che nel corso dell'anno 2021 non sono stati pagati interessi di mora e che *“nel bilancio di previsione 2022-2024 è stato*

stanziato il Fondo di Garanzia per debiti commerciali per euro 18.000,00 per l'anno 2022, e per euro 17.000,00 per gli anni successivi”.

Il Collegio, nel prendere atto di quanto affermato nella citata nota, raccomanda all'Ente di prestare particolare attenzione al rispetto dei termini di pagamento, adottando le misure organizzative idonee a risolvere la problematica riscontrata, riportando l'indicatore in questione ad un valore inferiore alla soglia pari a zero.

Gestione dei residui, accertamento per cassa e FCDE.

Si rileva, in primo luogo, una significativa operazione di riaccertamento dei residui, all'esito della quale risultano minori residui attivi per euro 961.451,18 e minori residui passivi per euro 295.663,45 (saldo finale negativo di tale gestione pari a euro 665.787,73), da cui è derivato, in parte, il disavanzo ripianato con la citata deliberazione del Consiglio comunale n. 14 del 29.06.2022.

In sede istruttoria è stato rilevato che:

- lo stock dei residui attivi mantenuti ammonta a euro 1.655.291,62, a fronte di residui passivi pari a euro 1.632.128,20;
- permangono all'attivo in conto residui ai titoli I, II, III e IV rispettivamente partite datate di euro 24.755,98, euro 129.056,93, euro 207.116,37 ed euro 735.651,08; la capacità di riscossione dei residui iscritti in conto residui risulta modesta al titolo 3 (incidenza del 12,01%, accertamenti pari a euro 251.876,67, riscossioni pari a euro 30.246,74) e al titolo 4 (incidenza del 49,57%, accertamenti pari a euro 2.090.276,30, riscossioni pari a euro 1.036.224,60);
- in merito all'attività di contrasto all'evasione tributaria si rileva (cfr. prospetto 2.1, pg. 30 del questionario) che il valore, peraltro esiguo, degli accertamenti riferito alla voce “altri tributi” (euro 11.036,00) trova corrispondenza nella voce “riscossioni”, per il medesimo ammontare;
- la sterilizzazione del rischio dei crediti di dubbia esigibilità esprime un'incidenza percentuale sui residui attivi totali (al netto dei titoli 7 e 9) pari al 21,21 % e sui residui iscritti ai titoli I e III pari al 80,71%.

In risposta a nota istruttoria, al riguardo, il Sindaco e l'organo di revisione hanno affermato quanto segue: *“L'Organo di revisione osserva che l'Amministrazione, in collaborazione con il Responsabile finanziario che ha redatto il rendiconto 2021, ha svolto un significativo lavoro di riaccertamento dei residui, nel quale spicca la eliminazione di residui attivi per oltre 900.000 euro. Il revisore considera che, per la maggior parte dei residui trattati, si è trattata di un'operazione indispensabile e doverosa, che ha contribuito anche a definire alcune situazioni che erano rimaste in sospeso. In alcuni casi è stato lo stesso Organo di Revisione a sollecitare l'Amministrazione a procedere in tal senso (ad esempio per quanto riguarda la permanenza in bilancio di un mutuo che non era stato effettivamente erogato). In altri casi c'era invece obiettivamente un margine di discrezionalità, e la Amministrazione ha compiuto legittimamente le proprie valutazioni di bilancio. Ad avviso dell'Organo di revisione avrebbe potuto esserci la eliminazione anche di altri residui passivi, che invece sono stati mantenuti. Ad ogni modo, ha dato il proprio parere favorevole in merito al provvedimento di riaccertamento dei residui nel suo complesso. L'Organo di Revisione ritiene che in generale sia stato rispettato il postulato generale di*

competenza finanziaria potenziata. E' anche evidente come la dimensione così massiccia del riaccertamento dei residui, svoltosi tutto in un solo esercizio, abbia inciso negativamente sull'avanzo di amministrazione. Per quanto riguarda l'andamento della riscossione in conto residui nel quinquennio, l'Organo di Revisione ha preso atto che il Responsabile finanziario che ha redatto il rendiconto 2021 ha ritenuto di non compilare la relativa tabella nella Relazione della Gestione, presumibilmente in quanto i dati erano nulli. Va inoltre evidenziato che nel quinquennio in esame, l'Ente non ha svolto una incisiva attività di contrasto all'evasione tributaria. La Tabella sull'andamento della riscossione viene fornita dal Segretario Comunale, precisando che fino al 2021 le entrate da recupero dell'evasione venivano accertate sostanzialmente per cassa:

Annualità accertamento	Importo accertato	Importo incassato	Residui attivi
Anni prima del 2017	131,00	131,00	0,00
2017	0,00	0,00	0,00
2018	6.029,38	6.029,38	0,00
2019	0,00	0,00	0,00
2020	19.846,00	19.188,19	657,81
2021	83.708,00	58.790,80	24.917,20

Per quanto riguarda eventuali crediti inesigibili stralciati dal conto del bilancio, l'Organo di Revisione ha verificato la loro assenza, e che quindi "non ricorre la fattispecie", come indicato nell'Allegato 4 della Nota Integrativa ("Elenco dei crediti inesigibili, stralciati dal conto del bilancio, sino al compimento dei termini di prescrizione"). Con riferimento alle azioni intraprese dall'Amministrazione per rendere più efficiente l'attività di accertamento e riscossione, si significa quanto segue: 1) è stata condotta un'analisi delle cause dei ritardi nei pagamenti, atteso che fino all'inizio del 2023 l'attività di liquidazione delle fatture è stata assolutamente poco significativa ed incisiva. E' emerso che l'organizzazione delle modalità di pagamento delle obbligazioni adottate dall'ente non consentiva il rispetto dei termini; l'origine del problema è riconducibile al fatto che solo i responsabili di servizio erano abilitati ad effettuare le liquidazioni e che l'ente si era dotato di un unico Codice Univoco per la fatturazione, con conseguente duplicazione delle procedure di registrazione e liquidazione delle fatture e conseguente rallentamento dell'intera procedura; 2) è stata effettuata una riorganizzazione delle modalità di registrazione e liquidazione delle fatture, volta a rispettare la tempestività dei pagamenti e a ridurre il debito commerciale residuo e conseguentemente a ridurre la massa passiva dei residui; l'indice di tempestività al 30/09/2023 è pari a 0; 3) è stata realizzata una capillare bonifica della banca dati IMU e avviata una massiccia attività di recupero delle posizioni insolute IMU e TARI partendo dal 2018; nello specifico, la situazione di quanto emesso e riscosso, suddiviso per i due tributi, alla data del 13/09/2023 è la seguente:

<i>Inviti alla regolarizzazione IMU</i>	<i>Numero</i>	<i>Importo</i>
<i>Inviti emessi</i>	433	€ 122.069,00
<i>Inviti pagati</i>	215	€ 37.193,00
<i>Inviti in attesa di riversamento</i>	2	€ 1.386,00
<i>Inviti annullati</i>	39	€ 15.268,00
<i>Inviti da trasformare in accertamento</i>	163	€ 68.222,00*

<i>Inviti alla regolarizzazione TASI</i>	<i>Numero</i>	<i>Importo</i>
<i>Inviti emessi</i>	20	€ 1.322,00
<i>Inviti pagati</i>	11	€ 590,00
<i>Inviti in attesa di riversamento</i>	0	€ 0,00
<i>Inviti annullati</i>	9	€ 732,00*

*da maggiorare con sanzioni e interessi

Alla data del 13/09/2023 il totale incassato dal Comune di Cartura a seguito dell'attività di emissione di inviti alla regolarizzazione e accertamenti risulta pari a € 43.045,00, con una percentuale pari al 54% di comunicazioni pagate rispetto alle emesse (e non annullate) e al 35% di importo riscosso rispetto all'emesso (e non annullato). Entro il mese di dicembre verrà completata la notifica degli avvisi di accertamento esecutivi 2018 e 2019; entro il 31/12/2024 gli avvisi relativi agli anni 2020 e 2021; 4) analoga attività è stata condotta per i proventi dell'illuminazione votiva, che devono essere recuperati per gli anni dal 2018 al 2022; conclusa la bonifica della banca dati dei contratti delle luci votive, saranno inviati gli avvisi di pagamento per i proventi in primis del 2018 e quindi entro il 31/12/2023 delle annualità 2019-2023; 5) in relazione ai residui è stata intrapresa una capillare attività di revisione dei residui esistenti che si concluderà entro il 28/02/2024 con il riaccertamento dei residui che farà sintesi dell'attività svolta; per l'incasso dei crediti maggiormente ostici l'ente provvederà entro l'anno a affidarsi ad una società specializzata nel recupero dei crediti in fase coattiva".

Al riguardo si ribadisce, in primo luogo, la raccomandazione contenuta nella precedente deliberazione n. 144/2023/PRSE, ad *"adottare ogni misura utile a rendere più efficiente l'attività di accertamento e riscossione, nonché di pagamento dei residui passivi"*, rammentando 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).

Si rammenta altresì che l'Allegato 4/2 al d.lgs n. 118/2011 prevede (punto 3.3) che *"sono accertate per l'intero importo del credito anche le entrate di dubbia e difficile esazione, per le quali non è certa la riscossione integrale, quali le sanzioni amministrative al codice della strada, gli oneri di urbanizzazione, i proventi derivanti dalla lotta all'evasione, ecc.."*; allo stesso modo l'esempio n. 4 contenuto nel medesimo All. 4/2- Appendice tecnica dispone che *"nel rispetto del principio contabile generale n. 9 della prudenza, il principio applicato della contabilità finanziaria n. 3.3 prevede che le entrate di dubbia e difficile esazione, per le quali non è certa la riscossione integrale, sono accertate per l'intero importo del credito (ad es. le sanzioni amministrative al codice della strada, gli oneri di urbanizzazione, i proventi derivanti dalla lotta all'evasione, ecc.). Pertanto, per tali entrate è escluso il cd. accertamento per cassa ed è obbligatorio effettuare un accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità, vincolando una quota dell'avanzo di amministrazione"*. Il Collegio pertanto raccomanda il puntuale rispetto della disciplina sopra richiamata, sottolineando che l'accertamento integrale delle entrate, pur con le eccezioni previste dal d.lgs n. 118/2011, accompagnato dalla contestuale previsione del fondo crediti di dubbia esigibilità, costituisce uno degli aspetti principali della disciplina concernente l'armonizzazione contabile.

Nel prendere atto di quanto affermato nella citata nota in merito alla verifica del mantenimento dei residui attivi e passivi, la Sezione raccomanda altresì all'Ente di perseverare nella costante e puntuale applicazione dell'articolo 228, comma 3, del d.lgs. n. 267/2000, in base al quale *"prima dell'inserimento nel conto del bilancio dei residui attivi e passivi l'ente locale provvede all'operazione di riaccertamento degli stessi, consistente nella revisione delle ragioni del mantenimento in tutto od in parte dei residui e della corretta imputazione in bilancio, secondo le modalità di cui all'art. 3, comma 4, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e successive modificazioni"*.

In merito all'omessa compilazione delle tabelle 2.2 *Andamento della riscossione in conto residui nell'ultimo quinquennio* di pagina 29 del questionario sul rendiconto 2021, il Collegio richiama infine l'organo di revisione, per il futuro, all'integrale implementazione dei dati.

Residui attivi al titolo VI

In sede istruttoria si è rilevato che, al 31.12.2021, permangono residui al titolo VI dell'entrata, anziché al titolo V, pari a euro 127.176,00. Al riguardo il Sindaco e l'organo di revisione, in risposta a nota istruttoria, hanno affermato che *"In riferimento ai finanziamenti registrati al Titolo VI, l'Organo di Revisione evidenzia che sono i seguenti: "Mutuo per realizzazione pista ciclabile Via Rena" per euro 110.000,00 (anno 2019) e "Mutuo per realizzazione percorsi pedonali protetti" per euro 17.176,00 (anno 2016) per un totale di euro 127.176,00"*.

Quanto al residuo attivo pari a € 110.000, si rinvia alla deliberazione n. 143/2023/PRSP della Sezione regionale di Controllo per il Veneto, relativa all'esercizio 2019, ove veniva riportato che *"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)”.

Nella citata deliberazione veniva accertata la violazione del principio contabile di cui all’Allegato n. 4/2 al d.lgs. n. 118/2011, punto 3.18, tenuto conto dell’irregolare modalità di accertamento seguita dall’Ente; tenuto conto del perdurante mantenimento del residuo attivo in esame e dell’anomalia riscontrata, che vede l’Ente pagare rate di un mutuo il cui importo non risulta aver incassato, si invita l’Ente a interloquire con Cassa Depositi e Prestiti, al fine di definire tale problematica, fornendo riscontro alla Sezione entro 30 giorni dal deposito della presente, ed avviando, ove gli importi pagati a titolo di rate fossero effettivamente non dovuti, le necessarie azioni recuperatorie.

Per quanto concerne altresì la permanenza, al titolo VI, di residui attivi pari a euro 17.176, afferenti al titolo VI “Accensione prestiti”, il Collegio rileva nuovamente la mancata conformità 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)''.

Indebitamento

La tabella 2 *Debito complessivo* della sezione III - *dati contabili: indebitamento e strumenti di finanza derivata* (pg. 23 del questionario del rendiconto dell'esercizio 2021) evidenzia un debito residuo al 01/01/2021 pari a euro 1.451.131,16, confermato a pagina 18 della relazione dell'organo di revisione alla proposta di rendiconto 2021, non corrispondente al debito residuo al 31/12/2020 pari a euro 2.170.979,30, rinvenibile a pagina 33 del questionario dell'esercizio 2020.

In risposta a nota istruttoria l'Ente ha precisato che *“dopo un'accurata ricognizione svolta dal Responsabile finanziario che ha redatto il rendiconto 2021 e dall'Organo di Revisione, il dato esatto sull'indebitamento dell'Ente al 31/12/2020 risulta essere di euro 1.495.064,41. Questo dato è stato successivamente recepito nella Relazione al Rendiconto 2022 (a pag. 62) e nella Relazione dell'Organo di Revisione al Rendiconto 2022 (a pag. 21)”*.

Nel prendere atto della rettifica apportata, si invita l'organo di revisione a prestare la massima attenzione nella compilazione del questionario, trattandosi di adempimento richiesto dalla legge.

Tenuta dell'inventario.

Si rileva, inoltre, dal punto 3 della sezione V sullo *Stato Patrimoniale* di pagina 42 del questionario, che l'Ente non ha aggiornato gli inventari al 31 dicembre 2021.

Al riguardo, nella citata nota a firma congiunta, il Sindaco e l'organo di revisione hanno affermato che *“In sede di predisposizione del questionario relativo al Rendiconto 2021, il Responsabile finanziario che ha redatto il rendiconto 2021 ha riferito all'Organo di Revisione che non era stato ancora svolto l'aggiornamento degli inventari al 31/12/2021, per cui non è stato possibile prenderne visione. L'Organo di Revisione ha verificato comunque che i beni immobili acquisiti al patrimonio sono correttamente valutati con il metodo del costo. Il Segretario Comunale, verificato in data 06/11/2023 con la software house incaricata di aggiornare gli inventari, precisa che gli inventari sono stati regolarmente aggiornati con riferimento al 2021”*.

Il Collegio prende atto di quanto comunicato dall'Ente, rammentando il disposto di cui all'art. 230, comma 7, del d.lgs. 267/2000, secondo cui *“gli enti locali provvedono annualmente all'aggiornamento degli inventari”*.

Risultato economico d'esercizio.

In sede istruttoria si è rilevato che il conto economico dell'esercizio 2021 registra una perdita d'esercizio pari a euro – 326.451,67; in risposta a nota istruttoria, l'Ente ha evidenziato che *“ci sono state alcune significative variazioni che hanno contribuito al peggioramento del risultato economico. In particolare, tra i componenti positivi, si rileva che i “Proventi da trasferimenti e contributi” sono diminuiti da 716.095,99 a 502.342,91 euro. Tra i componenti negativi, si rileva che le “Sopravvenienze passive e insussistenze del passivo” sono passate da 370.006,17 a 597.809,76 euro”*.

Al riguardo si rileva che gli Enti soggetti alla disciplina di cui al D.Lgs. n. 118/2011, pur nel contesto della contabilità armonizzata, che prevede l'adozione delle scritture economico-patrimoniali a fini conoscitivi (art. 2 del D.Lgs. n. 118/2011 e art. 151, comma 4, del TUEL), devono perseguire l'equilibrio finanziario, economico e patrimoniale, come stabilito dal principio generale n. 15 di cui all'allegato 1 al D. Lgs. n. 118/2011, laddove si prevede che l'equilibrio *“economico (sia nei documenti contabili di programmazione e previsione e quindi con riferimento al budget ed al preventivo economico sia nei documenti contabili di rendicontazione e quindi nel conto economico di fine esercizio) è garanzia della capacità di perseguire le finalità istituzionali ed innovative di un'amministrazione pubblica in un mercato dinamico”*.

Organismi partecipati - Consorzio Padova Sud

Il Comune di Cartura è socio del Consorzio Padova Sud (quota di partecipazione pari a 1,7417%); come risulta dal bilancio dell'esercizio 2020, il Consorzio ha conseguito un utile d'esercizio pari a euro 25.562.635, destinato alla copertura delle perdite pregresse (in diminuzione da € 26.102.889 al 31.12.2020 a € 540.254 al 31.12.2021, cfr. bilancio di esercizio 2021).

Al riguardo, nella nota integrativa si legge che *“rispetto agli impegni assunti con l'accordo di ristrutturazione ex art. 182-bis L.F., la società ha provveduto al pagamento degli impegni così come previsto dall'accordo omologato. Il Bilancio di cui alla presente nota include gli effetti contabili dello stralcio con l'avvenuta omologa per euro 25,9 milioni che sono stati rilevati tra i proventi finanziari”*.

Si rileva che, pur avendo il Comune deliberato il recesso dal Consorzio, con decorrenza 1.1.2017, ad oggi l'assemblea dei soci del Consorzio Padova Sud non ha ancora deliberato la presa d'atto del recesso del Comune di Cartura.

Al riguardo, in risposta a nota istruttoria, l'Ente ha evidenziato che *“l'Organo di Revisione dà atto che la Amministrazione si è adoperata per sollecitare la ratifica del recesso.*

Con protocollo n. 5135 del 16/06/2023 l'amministrazione ha chiesto formalmente al Consorzio Padova Sud che ponesse all'Ordine del Giorno della prima Assemblea utile il recesso del Comune di Cartura deliberato con atto consiliare n. 4 del 13/04/2016.

Il 9/11/2023 il Segretario Comunale del Comune di Cartura ha consultato il presidente del Consorzio Padova Sud per un aggiornamento in merito alla ratifica del recesso. Il presidente ha precisato che il Consiglio di Amministrazione ha preso atto della richiesta e che la ratifica del recesso, che richiede una maggioranza qualificata, è stata posta

all'Ordine del Giorno dell'Assemblea di fine novembre, unitamente al recesso del Consorzio di Bacino Padova 3 e Consorzio di Bacino Padova 4".

Considerato che, da quanto appreso per le vie brevi, l'Assemblea non ha ancora ratificato il recesso, il Collegio invita il Comune a sollecitare nuovamente presso gli organi consortili competenti la definizione della questione concernente la partecipazione in parola, tenuto conto che, allo stato, la procedura di recesso non può ritenersi pienamente conclusa; il Collegio invita l'ente a stanziare in via cautelativa, *medio tempore*, un adeguato fondo per passività potenziali, in via prudenziale.

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 2021/23 e sul rendiconto per l'esercizio 2021 del Comune di Cartura (PD), nei termini ed alle condizioni di cui in parte motiva:

- rileva la mancata valorizzazione del fondo pluriennale vincolato nel bilancio di previsione 2021-2023;
- raccomanda di porre particolare attenzione nella formulazione delle previsioni di bilancio, che devono essere sostenute da accurate analisi di tipo storico e programmatico o, in mancanza, da altri idonei ed obiettivi parametri di riferimento, nonché da fondate aspettative di acquisizione e di utilizzo delle risorse al fine di rendere attendibili i documenti predisposti (principio dell'attendibilità);
- rileva che l'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti per l'esercizio 2021 è positivo, essendo pari a 24;
- rinnova la raccomandazione in ordine alla 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;
- raccomanda di incrementare le entrate derivanti dall'attività di contrasto all'evasione tributaria, richiamando l'Ente alla 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 ai criteri di accertamento delle entrate;
- rinnova il richiamo ai singoli responsabili delle entrate alla puntuale e costante applicazione dell'articolo 228, comma 3, del d.lgs. n. 267/2000, in materia di riaccertamento ordinario dei residui attivi e passivi, e alla costante verifica della congruità dell'FCDE; richiama inoltre l'organo di revisione alla completa compilazione delle tabelle del questionario;
- quanto al residuo attivo pari a € 110.000, invita l'Ente ad interloquire con Cassa Depositi e Prestiti, al fine di definire tale problematica, fornendo riscontro alla Sezione entro 30 giorni dal deposito della presente, ed avviando, ove gli importi pagati a titolo di rate fossero effettivamente non dovuti, le necessarie azioni recuperatorie;

- quanto al residuo attivo pari a euro 17.176, rileva la mancata conformità alla normativa di cui all'allegato n. 4/2 al D.Lgs. n. 118/2011 (esempio n.8);
- rinnova la raccomandazione di provvedere annualmente all'aggiornamento degli inventari, ai sensi dell'articolo 230, comma 7, del d.lgs. 267/2000.
- rileva che la gestione 2021 ha registrato una perdita d'esercizio pari a euro - 326.451,67;
- invita il Comune a sollecitare presso gli organi consortili competenti la definizione della questione concernente la partecipazione al Consorzio, tenuto conto che, allo stato, la procedura di recesso non può ritenersi pienamente conclusa, e a stanziare in via cautelativa, *medio tempore*, un adeguato fondo per passività potenziali.

Si rammenta l'obbligo di pubblicazione della presente pronuncia ai sensi dell'articolo 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 nella Camera di consiglio del 25 luglio 2024.

Il Magistrato relatore

f.to digitalmente Fedor Melatti

Il Presidente f.f.

f.to digitalmente Elena Brandolini

Depositata in Segreteria il 10 settembre 2024.

Il Direttore di Segreteria

f.to digitalmente Letizia Rossini