



REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

*Nell'adunanza del 24 gennaio 2024*

*composta dai magistrati:*

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

VISTA la legge 5 giugno 2003 n. 131;

VISTA la legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, commi 166 e seguenti;

VISTA la legge 31 dicembre 2009, n.196;

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

VISTO l'art. 148-bis, comma 3, del TUEL, così come introdotto dall'art. 3, comma 1, lett. e), del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge n. 213 del 7 dicembre 2012;

VISTE le Linee-guida per la redazione delle relazioni inerenti al Bilancio di previsione 2021/2023, 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;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 14/2023/INPR con la quale la Sezione ha approvato il programma di lavoro per l'anno 2023;

VISTA l'ordinanza del Presidente n. 2/2024 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il magistrato relatore Chiara Bassolino;

### **FATTO**

1. La Sezione ha esaminato la documentazione relativa al rendiconto dell'esercizio 2021 e al bilancio di previsione 2021/2023 del Comune di Villorba (TV) dalla quale emerge la situazione contabile-finanziaria compendiate dalle seguenti tabelle:

### **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'art. 162 del D.Lgs. 267/2000.

Gli equilibri del rendiconto 2021, risultanti dagli schemi di rendiconto trasmessi dall'ente alla banca dati delle Amministrazioni pubbliche, sono così rappresentati:

	<b>RENDICONTO 2021</b>
<b>O1) RISULTATO DI COMPETENZA DI PARTE CORRENTE</b>	<b>1.177.031,62</b>
<b>O2) EQUILIBRIO DI BILANCIO DI PARTE CORRENTE</b>	<b>973.424,89</b>
<b>O3) EQUILIBRIO COMPLESSIVO DI PARTE CORRENTE</b>	<b>1.156.462,59</b>
Z1) RISULTATO DI COMPETENZA IN C/CAPITALE	1.493.758,56
Z2) EQUILIBRIO DI BILANCIO IN C/CAPITALE	320.325,76
Z3) EQUILIBRIO COMPLESSIVO IN C/CAPITALE	310.155,52
<b>W1) RISULTATO DI COMPETENZA</b>	<b>2.670.790,18</b>
<b>W2) EQUILIBRIO DI BILANCIO</b>	<b>1.293.750,65</b>
<b>W3) EQUILIBRIO COMPLESSIVO</b>	<b>1.466.618,11</b>

## RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE

	<b>RENDICONTO 2021</b>
Fondo cassa	4.213.053,50
Residui attivi	4.142.802,39
Residui passivi	1.602.677,13
FPV	2.124.941,43
<b>RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE AL 31/12/2021</b>	<b>4.628.237,33</b>
Totale accantonamenti	1.957.024,57
<i>Di cui: FCDE</i>	<i>1.578.461,99</i>
Totale parte vincolata	1.590.487,22
Totale parte destinata agli investimenti	304.107,40
<b>TOTALE PARTE DISPONIBILE AL 31/12/2021</b>	<b>776.618,14</b>

## CAPACITA' DI RISCOSSIONE

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

	<b>Rendiconto 2021 Accertamenti (c)</b>	<b>Rendiconto 2021 Riscossioni (d)</b>	<b>% (c/d)</b>
Tit.1 residui (iniziali + riaccertati)	2.130.056,52	1.386.761,61	65,10%
Tit.1 competenza	7.595.589,29	6.200.535,53	81,63%
Tit.3 residui (iniziali + riaccertati)	811.520,28	265.630,21	32,73%
Tit.3 competenza	2.921.037,45	2.588.893,65	88,63%

## SITUAZIONE DI CASSA

	<b>RENDICONTO 2021</b>
Fondo cassa finale	4.213.053,50
Cassa vincolata	765.000,00
Anticipazione di tesoreria (5/12 delle entrate correnti)	---
<i>di cui non restituita</i>	
Tempestività dei pagamenti	-19,54

## INDEBITAMENTO

	<b>ESERCIZIO 2021</b>
Debito complessivo a fine esercizio	7.953.950,40

2. Con riferimento all'esercizio 2019, il Comune di Villorba era stato destinatario della deliberazione n. 78/2022/PRSE.

3. Il controllo in merito alla suddetta situazione finanziaria del Comune ha richiesto specifico approfondimento istruttorio (prot. n. 12302 dell'11/12/2023), riscontrato dall'Ente e dall'organo di revisione con nota acquisita al prot. n. 12599 del 29/12/2023.

## DIRITTO

L'art. 1, comma 166, della legge 23 dicembre 2005 n. 266 ha previsto - "ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica" - l'obbligo per gli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali 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 Sezione delle autonomie, del. n. 2/SEZAUT/2021/INPR per il Bilancio di previsione 2021/2023 e n. 10/SEZAUT/2022/INPR per il rendiconto 2021).

Successivamente, 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 con il quale è stato innovato il sistema dei controlli sugli enti locali, prevedendo che le Sezioni regionali di controllo esaminino i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi 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, accertando altresì che i rendiconti degli enti locali tengano conto delle partecipazioni in società controllate e alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici locali e di servizi strumentali.

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 sono tenuti ad adottare, entro sessanta giorni, "*i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio*", nonché a trasmetterli alla Sezione che li valuta nei successivi trenta giorni. 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*".

Ove, invece, vengano riscontrate irregolarità contabili di minor gravità, soprattutto se accompagnate da sintomi di criticità o di difficoltà gestionali, le stesse vengono segnalate dalle Sezioni regionali affinché l'ente destinatario possa assumere misure auto-correttive, di sua esclusiva competenza, atte a promuoverne l'eliminazione.

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 aspetti non può essere considerata quale implicita valutazione positiva.

All'esito dell'istruttoria svolta sul Comune di Villorba si rilevano i seguenti profili.

**1.** Dall'esame della documentazione in atti è stata rilevata in conto capitale la valorizzazione del FPV d'entrata soltanto nella prima annualità (2021) per complessivi € 21.459,61.

In risposta a nota istruttoria, l'Ente ha affermato che *“i Responsabili dei servizi predispongono i provvedimenti di riaccertamento ordinario dei residui tenuto conto del cronoprogramma di spesa e della relativa esigibilità. La Giunta Comunale prende atto delle risultanze degli organi gestionali responsabili della spesa con proprio provvedimento (delibera n. 34 del 26/02/2021).*

*Alla data di approvazione del bilancio l'importo da imputare a FPV comunicato dagli organi gestionali responsabili della spesa ammontava ad € 21.459,61. L'importo è stato aggiornato con la citata delibera di Giunta con imputazione all'annualità 2021”.*

La Sezione richiama l'attenzione sulla necessità di determinare correttamente il FPV, sin dalla fase di predisposizione del bilancio di previsione, secondo le modalità previste al punto 5.4 dell'Allegato A/2 al D.Lgs. n. 118/2011 e nei relativi esempi. Richiama altresì l'attenzione dell'Ente sulle previsioni di cui al precedente punto 5.3.1.

Si segnala, infine, che la non corretta determinazione del FPV - al pari della sua mancata rappresentazione in bilancio - determina la violazione del principio di veridicità, tenuto conto che il Fondo assolve alla funzione di garantire l'adempimento di obbligazioni «legittimamente assunte e in origine dotate di piena copertura finanziaria» (sentenza n. 247/2017 della Corte costituzionale) e che, pertanto, la non corretta iscrizione vizia il documento contabile della sua funzione essenziale di veicolo trasparente di rappresentazione degli equilibri pregiudicando, altresì, il suo carattere di bene pubblico come ripetutamente affermato dalla Consulta (sentenza n. 184/2016).

**2.** Come evidenziato nella precedente deliberazione, l'Ente aveva registrato al 31/12/2019 un disavanzo di amministrazione pari a € 261.804,60. Con d.c.c. n. 13 del 27/05/2020 il Consiglio comunale aveva deliberato il ripiano del disavanzo secondo la tabella seguente:

	2020	2021	2022
Ripiano del disavanzo dell'esercizio 2019	87.268,20	87.268,20	87.268,20

Nel bilancio di Previsione 2021-2023 l'Ente ha iscritto le quote di disavanzo di amministrazione nelle annualità 2021 e 2022 per € 87.268,20 ciascuna.

Il prospetto “All. a) Risultato di amministrazione” allegato al rendiconto 2021 presente nella banca dati delle Amministrazioni Pubbliche rappresenta un risultato di amministrazione disponibile pari a € 776.618,14 (al 31/12/2020 era pari a € 236.441,80).

A seguito di istruttoria l'Ente ha affermato che *“per quanto riguarda le entrate tributarie, con decorrenza dall'annualità 2020 è stata introdotta la nuova IMU ex L. 160/2019; l'Ente ha applicato le aliquote standard previste dalla legge che hanno comportato un aumento del gettito per quanto riguarda le tipologie altri fabbricati, aree edificabili e l'introduzione dell'1 per mille sui fabbricati cat. D, scostamento rilevato anche in sede di predisposizione*

*certificazione COVID-19.*

*Per quanto riguarda la parte spesa, oltre ad evidenziare una minore spesa di personale, derivante da turn over, si segnala che dal 2020 è stata attivata la convenzione tra i comuni di Villorba e Povegliano per la gestione associata e coordinata di funzioni e servizi comunali mediante la costituzione di uffici comuni, per la razionalizzazione delle attività e spese. Inoltre, l'Ente, ha attivato un costante monitoraggio della spesa, privilegiando il ricorso alle convenzioni Consip ed all'utilizzo del mercato elettronico, come certificato nel referto della gestione 2021".*

La Sezione prende atto.

**3.** Dall'esame della documentazione in atti è emersa una discordanza tra la composizione del risultato di amministrazione 2021 presente nella banca dati delle Amministrazioni Pubbliche (quota vincolata pari a € 1.590.487,22 e parte disponibile pari a € 776.618,14) e l'analogo prospetto contenuto nella tabella 1 sezione II del questionario e nella d.c.c. n. 21 del 29/04/2022 di approvazione del rendiconto 2021 (parte vincolata pari a € 1.615.941,22 e parte disponibile pari a € 751.164,14).

*A seguito di istruttoria l'Ente ha precisato che "Le differenze riscontrate sono riconducibili all'approvazione della rettifica dei prospetti dimostrativi del risultato di amministrazione con riferimento alla quota di avanzo vincolato derivante dal rendiconto 2021, da legge e trasferimenti (in seguito a certificazione Covid-19) di cui alla determina del Responsabile del Servizio Finanziario n. 464 del 11/07/2022, trasmessa in allegato alla presente nota tramite Con.te, unitamente al parere reso dal Collegio dei Revisori, comprensiva dell'allegato a) Prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione".*

La Sezione prende atto di quanto affermato dal Sindaco e dall'organo di revisione e raccomanda di porre maggiore attenzione nella compilazione dei dati del questionario che devono corrispondere con le effettive risultanze della contabilità.

**4.** Dall'esame della documentazione in atti si è rilevato che la percentuale di riscossione delle entrate derivanti dall'attività di contrasto all'evasione tributaria in conto competenza è pari al 62,21% e in conto residui è pari al 32,03%. Per quanto riguarda le entrate derivanti dalle sanzioni amministrative per violazione del codice della strada la percentuale in conto competenza è pari al 61,72% e in conto residui pari all'8,57%. Infine, in relazione alle entrate derivanti dai proventi dei beni dell'Ente, la percentuale di riscossione, in conto residui, è pari al 27,07%.

*In risposta a nota istruttoria, l'Ente ha affermato che "le percentuali di riscossione per attività di contrasto all'evasione tributaria, per sanzioni per violazioni del codice della strada e per proventi derivanti dai beni dell'ente è stata influenzata dalla sospensione delle attività di riscossione coattiva disposta dall'art. 67 del DL 18/2020 e protrattasi fino al 31 agosto 2021. Contestualmente sono stati prorogati i termini di decadenza per l'emissione degli avvisi di accertamento".*

In merito alla gestione dei residui, dall'esame della relazione dell'organo di revisione alla proposta di rendiconto 2021 e dei dati contenuti nella BDAP è emerso quanto segue:

- l'incremento residui attivi afferenti ai titoli II e IV;

- l'eliminazione di residui attivi per complessivi € 499.985,70, di cui € 172.014,77 afferenti al titolo I e € 371.528,92 afferenti al titolo III;
- una bassa percentuale di riscossione delle entrate afferenti al titolo III (32,73%);
- l'incremento residui passivi afferenti al titolo I;
- la permanenza di residui attivi e passivi risalenti agli esercizi 2020 e precedenti.

In risposta a nota istruttoria, l'Ente ha affermato che *“l'incremento dei residui attivi del titolo 2 è dovuto alla diversa tempistica tra i rimborsi da parte degli Enti locali per spese di gestione associata o per gestione di ambiti territoriali, per le quali la rendicontazione è necessariamente posticipata, rispetto al momento della spesa, che deve garantire il rispetto dei tempi di pagamento.*

*Analogamente per i residui attivi del titolo 4 si tratta di contributi ministeriali e regionali per interventi di investimento per i quali la fase di pagamento è anticipata rispetto alla fase di erogazione del contributo da parte dell'Ente assegnatario. In base ai principi contabili si provvede a stralciare dal bilancio in via prudenziale, dal conto dei residui attivi le somme aventi anzianità maggiore di 3 anni e non riscosse, fatte salve le posizioni per le quali si sono registrati o sono in corso pagamenti, anche in forma rateizzata, con conseguente aggiornamento dello stato patrimoniale, ai sensi del punto 9.1 del principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria. Sono, inoltre, stralciati dal conto del bilancio le rateizzazioni debiti tributari superiori a 12 mesi, con contestuale imputazione delle entrate agli esercizi in cui scadono le rate.*

*Lo stralcio riguarda i debiti tributari iscritti al titolo 1 e principalmente i debiti da ruoli coattivi per sanzioni codice della strada iscritti al titolo 3.*

*La percentuale di riscossione del titolo 3 è stata influenzata in prevalenza dalla sospensione delle attività di riscossione coattiva per il recupero delle sanzioni del Codice della Strada, disposta dall'art. 67 del DL 18/2020 e protrattasi fino al 31 agosto 2021, che ha comportato, inoltre, un aumento dei residui attivi ante 2020.*

*Nonostante l'aumento di valore dei residui passivi del titolo 1 rispetto al 2020, l'incidenza dei residui sul totale impegnato per lo stesso titolo diminuisce dal 16,21% al 15,19%.*

*Inoltre l'indicatore di tempestività dei pagamenti per l'anno 2021 è stato a pari - 22 gg (dato 2020 pari a - 13,19 gg).*

*Per quanto attiene ai residui passivi risalenti agli esercizi 2020 e precedenti si tratta principalmente di spese imputate al Titolo 7 per restituzione di depositi cauzionali”.*

La Sezione, nel prendere atto di quanto dichiarato dall'Ente, evidenzia che, come sancito dalla Corte costituzionale, *“le minacce più sensibili all'equilibrio dei bilanci pubblici, ed in particolare a quello dei bilanci degli enti territoriali, vengono dalle problematiche giuridiche, estimatorie ed organizzative afferenti ai crediti e ai debiti (...)*” (sentenza 6/2017).

Si rammenta, pertanto, 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 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 ma anche la non solerte gestione della riscossione degli stessi. Sebbene, quindi, la cancellazione dei residui attivi al ricorrere dei presupposti sia un'operazione necessaria, occorre però sottolineare che la stessa sottende, soprattutto qualora ingente, la sussistenza di gravi criticità nella gestione dei residui, laddove derivi dalla prescrizione dei crediti oppure da indebito o erroneo accertamento del credito. Si richiama, pertanto, l'attenzione dell'Ente su tali aspetti e sulla necessità di porre in essere ogni più opportuna azione al fine di rendere più efficiente l'attività di riscossione delle entrate.

### **P.Q.M.**

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto, nel concludere l'esame sulla documentazione inerente al bilancio di previsione 2021/2023 e al rendiconto 2021 del Comune di Villorba (TV) nei termini e alle condizioni di cui in parte motiva:

- richiama l'attenzione dell'Ente sulla necessità di determinare correttamente il FPV sin dalla fase di predisposizione del bilancio di previsione, secondo le modalità previste nei richiamati principi contabili;
- raccomanda di prestare maggiore attenzione nella compilazione dei dati del questionario;
- raccomanda di adottare ogni misura utile a rendere più efficiente l'attività di riscossione delle entrate derivanti dall'attività di contrasto all'evasione tributaria, dalle sanzioni per violazione del codice della strada e dai proventi dei beni dell'Ente, nonché di pagamento dei residui passivi.

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 Villorba (TV).

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 24 gennaio 2024.

Il Magistrato relatore

f.to digitalmente Chiara Bassolino

Il Presidente

f.to digitalmente Maria Elisabetta Locci

Depositata in Segreteria il 5 marzo 2024.

Il Direttore di Segreteria

F.to digitalmente Letizia Rossini