



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

La Segreteria

Trasmissione tramite Con.Te.

Al Presidente del Consiglio
Comunale

Al Sindaco
del Comune di
SORGA' (VR)

All'Organo di revisione economico-
finanziaria
del Comune di
SORGA' (VR)

Oggetto: trasmissione delibera n. 250/2019/PRSP del 25 luglio 2019

Secondo quanto stabilito nel dispositivo, si trasmette ai soggetti in indirizzo la delibera n. 250/2019/PRSP, adottata dalla Sezione regionale di controllo per il Veneto in data 25 luglio 2019.

Distinti saluti.

Il Direttore della Segreteria
Dott.ssa Letizia Rossini





REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 25 luglio 2019

composta dai magistrati:

Elena BRANDOLINI

Presidente f.f.

Francesca DIMITA

Primo Referendario

Maristella FILOMENA

Referendario

Marco SCOGNAMIGLIO

Referendario, relatore

VISTI gli artt. 81, 97, 100, 117 e 119 della Costituzione;

VISTO il Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

VISTO il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria una Sezione regionale di Controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000, modificato con le deliberazioni delle Sezioni Riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004, e, da ultimo, con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229, del 19 giugno 2008;

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il Testo Unico delle Leggi sull'Ordinamento degli Enti Locali (TUEL);

VISTA la legge 5 giugno 2003 n. 131;

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

VISTA la legge 31 dicembre 2009, n. 196;

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

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

VISTE le linee-guida per la redazione delle relazioni inerenti al Rendiconto dell'esercizio



2016, approvate dalla Sezione delle Autonomie con deliberazione n. 6/SEZAUT/2017/INPR;

VISTA la deliberazione n. 15/2019/INPR del 23 gennaio 2019 con la quale la Sezione ha approvato il programma di lavoro per l'anno 2019;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 5/2019 del 23 gennaio 2019 con la quale sono stati approvati i criteri di selezione degli enti da assoggettare al controllo;

ESAMINATA la relazione sul Rendiconto di gestione per l'esercizio finanziario 2016 redatta dall'Organo di revisione del Comune di Sorgà (VR);

VISTA l'ordinanza del Presidente f.f. n. 40/2019 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il Relatore, Referendario Marco Scognamiglio;

FATTO E DIRITTO

L'art. 1, commi 166 e 167 della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria per il 2006) stabilisce che “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” (di seguito, “Questionario”) sulla base dei criteri e delle linee guida predisposte dalla Corte (Sezione delle Autonomie n. 6/SEZAUT/2017/INPR per il Rendiconto 2016).

L'art. 148-bis del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (nel Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di seguito “TUEL”) inserito dall'art. 3 del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 213 del 7 dicembre 2012, esplicita le finalità del suddetto controllo (“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”), ne definisce l'ambito (“Ai fini della verifica [...] le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti accertano altresì che i rendiconti degli enti locali tengano conto anche delle partecipazioni in società controllate e alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici per la collettività locale e di servizi strumentali all'ente”) e stabilisce gli effetti delle relative risultanze (“l'accertamento, da parte delle competenti sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, di squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spese, della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria, o del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno comporta per gli enti interessati l'obbligo di adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio. Tali provvedimenti sono trasmessi alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti che li verificano nel termine di trenta giorni dal ricevimento. Qualora l'ente non provveda alla trasmissione dei suddetti provvedimenti o la verifica delle sezioni regionali di controllo dia esito negativo, è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità”).

finanziaria”).

Occorre considerare che con l'esercizio 2016 si è proseguito il cammino verso la realizzazione della contabilità armonizzata, come evidenziato dalle Linee guida elaborate dalla Sezione delle Autonomie con la deliberazione n. 6/SEZAUT/2017/INPR, che completa le indicazioni offerte con le precedenti deliberazioni n. 4/2015/INPR, n. 31/2015/INPR e n. 32/2015/INPR relative a istituti centrali per la nuova contabilità quali il riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi, il Fondo pluriennale vincolato e il Fondo crediti di dubbia esigibilità.

La Corte dei conti è chiamata a vigilare sul corretto e uniforme passaggio alle nuove regole contabili da parte degli enti locali e, in tale compito, deve essere coadiuvata dall'Organo di revisione nella compilazione del Questionario e nelle verifiche istruttorie formulate dalla Sezione.

Occorre precisare, che, in ossequio alla natura dinamica del controllo espletato in tal sede, che impone, al fine di far emergere la concreta situazione economico-finanziaria dell'Ente, una visione prospettica degli atti del ciclo di bilancio nei vari esercizi, e in funzione dell'adozione “di effettive misure correttive funzionali a garantire il rispetto complessivo degli equilibri di bilancio” (Corte Cost. 60/2013), la Sezione regionale di controllo accerta anche criticità suscettibili di arrecare pregiudizio allo stabile mantenimento degli equilibri dell'Ente benché non integranti fattispecie di irregolarità sanzionabili nei termini sopra accennati. Risultando tuttora in vigore l'art. 7, c. 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131, qualora tutte o parte delle irregolarità esaminate non siano così gravi da rendere necessaria l'adozione della deliberazione prevista dall'art. 148-bis del TUEL e/o l'avvio del procedimento di c.d. “dissesto guidato” disciplinato dall'art. 6, c. 2, decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, la natura del controllo svolto dalle Sezioni regionali della Corte dei conti non esclude la possibilità di segnalare agli enti interessati irregolarità contabili non gravi o meri sintomi di precarietà. Ciò appare utile per prevenire l'insorgenza di più gravi situazioni di deficitarietà o di squilibrio.

Ciò doverosamente precisato e passando ora all'esame delle criticità riscontrate a seguito dell'esame della relazione redatta ai sensi dell'art. 1, commi 166 e ss., della richiamata legge n. 266/2005, dall'Organo di revisione, in relazione al conto consuntivo 2016 del Comune di Sorgà (VR) sono emerse alcune criticità nell'esercizio finanziario di riferimento oggetto di rilievo.

Va preliminarmente sottolineato che il Comune di Sorgà era stato destinatario di pronuncia n. 387/2018/PRSE, inerente il Rendiconto per l'esercizio 2015 e il Bilancio di Previsione per l'esercizio 2016, con cui la Sezione aveva rilevato alcune criticità derivanti da: 1) precarietà degli equilibri di bilancio, indotta anche dall'utilizzo di risorse derivanti dalla rinegoziazione dei mutui di parte corrente; 2) sottostimata quantificazione del FCDE; 3) ricorso all'anticipazione di tesoreria, in presenza di un finanziamento atipico a breve termine.

L'approfondimento svolto sui contenuti del questionario e della documentazione inerente al Rendiconto per l'esercizio 2016 restituisce un quadro istruttorio caratterizzato dai seguenti profili di criticità.

1. Squilibrio di parte corrente per € 16.533,70, da cui deriva uno squilibrio complessivo sostanzialmente di pari ammontare.

Dall'esame dei dati BDAP si rileva uno squilibrio di parte corrente, pari ad € 16.533,70, confermato anche dalla lettura della Relazione dell'Organo di revisione al rendiconto 2016; a tal proposito si ricorda che detto saldo, come evidenziato nella nota (3) dello schema di “Equilibri di bilancio per gli enti Locali” approvato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze con Decreto del 30 marzo 2016, non può essere inferiore a zero per il rispetto delle disposizioni di cui all'art. 162 del Tuel.

Tale criticità assume ulteriore rilievo considerato che:

- la “*Incidenza spese rigide (ripiano disavanzo, personale e debito) su entrate correnti*” presenta un valore pari al 50,08% (Fonte BDAP - Piano degli indicatori e dei risultati attesi), limitando i margini di manovra per la riduzione della spesa corrente;
- il risultato della gestione di competenza è negativo per € 24.582,09, anche se il relativo parametro deficitario n. 1 “*Valore negativo del risultato contabile di gestione superiore in termini di valore assoluto al 5 per cento rispetto alle entrate correnti (a tali fini al risultato contabile si aggiunge l'avanzo di amministrazione utilizzato per le spese di investimento)*” non risulta sforato, assumendo un'incidenza del 1,03%; tuttavia tale fattore viene a confermare la non autosufficienza del bilancio dell'Ente;
- il grado di attendibilità delle previsioni finali del titolo III dell'entrata si è attestato al 76% (calcolato come rapporto tra Accertamenti e Previsioni definitive – ossia $196.886,59 / 259.104,05$ – di cui alla tabella 1.4.1 del questionario);
- l'Organo di revisione, nella propria Relazione al Rendiconto 2016, raccomanda “*in merito alla spesa per servizi a domanda individuale (trasporto scolastico) di valutare un contributo da parte dell'utenza che copra almeno il 50% della spesa*”.

Il delineato quadro istruttorio evidenzia dunque una significativa difficoltà da parte dell'Ente di assicurare il suo funzionamento e l'erogazione dei propri servizi con entrate ordinarie, situazione questa che è foriera di futuri pregiudizi per l'integrità del bilancio. Sul punto, si rimarca che ai sensi dell'art. 193 del TUEL, gli enti locali devono rispettare durante la gestione e nelle variazioni di bilancio il pareggio finanziario e tutti gli equilibri stabiliti in bilancio per la copertura delle spese correnti e per il finanziamento degli investimenti, secondo le norme contabili recate dal testo unico. Si deve pertanto richiamare l'attenzione degli organi tecnici (Ragioniere, organo di revisione, Segretario comunale, ognuno per la parte di competenza) e degli organi politici sulla necessità di una verifica puntuale di tali equilibri.

2. Ricorso ad anticipazioni di Tesoreria.

Si rileva che l'Ente anche nel corso del 2016 ha fatto ricorso all'anticipazione di Tesoreria. In particolare, l'entità delle somme complessivamente utilizzate era stata pari a € 351.565,94, per 92 giorni di utilizzo, rimborsando integralmente a fine anno le anticipazioni concesse (nonostante in sede di risposta alla nota istruttoria sul rendiconto 2015 – datata 30 novembre 2017 – fosse stato dichiarato che “[...] sia nel corso dell'anno 2016 e fino alla data odierna l'Ente non ha più fatto ricorso all'anticipazione di

tesoreria"). Riguardo al finanziamento a breve termine, si prende atto che è stato estinto con addebito sul conto di Tesoreria in data 04/01/2016, anche se con disposizione di pagamento entro il 31/12/2015.

In relazione a questo profilo, come noto, l'art. 222 del D.Lgs. n. 267/2000 rubricato *"Anticipazioni di tesoreria"* prevede che: *"1. Il tesoriere, su richiesta dell'ente corredata dalla deliberazione della giunta, concede allo stesso anticipazioni di tesoreria, entro il limite massimo dei tre dodicesimi delle entrate accertate nel penultimo anno precedente, afferenti (...) ai primi tre titoli di entrata del bilancio. 2. Gli interessi sulle anticipazioni di tesoreria decorrono dall'effettivo utilizzo delle somme con le modalità previste dalla convenzione di cui all'articolo 210".* Giova poi evidenziare che il D.L. 30 novembre 2013, n. 133, convertito con modificazioni dalla L. 29 gennaio 2014, n. 5, ha disposto (con l'art. 1, comma 12) che *"Per l'anno 2014, il limite massimo di ricorso da parte degli enti locali ad anticipazioni di tesoreria di cui all'articolo 222 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, è incrementato, sino alla data del 31 marzo 2014 da tre a cinque dodicesimi".* Successivamente tale decorrenza è stata spostata dal D.L. 28 gennaio 2014, n. 4 convertito con modificazioni dalla L. 28 marzo 2014, n. 50, come modificato dalla L. 23 dicembre 2014, n. 190, ove si dispone (con l'art. 2, comma 3-bis) che *"Al fine di agevolare il rispetto dei tempi di pagamento di cui al decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, il limite massimo di ricorso da parte degli enti locali ad anticipazioni di tesoreria, di cui al comma 1 dell'articolo 222 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, è elevato da tre a cinque dodicesimi sino alla data del 31 dicembre 2015".*

È da rilevare al riguardo che il ricorso ad anticipazioni di cassa, previsto dall'art. 222 del TUEL, si configura come una soluzione di breve periodo per superare transitorie situazioni di scarsa o insufficiente liquidità e non, invece, quale forma sistematica di finanziamento dell'Ente, peraltro spesso particolarmente onerosa in quanto come evidenziato dalla disposizione che disciplina l'istituto il ricorso a tale formula di finanziamento dà luogo ad un costo risultante all'interesse sulle somme anticipate da pagare all'istituto tesoriere.

3. FCDE sottostimato.

Preso atto che l'Ente, nella determinazione a consuntivo del FCDE c/residui, ha applicato il criterio semplificato introdotto dal D.M. 20/5/2015, visto che l'accantonamento effettuato in sede di rendiconto 2015 era stato considerato sottostimato da questa Corte con la citata deliberazione n. 387/2018/PRSE, ne consegue che l'accantonamento a consuntivo 2016 del FCDE è anch'esso sottostimato.

A tale proposito, il Collegio deve allora nuovamente rammentare a tale riguardo che gli scostamenti dai principi del D.Lgs. n. 118 del 2011 in tema di armonizzazione dei conti pubblici non costituiscono solamente un vizio formale dell'esposizione contabile, ma risultano strumentali ad una manovra elusiva della salvaguardia degli equilibri del bilancio presidiati dall'art. 81 della Costituzione. La manovra elusiva consiste essenzialmente nel programmare una spesa superiore a quella consentita dalle risorse disponibili nell'esercizio finanziario (Corte Costituzionale, sentenza n. 279 del 23/11/2016). Ciò è tanto più vero nel caso di mancata istituzione o insufficiente capienza del FCDE, che ha la funzione di precludere l'impiego di risorse di incerta acquisizione ed

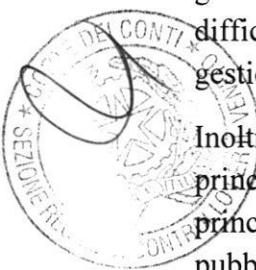
è un fondo rettificativo, in diminuzione di una posta di entrata, finalizzato a correggere il valore nominale dei crediti dell'ente in relazione alla parte di essi che si prevede di non incassare in corso di esercizio (Corte Cost. sentenza n. 279/2016). Per questo motivo, in parte entrata si iscrive il credito al valore nominale (punto 3.3 dell'allegato 4/2 del d.lgs. n. 118 del 2011), mentre tra le passività si inserisce l'importo di prevedibile svalutazione (art. 46 «Fondo crediti di dubbia esigibilità», del D.Lgs. n. 118 del 2011 e punto 3.3 dell'allegato 4/2 del medesimo decreto), il quale viene accantonato proprio al fine di evitare un risultato di amministrazione negativo a seguito delle eventuali minusvalenze derivanti dalla riscossione dei crediti soltanto parziale Il punto 9.2 dell'allegato 4/2 prevede che *“Le quote accantonate del risultato di amministrazione sono utilizzabili solo a seguito del verificarsi dei rischi per i quali sono stati accantonati. [...] L'utilizzo della quota accantonata per i crediti di dubbia esigibilità è effettuato a seguito della cancellazione dei crediti dal conto del bilancio, riducendo di pari importo il risultato di amministrazione”*. Di talché le risultanze istruttorie evidenziano l'impossibilità di fornire una rappresentazione della situazione contabile in linea con i principi della contabilità armonizzata enunciati espressamente come finalità del coordinamento finanziario, ai fini dell'art. 117, comma 3, della Costituzione.

4. Basso grado di recupero evasione IMU, pari al 9,7%.

Si rileva il basso grado di realizzo per il recupero dell'evasione tributaria, tipologia di entrata avente natura straordinaria:

	Accertamenti	Riscossioni	Grado di realizzo
Recupero evasione IMU	49.818,00	4.828,60	9,7%

Pur comprendendo che gli accertamenti sono stati emessi verosimilmente nella parte finale dell'anno, richiamata l'esiguità del FCDE di cui sopra, si evidenzia che un basso grado di realizzo comporta la formazione di residui attivi che rischiano di divenire difficilmente esigibili, con le inevitabili conseguenze sull'attendibilità del risultato di gestione.

Inoltre, la Sezione non può esimersi dal rammentare che, partendo dall'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 egualianza nell'ambito dei rapporti tributari e dalla constatazione che la riscossione dei tributi diviene necessaria ed indispensabile per garantire risorse al comune. È del resto noto che debbono essere ascritte al funzionario responsabile del procedimento e non al legale rappresentante del comune le conseguenze dannose del ritardo nel pagamento di tributi, in quanto si verte in materia di obbligazioni periodiche imposte *"ope legis"* e non collegate ad attività volitiva degli organi di gestione. Dall'indisponibilità dell'obbligazione tributaria, vincolata ed ex lege, si ricava quindi la conclusione circa l'irrinunciabilità della potestà impositiva, con i corollari della non prorogabilità del recupero delle somme a tale titolo dovute, della necessità che l'azione del comune sia tempestivamente volta ad evitare la prescrizione del credito tributario e della competenza

dell'organo gestionale all'attuazione del rapporto tributario. Né tale principio è messo in discussione per le Regioni e le autonomie locali dal nuovo assetto costituzionale derivante dalla riforma del titolo V, parte II della Costituzione, posto che il vigente articolo 119 Cost. prevede che Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, stabiliscono e applicano tributi ed entrate proprie, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, fra i quali si annovera senz'altro il cennato principio di indisponibilità dell'obbligazione tributaria. Al contrario, deve essere posta in evidenza la sostanziale illiceità di qualsiasi azione od omissione volta non solo a procrastinare l'adempimento degli obblighi tributari che, in quanto tali, vincolano a doveri ineludibili di solidarietà (art. 23 della Costituzione) e la cui inosservanza determina sperequazioni non accettabili rispetto a chi osserva tempestivamente e scrupolosamente gli obblighi medesimi ma, anche la non solerte gestione della riscossione degli stessi. Pertanto, si richiama l'attenzione del comune ad assicurare una maggiore efficienza dell'attività di contrasto all'evasione tributaria.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto, in base alle risultanze della relazione resa dall'Organo di revisione, esaminato il questionario sul Rendiconto per l'esercizio 2016 del Comune di Sorgà (VR):

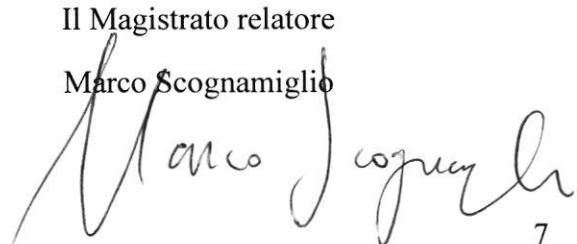
- rileva dai dati contabili una significativa difficoltà da parte dell'Ente di assicurare il suo funzionamento e l'erogazione dei propri servizi con entrate ordinarie, situazione questa che è foriera di futuri pregiudizi per l'integrità del bilancio e che pertanto richiede da parte del Comune l'attuazione di ogni misura idonea a scongiurare il verificarsi di una situazione di vulnerabilità finanziaria;
- rileva il ricorso all'anticipazione di tesoreria ed inviata pertanto l'Ente a porre in essere ogni misura idonea a rendere più fluida la gestione di cassa;
- accerta, come nell'esercizio precedente, la sottostima del FCDE dovuta al trascinamento dell'errore di calcolo;
- rileva un basso grado di recupero dell'evasione IMU e sollecita l'Ente a porre in essere ogni misura idonea ad efficientare l'attività di riscossione;
- rammenta l'obbligo di pubblicazione della presente pronuncia ai sensi dell'art. 31 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

Copia della presente pronuncia sarà trasmessa in via telematica, mediante l'applicativo Con.Te, al Presidente del Consiglio Comunale, al Sindaco ed all'Organo di revisione economico-finanziaria del Comune di Sorgà (VR).

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 25 luglio 2019

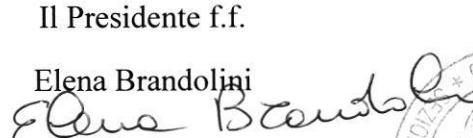
Il Magistrato relatore

Marco Scognamiglio



Il Presidente f.f.

Elena Brandolini



Depositata in Segreteria il 10 SET. 2019

IL DIRETTORE DI SEGRETERIA

Dott.ssa Letizia Rossini

