



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

Nell'adunanza del 23 dicembre 2021

composta dai magistrati:

Maria Elisabetta LOCCI	Presidente
Elena BRANDOLINI	Consigliere - relatore
Giovanni DALLA PRIA	Referendario
Fedor MELATTI	Referendario
Daniela D'AMARO	Referendario
Chiara BASSOLINO	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 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 di indirizzo per la redazione delle relazioni inerenti al Bilancio di previsione 2017-2019, approvate dalla Sezione delle autonomie con Deliberazione n. 14/SEZAUT/2017/INPR;

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

VISTE le Linee-guida e il questionario per la redazione delle relazioni inerenti al Bilancio di previsione 2018 - 2020, approvate dalla Sezione delle autonomie con Deliberazione n. 8/SEZAUT/2018/INPR;

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

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

VISTA l'ordinanza presidenziale 7/2020/INPR con la quale sono stati approvati i criteri di selezione degli enti da assoggettare al controllo;

VISTI gli artt. 148 e 148-bis T.U.E.L.;

VISTO il Decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato del 12 maggio 2016;

ESAMINATI gli schemi di bilancio B.D.A.P. trasmessi dall'ente in osservanza dell'art. 227, comma 6, D.lgs. 18/08/2000, n. 267, secondo le tassonomie XBRL definite con decreto del Presidente della Corte dei conti del 21 dicembre 2015, n. 112, adottato ai sensi dell'art. 20-bis del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito in legge 17 dicembre 2012, n. 221;

ESAMINATE le relazioni sul Bilancio 2018-2020 e sui rendiconti di gestione per gli esercizi finanziari 2017 e 2018, redatte dall'Organo di revisione del Comune di Oppeano (VR);

VISTA l'ordinanza del Presidente n. 52/2021 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il Magistrato relatore, Consigliere Elena Brandolini;

FATTO

1. La Sezione, nell'ambito delle attività di controllo per l'anno 2020, ha esaminato la documentazione relativa al Comune di Oppeano (VR), ente con 10.017 abitanti, ed in particolare:

- le relazioni-questionari sul rendiconto relativo all'esercizio 2017, sul bilancio di previsione 2018/20 e sul rendiconto relativo all'esercizio 2018, in ottemperanza alle disposizioni normative di cui all'art. 1, commi 166 e 167, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, redatte in conformità alle indicazioni espresse dalla

Sezione delle Autonomie con le deliberazioni di indirizzo riportate in premessa;

- le relazioni dell'Organo di revisione relative ai richiamati documenti del ciclo di bilancio;
- le certificazioni del saldo di finanza pubblica per gli esercizi 2017 e 2018;
- gli schemi di bilancio presenti nella Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche (BDAP).

Si premette che, con riferimento ai precedenti esercizi, il Comune di Oppeano è stato destinatario:

- della deliberazione n. 237/2018/PRSE in cui questa Sezione, nel concludere l'esame della documentazione inerente al rendiconto 2015, rilevava l'approvazione in ritardo del rendiconto di gestione dell'esercizio 2015, avvenuta il 31 maggio 2016; l'emersione di uno squilibrio di parte capitale indotto dall'errata contabilizzazione del FPV (euro 45mila); l'errore nel calcolo del risultato di amministrazione con l'insorgenza di un disavanzo non riconosciuto (errore riconosciuto dall'ente solo nel 2017), in presenza tuttavia di un cospicuo avanzo maturato nel 2016, come attestato nella deliberazione consiliare di approvazione del rendiconto; il ricorso all'anticipazione di tesoreria per € 1.138.739,36, per 93 giorni di utilizzo, con integrale rimborso a fine anno delle anticipazioni concesse; l'accumulo di residui passivi con conseguente sfioramento del parametro deficitario n. 4 del D.M. 18/02/2013; il mancato rispetto della normativa vigente per garantire la tempestività dei pagamenti dell'Ente (tempi medi di pagamento: 116 giorni);
- della pronuncia di accertamento specifico n. 170/2019/PRSP_PRA, adottata ai sensi dell'art. 148-bis TUEL, in cui la Sezione, concludendo l'esame della documentazione inerente al rendiconto 2016, rilevava la necessità, ai sensi degli artt.188 e 193 del Tuel, dell'adozione delle misure consequenziali per la copertura di un disavanzo ordinario di € 238.434,26, entro 3 anni e, comunque, entro la consiliatura; la non corretta applicazione dei principi dell'armonizzazione contabile e il basso grado di realizzo dei proventi derivanti dal recupero dell'evasione tributaria;
- della conseguente pronuncia n. 264/2019/PRSP_PRA con cui la Sezione ha valutato le misure consequenziali adottate dal Comune di Oppeano (VR) in ottemperanza alla richiamata pronuncia di accertamento specifico. Fermi restando tutti i rilievi svolti nella deliberazione n. 170/2019/PRSP_PRA e considerato che l'effettività e l'efficacia delle misure richiamate, per la loro natura, dovevano essere necessariamente riscontrate negli esercizi successivi, per cui sarebbero state oggetto di attenta verifica nel quadro dei controlli sui questionari inviati dall'Organo di revisione, la Sezione ha preso atto dei provvedimenti adottati dal Comune attraverso la deliberazione del Consiglio Comunale n. 40 del 29 luglio 2019, finalizzati al completo finanziamento del disavanzo nel tempo, riservandosi di effettuare ulteriori verifiche sul raggiungimento effettivo degli obiettivi al momento posti, in gran parte, a livello di sola previsione, in sede di controllo sul consuntivo 2019. La Sezione, rammentando quindi che, con periodicità almeno

semestrale, il Consiglio avrebbe dovuto ricevere dal Sindaco o dal Presidente una relazione, controfirmata dall'organo di revisione, sullo stato di attuazione del piano di rientro, ha richiesto la trasmissione di una relazione, a firma dell'Organo di revisione e del Sindaco, nel caso di deliberate variazioni al bilancio di previsione 2019 aventi un impatto finanziario sugli ambiti d'intervento individuati dal Comune come idonei a superare gli squilibri accertati con la menzionata deliberazione 170/2019/PRSP_PRA disponendo che, in caso di mancata realizzazione delle maggiori entrate previste in relazione alla alienazione delle aree individuate, il Comune sarebbe stato tenuto, in sede di ultima variazione del bilancio 2019-2021, ad individuare una diversa fonte di finanziamento atta a consentire il completo riassorbimento del disavanzo accertato nel 2019, oppure alla reiscrizione del medesimo disavanzo all'interno del biennio successivo, con le modalità previste dall'art. 193 del TUEL, dandone comunicazione a questa Corte.

1.1. Dall'esame della predetta documentazione, emerge la seguente situazione contabile-finanziaria, compendiata dalle tabelle di seguito riportate.

EQUILIBRI DI BILANCIO

La costruzione degli equilibri nei bilanci di previsione 2017/2019 e 2018/2020 rispetta quanto stabilito dal D.lgs. 118/2011, sia a preventivo che a consuntivo.

	Rendiconto 2017	Rendiconto 2018
Equilibrio di parte corrente	850.821,89	713.377,28
Equilibrio di parte capitale	96.006,69	- 105.964,03
Saldo delle partite finanziarie	0,00	0,00
Equilibrio finale	946.828,58	607.413,25

Il risultato della gestione di competenza esprime una situazione di equilibrio, sia in parte corrente che in parte capitale per il rendiconto 2017, mentre per il 2018 esprime un equilibrio di parte corrente e uno squilibrio di parte capitale seppur coperto dall'equilibrio di parte corrente.

Il saldo di competenza, al netto dell'utilizzo di avanzo di amministrazione e della quota di disavanzo derivante dalle operazioni di riaccertamento straordinario dei residui, è positivo per 962.780,53 euro nell'esercizio 2017, mentre risulta negativo nell'esercizio 2018 (pari a - 498.041,18 euro).

Si precisa che l'avanzo è stato applicato nei limiti del risultato di amministrazione determinato nell'esercizio precedente, considerato che le deliberazioni n. 170/2019/PRA e la successiva n. 264/2019/PRSP, di presa d'atto delle misure correttive approvate dall'Ente, sono state trasmesse successivamente all'approvazione del rendiconto 2018.

Il saldo-obiettivo di finanza pubblica, per entrambi gli esercizi, sia in sede previsionale che a rendiconto, risulta rispettato.

RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE

	Rendiconto 2017	Rendiconto 2018
Fondo cassa	1.850.899,32	3.082.192,12
Residui attivi	3.139.265,54	2.769.381,22
Residui passivi	2.035.955,42	3.091.571,65
FPV per spese correnti	70.586,55	115.845,05
FPV per spese in conto capitale	542.257,54	786.234,96
Risultato di amministrazione	2.341.365,35	1.857.921,68
Totale accantonamenti	1.028.763,82	975.766,21
<i>Di cui: FCDE</i>	<i>999.487,45</i>	<i>936.561,54</i>
Totale parte vincolata	0,00	0,00
Totale parte destinata agli investimenti	668.616,04	156.163,13
Totale parte libera	643.985,49	725.992,34

CAPACITÀ DI RISCOSSIONE

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

	Rend. 2017 Accertamenti (a)	Rend. 2017 Riscossioni (b)	% (b/a)	Rend. 2018 Accertamenti (c)	Rend- 2018 Riscossioni (d)	% (d/c)
Tit.1 residui (iniziali + riaccertati)	1.650.660,79	655.324,70	39,70%	2.274.518,64	1.171.080,12	51,49%
Tit.1 competenza	5.849.598,72	4.566.614,63	78,07%	4.621.592,86	4.458.936,79	96,48%
Tit.3 residui (iniziali + riaccertati)	510.647,58	394.558,08	77,27%	515.178,46	372.610,56	72,33%
Tit.3 competenza	1.093.024,67	690.943,35	63,21%	1.160.161,05	872.285,49	75,19%

Si riscontra una sofferenza diffusa nella capacità di riscossione in conto residui e, anche in conto competenza.

La situazione di cassa, comunque, non denota problemi di liquidità né di solvibilità dell'Ente.

Va, tuttavia, rilevato che l'indice annuale sulla tempestività dei pagamenti rilevante ai fini dell'art. 1, comma 1, del d.l. 24 aprile 2014, n. 66, si attesta su valori positivi per l'esercizio 2017. La criticità viene superata nell'esercizio 2018.

SITUAZIONE DI CASSA

	Rendiconto 2017	Rendiconto 2018
Fondo cassa finale	1.850.899,32	3.082.192,12
Anticipazione di tesoreria	0,00	0,00
Cassa vincolata	0,00	0,00
Tempestività dei pagamenti	6,06	-1,38

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

Non vi sono quote di anticipazioni non restituite.

Non risulta valorizzata la cassa vincolata in entrambi gli esercizi finanziari considerati.

INDEBITAMENTO

	2017	2018
Debito complessivo a fine anno	8.046.977,19	7.258.198,61

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

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

- nelle domande preliminari del questionario non sono segnalati elementi di criticità;
- la trasmissione dei dati in BDAP è avvenuta nei termini;
- il rendiconto dell'esercizio 2017 è stato approvato successivamente al termine stabilito dall'art. 227 del Tuel e precisamente in data 06/05/2018. In sede di interlocuzione informale (mail del 1° dicembre 2020 a cui l'ente ha fornito riscontro con mail del 7 dicembre successivo), l'Ente ha imputato il ritardo alle numerose scadenze ed impegni degli uffici competenti ed ha assicurato che nessuna assunzione è stata effettuata, a qualsiasi titolo e tipologia di rapporto, in vigenza dell'illecito rilevato, dal primo maggio al 3 maggio 2018, come disciplinato dal combinato disposto art. 9, comma 1-*quinquies* e *octies*, del D.L. n. 113/2016, convertito, con modificazioni, in L. n. 160/2016;
- c'è coerenza nell'ammontare del FPV iscritto nei bilanci degli esercizi 2016-2017-2018 e non si segnalano criticità in ordine alla sua contabilizzazione;
- l'indebitamento rispetta i parametri sanciti dagli articoli 203, 204 e 207 del TUEL, nonché la soglia stabilita dal relativo parametro di deficitarietà nell'esercizio 2017 mentre nell'esercizio 2018 viene sfiorato il parametro P4 sulla sostenibilità dei debiti finanziari (18% a fronte di una soglia del 16%);
- non vi sono passività potenziali non coperte da apposito accantonamento di avanzo;
- non sono segnalati debiti fuori bilancio in attesa di riconoscimento;
- la spesa per il personale rispetta i vincoli sanciti dalla normativa vigente; non vengono segnalate criticità in ordine alla contrattazione integrativa;
- la contabilizzazione dei servizi per conto terzi rispetta il principio contabile;
- l'Ente ha provveduto alla tenuta dell'inventario e della contabilità economico-patrimoniale, anche se nella Relazione sulla gestione, allegata al rendiconto, non si dà conto delle modalità di valutazione delle singole poste attive e passive dello Stato Patrimoniale iniziali e finali, né delle componenti del patrimonio in corso di ricognizione o in attesa di perizia;
- l'Organo di revisione segnala, nei Questionari, la seguente criticità in ordine alle partecipazioni societarie: il sistema informativo non consente di rilevare i rapporti finanziari, economici e patrimoniali tra l'Ente e le sue società partecipate.

DIRITTO

2. In via preliminare occorre evidenziare che sebbene le riscontrate incongruenze di dati e criticità della gestione non integrino fattispecie di irregolarità sanzionabili, nei termini di cui al comma terzo dell'art. 148-bis T.U.E.L., il Collegio in ordine alle stesse rinviene la necessità di richiamare l'attenzione dell'Ente affinché possano, per il futuro, essere adottate le opportune misure di autocorrezione. Il controllo in questione, infatti, in quanto finalizzato alla verifica del rispetto delle regole giuridico-contabili che presiedono alla sana gestione finanziaria, si estrinseca anche attraverso le forme della delibera-segnalazione contenente le riscontrate irregolarità/criticità le quali, seppur non connotate da gravità tale da incidere nell'immediato sugli equilibri finanziari, ove reiterate, potrebbero ingenerare comunque gravi squilibri gestionali.

2.1. Si ricorda, che, nel loro percorso evolutivo, i controlli sui bilanci degli enti locali hanno assunto progressivamente caratteri cogenti nei confronti dei destinatari, proprio per prevenire o contrastare gestioni contabili non corrette, suscettibili di alterare l'equilibrio del bilancio (art. 81 Cost.) e di riverberare tali disfunzioni sul conto consolidato delle pubbliche amministrazioni, vanificando conseguentemente la funzione di coordinamento dello Stato finalizzata al rispetto degli obblighi comunitari. Non bisogna trascurare, sul punto, che i vincoli di finanza pubblica posti a tutela dell'unità economica della Repubblica sono, oggi, ancor più pregnanti nel quadro delineato dall'art. 2, comma 1, della legge costituzionale n. 1 del 2012, che nel comma premesso all'art. 97 Cost., richiama il complesso delle pubbliche amministrazioni ad assicurare, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico. A ciò deve aggiungersi che i predetti controlli, per espresso disposto normativo, sono altresì diretti a rappresentare, agli organi elettivi degli enti controllati, la reale ed effettiva situazione finanziaria e/o le gravi irregolarità riscontrate nella gestione dell'ente, in modo tale che gli stessi possano responsabilmente assumere le decisioni che ritengano più opportune e, per tale motivo, si pongono in una prospettiva dinamica, in grado di finalizzare il confronto tra fattispecie e parametro normativo alla adozione di effettive misure correttive funzionali a garantire il rispetto complessivo degli equilibri di bilancio (*ex plurimis*: Corte Costituzionale, sentenze n. 198 del 2012, n. 60 del 2013, n. 40 del 2014, n. 155/2015, n. 188/2016, n. 228 del 2017, Corte dei conti, Sezione delle autonomie, deliberazione n. 12/SEZAUT/2019/INPR).

Deve essere, poi, ulteriormente sottolineato che tale controllo è svolto sulla base di criteri e linee guida definite in modo unitario dalla Corte dei conti, le quali, da un lato costituiscono le basi per una più proficua collaborazione tra la Corte stessa e le Istituzioni territoriali e, dall'altro, rappresentano lo strumento essenziale per una più efficace e sinergica cooperazione tra organi di controllo interno ed esterno. Vanno pertanto richiamate le linee guida della Sezione delle Autonomie, già citate nel preambolo, ove si è sottolineata l'opportunità di proseguire nel monitoraggio degli istituti più rilevanti del sistema armonizzato, focalizzando l'attenzione su specifici profili gestionali indicativi della capacità di perseguire quella effettiva stabilità di medio-lungo termine. Pertanto, in continuità con il percorso già intrapreso per il passato, ed in conformità alla ormai consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale, anche per gli esercizi in esame il questionario ha privilegiato l'analisi degli aspetti principali della gestione, ossia: gestione

finanziaria, risultato di amministrazione, indebitamento.

Si evidenzia, infine, che l'esame della Corte è limitato ai profili di criticità ed irregolarità segnalati nella pronuncia, sicché l'assenza di uno specifico rilievo su altri profili non può essere considerata quale implicita valutazione positiva.

2.2. Per quanto sopra premesso, all'esito dell'analisi svolta la Sezione richiama l'attenzione dell'Amministrazione sui riscontrati profili di criticità della gestione e sulle conseguenziali osservazioni e raccomandazioni di seguito rappresentate.

2.2.1. Ritardo nell'approvazione del rendiconto per l'esercizio finanziario 2017

Risulta in atti che l'approvazione del rendiconto relativo all'esercizio finanziario 2017 è avvenuta in data 3 maggio 2018, quindi, oltre il termine di legge.

In sede interlocutoria l'Ente ha attestato l'auto applicazione della sanzione di cui all'art. 9, comma 1-quinquies, d.l. n. 113/2016, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2016, n. 160.

La Sezione raccomanda, per il futuro, che codesto Ente adotti idonee misure a garantire il rispetto dei termini di legge per l'approvazione dei principali documenti del ciclo di bilancio e, in particolare, del rendiconto di gestione, in proposito ricordando che il ritardo in questo adempimento deve essere considerato un "vulnus" dell'ordinato svolgersi del ciclo di bilancio la cui importanza si misura, indirettamente, anche nelle conseguenze previste dall'art. 243, comma 6, TUEL.

2.2.2. Sofferenza diffusa nella capacità di riscossione in conto residui e, anche, in conto competenza

L'analisi svolta ha evidenziato una sofferenza diffusa nella capacità di riscossione in conto residui in particolare in relazione ai "residui iniziali + riaccertati" per il Titolo 1 (39,70% nel 2017 e 51,49% nel 2018) e per il titolo 3 (77,27% nel 2017, in peggioramento nel 2018 dove si attesta al 72,33) nonché sofferenza nella riscossione in c/competenza per il titolo 3 (63,21% nel 2017 e al 75,19% nel 2018).

Nell'esercizio 2017, dai dati contenuti nella Sezione I, quadro 6 (pag. 10 del questionario), e dai dati rinvenibili nella BDAP ai quadri 2 e 5, classificati per titoli, emerge una massiccia presenza di residui attivi del titolo I, ante 2016, per un ammontare complessivo di € 757.481,94 (dei quali € 548.748,08 ante 2015); un accumulo dei residui attivi del titolo I, passati da € 1.662.624,25, al 1/1/2017, ad € 2.278.320,18, al 31/12/2017, derivante sia da un insoddisfacente tasso di smaltimento nella gestione dei residui, ma anche di un tasso di riscossione in c/competenza del 78,1%; un disallineamento della massa creditoria, imputabile principalmente all'andamento dei residui attivi del titolo I (di cui si è già detto), passata da € 2.578.173,23, al 1/1/2017, ad € 3.139.265,54, al 31/12/2017 a fronte di una riduzione dei debiti, passati da € 2.691.301,68, al 1/1/2017, ad € 2.035.955,42, al 31/12/2017, con i conseguenti riflessi sulla significatività dell'avanzo prodotto.

Nell'esercizio 2018, dall'analisi dei dati contemplati nelle menzionate Sezioni emerge un accumulo dei residui attivi del titolo IV, passati da € 208.614,24, al 1/1/2018, ad € 836.241,31, al 31/12/2018, derivante da residui di nuova formazione per € 828.347,31,

causati da un insoddisfacente tasso di riscossione in c/competenza del 68,2%; un accumulo dei residui passivi del titolo II, passati da € 771.571,06, al 1/1/2018, ad € 2.122.943,97, al 31/12/2018, derivante da residui di nuova formazione per € 1.719.981,01, causati da un insoddisfacente tasso di pagamento in c/competenza, del 50,2%.

Il forte accumulo di residui passivi del titolo II provenienti dalla competenza, unitamente al mantenimento di residui attivi del titolo IV, sempre provenienti dalla competenza, e l'utilizzo di avanzo in parte capitale per € 974.450,00, sono elementi che non appaiono in linea con l'effettiva implementazione dell'armonizzazione contabile, in particolare con la corretta applicazione dell'imputazione della spesa nell'esercizio di esigibilità.

Diversamente, per quanto concerne la massiccia presenza di residui attivi del titolo I, rilevata nell'esercizio 2017, emerge nel corso dell'esercizio 2018 un buon tasso di smaltimento: i residui attivi del titolo I, sono infatti passati da € 2.278.320,18, al 1/1/2018, ad € 1.266.094,59, con residui di nuova formazione per € 162.656,07.

La Sezione rammenta che la gestione delle risorse della collettività amministrata non è, nel tempo, impermeabile ad evidenti sofferenze creditorie e debitorie laddove non sia accompagnata da un approccio necessariamente dinamico e preventivo nel monitoraggio degli andamenti e nell'efficacia della riscossione e dei pagamenti. Ricorda, altresì, che i residui, una volta riportati nel bilancio, concorrono a formare il risultato di amministrazione che l'ente può applicare negli esercizi successivi. Inoltre, la capacità dell'Ente di realizzare le entrate accertate costituisce il presupposto ineludibile per l'impostazione delle politiche pubbliche anche negli enti del livello di governo locale. Da ciò discende che tanto più efficace sarà la capacità dell'Ente di riscuotere le proprie entrate, tanto più alta sarà la disponibilità di risorse liquide per rendere maggiori e/o migliori servizi alla cittadinanza.

Sotto altro aspetto va, poi, rimarcato che lo sviluppo dell'autonomia finanziaria e, entro i limiti di legge, dell'autonomia impositiva che contraddistingue la finanza comunale unitamente al conseguente ridimensionamento della finanza derivata, rendono centrale il ruolo della riscossione delle entrate quale mezzo atto ad assicurare i servizi da rendere alla comunità amministrata. La capacità dell'Ente di realizzare le entrate accertate, infatti, costituisce il presupposto ineludibile per l'impostazione delle politiche pubbliche anche negli enti del livello di governo locale. Sul punto la Sezione 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), mentre meccanismi comportanti una *“lunghissima dilazione temporale”* (sentenza n. 18 del 2019) sono difficilmente compatibili con la sua fisiologica dinamica (Corte Costituzionale sentenza 15 marzo 2019 n. 51).

La Sezione, pertanto, richiama l'ente a vigilare sull'andamento del fenomeno in vista anche della adozione di misure di cautela ulteriori che dovessero rendersi necessarie per la salvaguardia degli equilibri di bilancio.

2.2.3. Mancata determinazione della giacenza di cassa vincolata ad inizio anno

Per entrambi gli esercizi finanziari in esame non risulta valorizzata la cassa vincolata.

Ciò non rappresenta una criticità qualora l'Ente abbia provveduto ad aggiornare correttamente la giacenza di cassa vincolata al 31/12 di ciascun anno considerato.

Si evidenzia l'importanza, in termini generali, ai fini dell'attenuazione del rischio di emersione di futuri squilibri di bilancio, della corretta apposizione di vincoli alle entrate riscosse, nonché della relativa osservanza nella successiva gestione. L'esigenza che le risorse vincolate giacenti in cassa non siano distolte dalla loro originaria destinazione emerge nell'art. 195 del TUEL che, nell'ammettere deroghe al vincolo di destinazione di tali risorse, pone limiti sia quantitativi che procedurali, nonché pone la necessità che i movimenti di utilizzo e di reintegro delle somme vincolate siano oggetto di registrazione contabile secondo le modalità indicate nel Principio applicato della contabilità finanziaria (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). Inoltre, si rammenta che l'art. 180 del d.lgs. n. 267 del 2000 prescrive, alla lett. d), che l'ordinativo di incasso riporti, fra le altre annotazioni, "gli eventuali vincoli di destinazione delle entrate derivanti da legge, da trasferimenti o da prestiti". Allo stesso modo, il successivo art. 185 impone, alla 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".

2.2.4. Esercizio 2018 sfioramento del parametro di deficitarietà P4 sulla sostenibilità dei debiti finanziari

Con il Decreto del Ministero dell'Interno, di concerto con il Ministero dell'Economia e delle finanze, del 28 dicembre 2018 sono stati dettati i nuovi parametri di deficitarietà strutturale degli Enti locali. Il triennio per l'applicazione dei parametri decorre dall'anno 2019 con riferimento alla data di scadenza per l'approvazione dei documenti di bilancio, prevista ordinariamente per legge. I parametri trovano pertanto applicazione a partire dagli adempimenti relativi al rendiconto della gestione dell'esercizio finanziario 2018 e al bilancio di previsione dell'esercizio finanziario 2020.

Il nuovo sistema parametrare è stato definito tenuto conto dell'atto di indirizzo adottato, ai sensi dell'articolo 154, comma 2, del Tuel, dall'Osservatorio sulla finanza e la contabilità degli enti locali nell'adunanza plenaria del 20 febbraio 2018, che ha fornito utili indicazioni per la predisposizione di nuovi parametri obiettivi, al fine di adeguarli ai principi della contabilità armonizzata, accrescerne la capacità di individuare gravi squilibri di bilancio e pervenire ad una semplificazione degli adempimenti posti a carico degli enti locali. Gli elementi su cui si concentra il nuovo sistema sono in particolare: la capacità di riscossione delle entrate; l'indebitamento (finanziario/emerso/in corso di emersione/improprio); il disavanzo; la rigidità della spesa. In particolare, per quanto riguarda l'indebitamento il parametro di deficitarietà n. 7 "*Consistenza dei debiti di finanziamento non assistiti da contribuzioni superiore al 150 per cento rispetto alle entrate correnti per gli enti che presentano un risultato contabile di gestione positivo e superiore al 120 per cento per gli enti che presentano un risultato contabile di gestione negativo, fermo restando il rispetto del limite di indebitamento di cui all'articolo 204 del*

TUEL con le modifiche di cui all'art. 8, comma 1 della legge 12 novembre 2011, n. 183, a decorrere dall'1 gennaio 2012”, è stato sostituito dal Parametro P4 - Indicatore 10.3 (Sostenibilità debiti finanziari) maggiore del 15% per le Province e le Città Metropolitane e del 16% per i Comuni -.

Emerge dagli atti che detto parametro si attesta al 18% e quindi supera la soglia di criticità.

La Sezione, anche in relazione alla difficile situazione generale della finanza pubblica, ritiene opportuno segnalare che ogni ulteriore azione tesa alla limitazione del debito entro limiti fisiologici e al contenimento della relativa componente di parte corrente, rappresenta un modello di sana gestione finanziaria, la cui verifica e attuazione deve considerare anche il contesto generale in cui si opera. In specie, l'Ente locale, pur nella piena autonomia decisionale, non può non tener conto degli obblighi derivanti dall'ordinamento internazionale e nazionale che ha più volte, e in ambiti diversi, ravvisato la necessità di un generalizzato abbassamento del livello di indebitamento, a garanzia del più generale interesse di proteggere la finanza pubblica e la stabilità dei conti, nazionali e sovranazionali. Inoltre, l'irregolarità derivante dallo sfioramento di uno dei parametri di valutazione della deficitarietà appare, comunque, potenzialmente foriera di futuri pregiudizi ben potendo incidere in sede di mantenimento degli equilibri di bilancio del Comune e, più in generale, compromettere una sana gestione finanziaria.

Si raccomanda, quindi, di attivare tutte le possibili soluzioni per ricondurre il livello di indebitamento nel rispetto dello specifico parametro.

2.2.5. Carenze nel sistema informativo.

Quanto ai rapporti con gli organismi partecipati la Sezione rileva il carente monitoraggio delle gestioni delle società partecipate, dal momento che il sistema informativo non consente di rilevare i rapporti finanziari, economici e patrimoniali tra l'Ente e i suoi organismi partecipati (risposta negativa al quesito 12 della Sez. IV del questionario per entrambi gli esercizi 2017 e 2018).

La Sezione richiama gli obblighi di controllo legati alla natura pubblica delle risorse utilizzate. I suddetti obblighi e cautele sono inscindibilmente connessi alla natura pubblica delle risorse finanziarie impiegate e, pertanto, non vengono meno neanche a fronte di scelte politiche volte a porre a carico degli organismi partecipati, e dunque indirettamente a carico degli enti locali che partecipano al capitale di tali società, i costi di attività e servizi che, sebbene non remunerativi per il soggetto che li svolge, si prefiggono tuttavia il perseguimento di obiettivi di promozione economica e sociale a vantaggio dell'intera collettività. In tale prospettiva, l'intera durata della partecipazione deve essere accompagnata dal diligente esercizio di quei compiti di vigilanza (es., sul corretto funzionamento degli organi, sull'adempimento degli obblighi contrattuali), d'indirizzo (es., attraverso la determinazione degli obiettivi di fondo e delle scelte strategiche) e di controllo (es. sotto l'aspetto dell'analisi economico finanziaria dei documenti di bilancio) che la natura pubblica del servizio (e delle correlate risorse), e la qualità di socio comportano.

2.2.6. Stato patrimoniale e conto economico

Dall'analisi dei dati inerenti allo Stato patrimoniale ed al conto economico emerge che, per entrambi gli esercizi finanziari considerati, nella Relazione sulla gestione allegata al rendiconto non si dà conto delle modalità di valutazione delle singole poste attive e passive dello Stato Patrimoniale iniziali e finali, né delle componenti del patrimonio in corso di ricognizione o in attesa di perizia. Inoltre, non sono state attuate politiche di valorizzazione del patrimonio, dichiarando che *“Non ricorre la fattispecie”*, lasciando intendere di non possedere beni patrimoniali che siano inutilizzati, o per i quali sia prevedibile la pubblicazione di bandi per la concessione a terzi, o suscettibili di alienazione. Non risultano, poi, valorizzate le *“Riserve indisponibili per beni demaniali e patrimoniali indisponibili e per beni culturali”*, il cui valore è stato posto pari a zero (cfr Relazione del Revisore al rendiconto 2018 – pag. 27).

La Sezione richiama l'attenzione dell'Ente sull'importanza della correttezza dei dati esposti nei detti documenti contabili, posto che essi hanno la finalità di rilevare i risultati della gestione patrimoniale e di riassumere la consistenza del patrimonio al termine dell'esercizio, evidenziando le variazioni intervenute nel corso dello stesso, rispetto alla consistenza iniziale. Considerato, tra l'altro, che la finalità del rendiconto, redatto con scopi generali, è quella di rendere il conto della gestione e quindi di fornire informazioni sulla situazione patrimoniale e finanziaria, sull'andamento economico e sui flussi finanziari dell'ente locale, in conformità ai corretti principi contabili, ne discende che la corretta ed oculata gestione del patrimonio non può prescindere dalla disponibilità di informazione corrette, attendibili, significative e tempestive, nonché dalla conoscenza (reale) della consistenza netta della dotazione patrimoniale dell'ente e della sua variazione nel tempo.

3. Conclusivamente, la Sezione, al fine di prevenire potenziali pregiudizi per i futuri equilibri di bilancio, ravvisa la necessità di richiamare l'Amministrazione comunale sulle criticità sopra evidenziate con lo scopo di dare impulso alle opportune misure correttive, di esclusiva competenza dell'Ente destinatario.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto, in base alle risultanze della relazione resa dall'Organo di revisione, esaminato il questionario sul Rendiconto per l'esercizio 2017, sul Bilancio di previsione per gli anni 2018-2020 e sul Rendiconto per l'esercizio 2018 del Comune di Oppeano (VR):

1. accerta che l'approvazione del rendiconto relativo all'esercizio finanziario 2017 è avvenuta oltre il termine di legge, in data 3 maggio 2018. Raccomanda, per il futuro, l'adozione di misure idonee a garantire il rispetto dei termini di legge per l'approvazione;
2. riscontra, nei termini di cui in parte motiva, una diffusa sofferenza nella capacità di riscossione in conto residui e, anche, in conto competenza. Raccomanda a tutti gli organi preposti, sia politici che tecnici, ciascuno per quanto di propria competenza, di intraprendere le conseguenti azioni e di vigilare sull'andamento del fenomeno in vista anche della adozione di misure di cautela ulteriori che dovessero rendersi necessarie per la salvaguardia degli equilibri di bilancio;

3. rileva la mancata valorizzazione della giacenza di cassa vincolata al 1° gennaio di ciascuno degli esercizi finanziari considerati;
4. rileva lo sfioramento, nell'esercizio 2018, del parametro di deficitarietà P4 sulla sostenibilità dei debiti finanziati che, in specie, si attesta al 18% e, quindi, supera la soglia di criticità (16%). Raccomanda l'adozione di tutte le possibili soluzioni per ricondurre il livello di indebitamento nel rispetto dello specifico parametro;
5. rileva il carente monitoraggio delle gestioni delle società partecipate, dal momento che il sistema informativo non consente di rilevare i rapporti finanziari, economici e patrimoniali tra l'Ente e i suoi organismi partecipati. Richiama l'ente, nei termini di cui in motivazione, sugli obblighi di controllo legati alla natura pubblica delle risorse utilizzate, cui si accompagnano correlate responsabilità;
6. rileva, nei termini di cui in parte motiva, carenze informative in relazione ai dati contenuti nello Stato patrimoniale e nel conto economico;
7. 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 Oppeano (VR).

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 23 dicembre 2021.

Il Magistrato Relatore

Il Presidente

F.to digitalmente Brandolini Elena

F.to digitalmente Maria Elisabetta Locci

Depositata in Segreteria il 29 dicembre 2021

Il Direttore di Segreteria

F.to digitalmente Letizia Rossini