



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

Nell'adunanza del 6 dicembre 2021

composta dai magistrati:

Maria Elisabetta LOCCI	Presidente
Elena BRANDOLINI	Consigliere
Amedeo BIANCHI	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-guida per la redazione delle relazioni inerenti al Bilancio di previsione 2017/19, approvate dalla Sezione delle Autonomie con deliberazione n. 14/SEZAUT/2017/INPR;

VISTE le Linee-guida 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 per la redazione delle relazioni inerenti al Bilancio di previsione 2018/20, approvate dalla Sezione delle Autonomie con deliberazione n. 8/SEZAUT/2018/INPR;

VISTE le Linee-guida 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 n. 21/2020/INPR con la quale la Sezione ha approvato il programma di lavoro per l'anno 2020;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 50/2019/INPR con la quale sono stati approvati i criteri di selezione degli enti da assoggettare al controllo;

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 Valdobbiadene (TV);

VISTA la nota prot. n. 9310 dell'1 settembre 2021, con la quale il Magistrato istruttore ha chiesto integrazioni e chiarimenti al Comune a seguito dell'esame del questionario;

VISTA la nota di risposta dell'ente del 9 settembre 2021, acquisita al protocollo Cdc n. 9442 del 10 settembre 2021;

VISTA l'ordinanza del Presidente n. 50/2021 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il magistrato relatore, Consigliere Amedeo Bianchi;

FATTO

La Sezione, nell'ambito delle attività di controllo per l'anno 2020, ha esaminato la documentazione relativa al Comune di Valdobbiadene (TV), ed in particolare:

- i questionari sul rendiconto relativo all'esercizio 2017, sul bilancio di previsione 2018/20 e sul rendiconto relativo all'esercizio 2018, di cui alle relative deliberazioni della Sezione delle Autonomie riportate in premessa;
- le relazioni dell'Organo di revisione relativi ai rendiconti, di cui al comma 166 dell'art. 1 della legge 266/2005;
- le certificazioni del saldo di finanza pubblica per gli esercizi 2017 e 2018;
- gli schemi di bilancio presenti nella Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche.

Dall'esame della predetta documentazione, emerge la situazione contabile-finanziaria compendiate dalle seguenti tabelle:

EQUILIBRI DI BILANCIO

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

	Rendiconto 2017	Rendiconto 2018
Equilibrio di parte corrente	1.012.075,16	346.825,78
Equilibrio di parte capitale	-464.090,58	-171.267,27
Saldo delle partite finanziarie	0,00	0,00
Equilibrio finale	547.984,58	175.558,51

Si precisa che l'avanzo è stato applicato nei limiti dell'avanzo determinato nell'esercizio precedente e della sua composizione.

L'ente rispetta il saldo-obiettivo di finanza pubblica per entrambi gli esercizi, sia in sede previsionale che a rendiconto.

RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE

	Rendiconto 2017	Rendiconto 2018
Fondo cassa al 31 dicembre	2.429.440,27	2.786.527,54
Residui attivi	4.703.192,41	3.459.768,50
Residui passivi	1.703.482,61	2.162.532,96
FPV	4.217.890,53	3.610.841,16
Risultato di amministrazione	1.211.259,54	472.921,92
Totale accantonamenti	280.637,21	313.565,52
di cui: FCDE	250.000,00	300.000,00
Totale parte vincolata	17.559,50	23.183,41
Totale parte destinata agli investimenti	8.896,84	19.027,21
Totale parte libera	904.165,99	117.145,78

Il risultato di amministrazione dell'esercizio 2017 (€ 1.211.259,54) evidenzia un decremento rispetto all'esercizio 2016 (€ 2.579.069,04).

In merito alle quote del risultato di amministrazione prodotto dai due esercizi in esame si rileva che:

- il fondo contenzioso accantonato è pari a zero per entrambi gli esercizi; non risulta dichiarata la congruità del mancato accantonamento;
- il fondo perdite partecipate è pari a zero per entrambi gli esercizi, in quanto non è prevista l'eventualità di dover ripianare possibili perdite;
- risulta accantonato fondo per indennità di fine mandato (10.637,21 a fine 2017 e € 13.565,52 a fine 2018), fondo per rinnovi contrattuali (€ 20.000 nel 2017 e 0 nel 2018) mentre non sono stati accantonati altri fondi per rischi futuri;
- la parte vincolata include vincoli derivanti da leggi e principi contabili (€ 17.559,50 a fine 2017 e 2018) e da vincoli formalmente attribuiti dall'Ente (0 a fine 2017 e € 5.623,91 a fine 2018).

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)	1.288.392,90	1.015.429,47	78,81%	1.892.798,00	1.599.142,43	84,49%
Tit. 1 competenza	4.823.593,12	3.228.470,94	66,93%	4.830.130,09	3.704.961,17	76,71%
Tit. 3 residui (iniziali + riaccertati)	167.924,03	145.234,67	86,49%	206.061,30	151.550,11	73,55%
Tit .3 competenza	1.625.896,61	1.434.577,65	88,23%	1.387.870,25	1.240.526,56	89,38%

L'Organo di revisione non segnala altresì particolari difficoltà in sede di riscossione, come deducibile anche dalla situazione di cassa.

SITUAZIONE DI CASSA

	Rendiconto 2017	Rendiconto 2018
Fondo cassa finale	2.429.440,27	2.786.527,54
Anticipazione di tesoreria	0,00	0,00
Cassa vincolata	300,00	300,00
Tempestività dei pagamenti	9,64 giorni	11,55 giorni

L'Organo di revisione dichiara la corrispondenza tra le scritture dell'Ente e quelle del Tesoriere. Non vi sono quote di anticipazioni non restituite.

INDEBITAMENTO

	2017	2018
Debito complessivo a fine anno	4.264.458,86	3.760.160,6

L'Ente dichiara di non avere in essere operazioni di partenariato pubblico-privato.

Risulta invece presente uno strumento di finanza derivata: si tratta di un contratto "Interest rate swap" stipulato con Intesa Sanpaolo spa e avente scadenza il 31 dicembre 2024". I flussi differenziali del contratto di Interest Rate Swap evidenziano per l'anno 2018 risultati negativi per l'ente per un importo complessivo di € 19.929,10 e per l'anno 2017 negativi per € 15.078,51 risultano allocati alla missione 01 programma 03 titolo primo della spesa.

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;
- i rendiconti degli esercizi 2017 e 2018 sono stati approvati nei termini;
- la trasmissione dei dati alla banca dati BDAP è avvenuta nei termini;
- 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;
- non sembrano esservi 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 e 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;
- il questionario espone inoltre le politiche di valorizzazione del patrimonio perseguite da parte dell'Ente;
- in ordine alle partecipazioni societarie, l'Organo di revisione dichiara che si sono verificati, in entrambi gli esercizi esaminati, casi di mancata conciliazione dei rapporti creditori e debitori fra l'Ente e gli organismi partecipati e che i prospetti dimostrativi di cui all'art. 11 comma 6, lett. j) del decreto legislativo n. 118/2011 dei debiti e crediti reciproci tra l'Ente e gli organismi partecipati non recano per tutti gli enti partecipati la doppia asseverazione degli organi di revisione.

Con riferimento ai precedenti esercizi, la Sezione aveva così deliberato:

- Rendiconto 2015 e Bilancio di previsione 2016/2018: deliberazione n. 5/2019/PRSE con cui la Sezione aveva rilevato le seguenti criticità: il ritardo nell'approvazione del Rendiconto d'esercizio; criticità in ordine alla situazione finanziaria di alcuni organismi partecipati, anche se in una situazione di capitale frazionato; criticità in materia di organizzazione del personale, in particolare per quanto concerne la programmazione del fabbisogno, la rideterminazione della dotazione organica e la contrattazione decentrata.

DIRITTO

La legge 5 giugno 2003 n. 131 - contenente “*Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3*” - ha introdotto nell'ordinamento forme di controllo originariamente definite di natura c.d. “collaborativa” da parte della Corte dei conti nei confronti di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, finalizzate alla verifica del rispetto degli equilibri di bilancio da parte delle Autonomie territoriali, in relazione ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.

A completamento del nuovo ordinamento dei controlli, la legge 23 dicembre 2005 n. 266 (legge finanziaria 2006) ha previsto, per gli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali, l'obbligo di trasmissione alle competenti sezioni regionali di controllo di una relazione sul bilancio di previsione dell'esercizio di competenza e sul rendiconto dell'esercizio medesimo, sulla base di criteri e linee guida definiti dalla Corte dei conti (che vi ha poi provveduto elaborando i questionari già richiamati in fatto). Nelle previsioni del legislatore, tale adempimento deve dare conto in particolare del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno e dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, ultimo comma, della Costituzione, e di ogni grave irregolarità contabile e finanziaria, in ordine alle quali l'amministrazione non abbia adottato le misure correttive segnalate dall'organo di revisione.

Chiamata a pronunciarsi su dette disposizioni, la Corte costituzionale ha affermato che tale forma di controllo esterno sia “*ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità*” concorrendo “*alla formazione di una visione unitaria della finanza pubblica, ai fini della tutela dell'equilibrio finanziario e di osservanza del patto di stabilità interno*” (sentenza n. 179 del 2007) ritenendo altresì che tale nuova attribuzione trovasse diretto fondamento nell'art. 100 della Costituzione, il quale come noto assegna alla Corte dei conti il controllo successivo sulla gestione del bilancio, come controllo esterno ed imparziale, dovendosi quindi intendere il controllo “*sulla gestione del bilancio dello Stato*” ivi previsto come oggi esteso ai bilanci di tutti gli enti pubblici che costituiscono, nel loro insieme, la finanza pubblica allargata.

A superamento della natura meramente “collaborativa”, con il decreto legge 10 ottobre 2012 n. 174 convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012 n. 213, i controlli sui bilanci degli EE.LL. hanno assunto caratteri cogenti nei confronti dei soggetti destinatari, poiché - nel contesto della riforma costituzionale per il rafforzamento del principio dell'equilibrio di bilancio - il legislatore nazionale ha introdotto, nell'ambito delle verifiche ex legge n. 266/2005, la possibilità di 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 (oggi superato dalla nuova regola contabile dell'equilibrio di cui alla legge 24 dicembre 2012, n. 243), che comporta per le amministrazioni interessate 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, come statuito dall'art. 148-bis del TUEL introdotto

con l'art. 3, comma 1, lettera e) del citato decreto legge n. 174/2012.

La *ratio legis* che caratterizza l'evoluzione del sistema dei controlli sulle Autonomie locali può essere rinvenuta nella finalità di prevenire e/o contrastare le gestioni contabili vizzate dalla carenza di equilibrio strutturale e dinamico, nel significato discendente dagli artt. 81 e 97 Costituzione, poiché tali situazioni di tipo disfunzionale si riversano sul conto consolidato delle pubbliche amministrazioni, con la conseguente elusione dei limiti e dei vincoli apposti per la sana gestione economico-finanziaria con l'esercizio della funzione di coordinamento della finanza pubblica, riservata alla competenza esclusiva dello Stato ed orientata anche al rispetto degli obblighi e degli obiettivi nazionali-comunitari (cfr. Corte cost. sentenza n. 40 del 2014). Ne consegue che tale tipo di sindacato finanziario è esercitato nell'interesse dello Stato-Comunità per finalità che riguardano l'intero sistema della finanza pubblica allargata, e quindi il potere conferito alla Corte dei conti di adottare misure interdittive sulla gestione del bilancio dell'ente locale è anch'esso strumentale al perseguimento degli obiettivi fissati dalle politiche di bilancio nel rispetto degli obblighi assunti con l'Unione europea.

Pertanto, il nuovo sistema dei bilanci pubblici, emergente dal complesso delle disposizioni normative vigenti - tra le quali sono annoverate le disposizioni contenute nelle citate leggi n. 131/2003 e n. 266/2005 - è orientato verso una duplice finalità del controllo finanziario sugli enti locali; infatti, da un lato, tale sistema è diretto a rappresentare agli organi elettivi degli enti controllati la reale ed effettiva situazione finanziaria e le gravi irregolarità riscontrate nella gestione dell'ente, in modo tale che gli stessi possano responsabilmente assumere le misure correttive che ritengano più opportune; dall'altro lato il medesimo sistema, a fronte di irregolarità idonee a compromettere la stabilità finanziaria dell'ente assoggettato a controllo, può produrre effetti ed esiti cogenti, al fine di preservare l'integrità della gestione delle risorse pubbliche affidata all'ente controllato.

In tale contesto si inserisce la riforma operata dal decreto legislativo n. 118 /2011 che, in attuazione della delega contenuta nella legge 5 maggio 2009 n. 42, di attuazione del federalismo fiscale di cui all'art. 119 della Costituzione, ha avviato il processo di armonizzazione dei sistemi contabili degli enti territoriali e dei loro organismi partecipati, poiché dalla trasparenza finanziaria, dalla intelligibilità dei dati e dalla confrontabilità delle informazioni inserite in schemi di bilancio omogenei tra loro, dipende la corretta valutazione degli andamenti della finanza territoriale, i cui esiti si riflettono sui conti pubblici nazionali.

In considerazione di tutto quanto sin qui osservato, vanno altresì richiamate le linee guida approvate dalla Sezione delle Autonomie, già citate nel preambolo (v. deliberazione n. 16/SEZAUT/2018/INPR e deliberazione n. 12/SEZAUT/2019/INPR), nelle quali 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 dell'ente locale di perseguire la 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:

la gestione finanziaria, il risultato di amministrazione e l'indebitamento.

Per quanto sopra esposto, all'esito dell'istruttoria svolta sul Comune di Valdobbiadene (TV) si evidenziano i seguenti profili di criticità:

Mancata adozione delle specifiche linee di indirizzo e/o coordinamento per l'ordinato svolgimento dei controlli sugli equilibri finanziari

Dall'esame del questionario sul rendiconto 2018, è emerso che è stata fornita risposta negativa alla domanda preliminare n. 17 (*"Il responsabile del servizio finanziario ha adottato specifiche linee di indirizzo e/o coordinamento per l'ordinato svolgimento dei controlli sugli equilibri finanziari?"*).

Alla richiesta di chiarimenti sul punto, il Comune di Valdobbiadene precisava che *"la risposta va intesa nel senso che non sono state formalizzate con appositi atti linee esplicite di controllo sugli equilibri finanziari. Infatti si ritengono sufficienti i controlli continui che vengono effettuati dal servizio finanziario sugli equilibri di bilancio. In particolare tali controlli venivano svolti anche in occasione delle variazioni di bilancio. Nel 2018 sono state effettuate 5 variazioni di bilancio di Consiglio comunale e n. 1 urgente di Giunta comunale, poi ratificata nei termini da parte del Consiglio. In occasione dell'approvazione di tali provvedimenti venivano coinvolti abitualmente tutti i servizi comunali in modo da verificare costantemente soprattutto gli equilibri di bilancio. Ciò che si intende evidenziare è che gli equilibri di bilancio venivano costantemente verificati e monitorati, pur in assenza di direttive esplicite e formali da parte del servizio finanziario"*.

La Sezione, preso atto della risposta fornita, rammenta che, come stabilito dall'art. 147 quinquies del decreto legislativo n. 267 del 2000, introdotto dall'art. 3, comma 1, lett. d), del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012 n. 213, *"Il controllo sugli equilibri finanziari è disciplinato nel regolamento di contabilità dell'ente ed è svolto nel rispetto delle disposizioni dell'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali, e delle norme che regolano il concorso degli enti locali alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, nonché delle norme di attuazione dell'articolo 81 della Costituzione"*, configurandosi come un controllo di regolarità "interno al sistema", che rafforza quello tradizionale, che si svolge ai sensi dell'art.1, comma 166 e seguenti della legge n. 266 del 2005, in quanto si effettua *"sotto la direzione e il coordinamento del responsabile del servizio finanziario e mediante la vigilanza dell'organo di revisione, prevedendo il coinvolgimento attivo degli organi di governo, del direttore generale, ove previsto, del segretario e dei responsabili dei servizi, secondo le rispettive responsabilità"*.

La Sezione richiama quindi l'attenzione dell'Ente sull'importanza dell'attività di coordinamento e di vigilanza da parte del responsabile del servizio finanziario, nonché dell'attività di controllo da parte dei responsabili dei servizi, atta a garantire il costante controllo degli equilibri finanziari della gestione di competenza, della gestione dei residui e della gestione di cassa, anche ai fini della realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica.

Fondo contenziosi

E' stata rilevata l'assenza di accantonamenti al fondo contenziosi. Alla richiesta formulata dalla Sezione di evidenziare se sia stata effettuata la verifica di congruità degli accantonamenti rispetto al contenzioso in essere, secondo i criteri di cui al punto 5.2 lett. h) del principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria, veniva precisato che *“l'Ente non ha ritenuto di accantonare somme dell'avanzo di amministrazione in quanto i contenziosi legali di cui è parte non presentano rischi di soccombenza certi (quindi pari al 100 per cento) o probabili (maggiori del 50 per cento), oppure in ultima analisi perché non è stato finora possibile attribuirne un grado di rischio preciso. In tale situazione non si è ritenuto opportuno o necessario procedere ad accantonamenti, che comunque significherebbe limitare la capacità di spesa del Comune e quindi, in ultima analisi, la possibilità di erogare i servizi pubblici senza un chiaro obbligo normativo.*

L'Ente comunque, come previsto dal principio contabile, in occasione della prima applicazione dei principi applicati della contabilità finanziaria aveva operato una ricognizione del contenzioso esistente. L'occasione all'epoca è stata utile anche al fine di verificare la congruità degli impegni di spesa per spese legali in quanto si trattava di cause il cui inizio risaliva a volte a diversi anni addietro.

La valutazione se accantonare risorse nel fondo in questione, pur venendo ovviamente reiterata ordinariamente, in particolare in sede di predisposizione dei bilanci di previsione e dei rendiconti, finora non ha portato ad una decisione di stanziare risorse in tal senso. Le “cause” di maggior valore che l'Ente subisce sono promosse da parte di alcune ditte aggiudicatarie di appalti di lavori pubblici e sono state legate a motivi che finora si sono rivelati sostanzialmente infondati. Infatti attualmente, ma anche nel 2018, l'Ente non presenta nessuna situazione in cui sia stato condannato in primo grado e per il quale abbia proposto ricorso in appello.

Per il resto si tratta di contenziosi che, spese di lite a parte, in genere sono di importo non rilevante”.

La Sezione, nel rammentare le disposizioni contenute al punto 5.2 lettera h), Allegato 4/2, del decreto legislativo n. 118/2011, evidenzia quanto rimarcato dalla Sezione delle Autonomie con deliberazione n. 14/2017/INPR contenente *“Linee di indirizzo per la relazione dei revisori dei conti dei comuni, delle città metropolitane e delle province sui bilanci di previsione 2017-2019 per l'attuazione dell'art. 1 comma 166 e seguenti della legge 23 dicembre 2005 n. 266”*, volte a fornire agli enti utili indicazioni di principio e operative su alcuni profili di particolare rilevanza per la corretta programmazione e gestione del bilancio di previsione 2017-2019, in cui ha sottolineato: *“particolare attenzione deve essere riservata alla quantificazione degli altri accantonamenti a fondi, ad iniziare dal Fondo contenzioso, legato a rischi di soccombenza su procedure giudiziarie in corso. Risulta essenziale procedere ad una costante ricognizione e all'aggiornamento del contenzioso formatosi per attestare la congruità degli accantonamenti, che deve essere verificata dall'Organo di revisione. Anche in questo caso, la somma accantonata non darà luogo ad alcun impegno di spesa e confluirà nel risultato di amministrazione per la copertura delle eventuali spese derivanti da sentenza definitiva, a tutela degli equilibri di competenza nell'anno in cui si verificherà l'eventuale*

soccombenza”.

Fondo crediti dubbia esigibilità

Per quanto concerne l'accantonamento a consuntivo del FCDE, pari a € 300.000,00 al 31/12/2018, in considerazione della sua modesta entità in relazione al totale dei residui attivi finali (pari all'8,67%), è stato chiesto all'Ente di illustrare analiticamente il calcolo effettuato per la determinazione del FCDE al 31/12/2018 precisando se sono state rispettate le disposizioni di cui al punto 3.3 del Principio di competenza finanziaria All. 4/2 al decreto legislativo n. 118/2011 nonché di far conoscere se è stata effettuata da parte dell'Organo di revisione la verifica di congruità del fondo in questione rispetto alla reale situazione dell'Ente e di comunicarne gli esiti alla Sezione.

In risposta, l'Amministrazione comunale ha prodotto apposito prospetto di calcolo del suddetto fondo, evidenziando che *“L'organo di revisione dell'ente ha verificato la congruità dei fondi dell'ente”, e che “L'ente ha provveduto all'accantonamento di una quota del risultato di amministrazione al fondo crediti di dubbia esigibilità come richiesto al punto 3.3 del principio contabile applicato 4.2 al D. Lgs 118/2011 e s.m.i.”.* Inoltre, evidenzia che *“pur rilevando che l'ammontare del fondo del 2018 (€ 300.000,00) rispetto al totale dei residui attivi è in effetti di modesta entità, si evidenzia però che è comunque più consistente rispetto all'accantonamento minimo di euro 215.594,83, come rilevato nel prospetto Composizione dell'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità e al fondo svalutazione crediti, allegato al rendiconto 2018”.*

Il Collegio, nel prendere atto del calcolo effettuato dall'Ente, rammenta che, se da un lato l'esempio n. 5 di cui al decreto legislativo n. 118/2011 prevede che si debba procedere ad *“individuare le categorie di entrate stanziare che possono dare luogo a crediti di dubbia e difficile esazione”,* precisando che *“la scelta del livello di analisi, è lasciata al singolo ente, il quale può decidere di fare riferimento alle tipologie o di scendere ad un maggiore livello di analisi, costituito dalle categorie, o dai capitoli”,* dall'altro lato tale disciplina dispone che *“con riferimento alle entrate che l'ente non considera di dubbia e difficile esazione, per le quali non si provvede all'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità, è necessario dare adeguata illustrazione nella Nota integrativa al bilancio”.*

Da ciò risulta che la scelta di non provvedere all'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità, con riferimento ad alcune entrate, deve essere adeguatamente ponderata e motivata in nota integrativa, considerato che tale fondo, da intendersi quale un fondo rischi, diretto ad evitare che le entrate di dubbia esigibilità, previste ed accertate nel corso dell'esercizio, possano finanziare delle spese esigibili nel corso del medesimo esercizio, deve essere quantificato in misura congrua.

Rapporto sulla tempestività dei pagamenti

Alla domanda preliminare 7.4 della Sezione I – Gestione finanziaria (*“In caso di superamento dei termini di pagamento sono state indicate le misure da adottare per rientrare nei termini di pagamento previsti dalla legge?”*) dei questionari sui Rendiconti 2017 e 2018, la risposta fornita è negativa. Al riguardo, l'Ente evidenziava che *“... la Giunta comunale aveva già indicato con propria deliberazione 38 del 2010 con la quale*

indicava delle misure per rispettare i termini di pagamento”. Atteso che è stato registrato un aumento, seppur lieve, del ritardo nei giorni di pagamento (da +9,64 gg. nel 2017 a +11,55 gg. nel 2018), la Sezione ha chiesto di fornire maggiori dettagli sulle misure adottate dall’Amministrazione per rientrare nei termini di pagamento previsti dalla legge.

Sul punto l’Ente precisava che “La tempestività dei pagamenti, pur se non oggetto di direttive interne scritte, oltre al richiamato atto di Giunta, è stata oggetto di continue verifiche da parte del servizio finanziario. Nel corso del 2019, ad esempio, si è provveduto a completare il processo di informatizzazione della spesa introducendo la liquidazione digitale delle fatture. Ciò in un primo momento, come tutti i cambiamenti del resto, ha determinato un periodo di ambientamento da parte degli uffici comunali. Con il passare del tempo ha permesso invece un più facile controllo dell’iter di liquidazione delle fatture e soprattutto una liquidazione più celere. Ne ha risentito positivamente anche il tempo di emissione del mandato di pagamento che avviene generalmente nel giro di uno o due giorni lavorativi dall’emissione della liquidazione, grazie anche alla assegnazione di risorse umane quasi esclusivamente dedicate allo scopo. Si evidenzia infine che, pur non negando difficoltà nel rispetto dei tempi di pagamento, nel 2020 l’Ente ha rispettato l’indicatore dei tempi medi di pagamento non dovendo in tal modo procedere ad un accantonamento nel fondo di garanzia dei debiti commerciali”.

Il Collegio, rilevato che l’indicatore annuale di tempestività dei pagamenti si attesta a + 9,64 gg. per il 2017 ed a + 11,55 gg. per il 2018, richiama l’attenzione dell’Ente sulla necessità di porre in essere ogni utile azione al fine di rendere effettivo il rispetto delle tempistiche di legge per il pagamento delle somme dovute per somministrazioni, forniture ed appalti, anche in relazione all’obbligo previsto dall’art. 183, comma 8, del TUEL, nonché alla possibile esposizione dell’Ente alle conseguenze risarcitorie nei confronti dei creditori.

Efficienza dell’attività di contrasto all’evasione tributaria nelle fasi di accertamento e di riscossione

Dall’analisi effettuata sui questionari degli esercizi 2017 e 2018, è stato riscontrato che gli importi indicati nelle tabelle sull’efficienza recupero evasione tributaria di cui alla sez. I.III - punto 2.1, non coincidono con i corrispondenti importi inseriti nelle analoghe tabelle indicate nelle Relazioni dell’Organo di revisione dei relativi rendiconti. In ogni caso, in merito alle entrate per recupero evasione IMU/TASI si evidenziano percentuali di riscossione esigue.

In risposta ai rilievi sopra formulati, il Comune di Valdobbadiene ha fornito i dati corretti, come da tabella sotto riportata, evidenziando che *“nei due questionari (quindi sia nel 2017 che nel 2018) non era stata inserita l’entrata derivante da recupero Ici degli anni precedenti, mentre le due relazioni del revisore ai rendiconti 2017 e 2018 risultano corrette”*.

Descrizione	Accertato cp 2017	Incassato cp 2017	Accertato cp 2018	Incassato cp 2018
Recupero evasione IMU/TASI	354.251,19		441.914,08	25.313,40
Recupero evasione altri tributi	9.374,64	9.374,64	2.692,02	2.692,02

Totale	363.625,83	9.374,64	444.606,10	28.005,42
--------	------------	----------	------------	-----------

Per quanto riguarda l'entità delle riscossioni registrate, l'Ente ne conferma l'esiguità ed evidenzia che *“La bassa percentuale è dovuta comunque parzialmente al fatto che, primo, gli incassi vengono imputati per ragioni di semplificazione nella tenuta della contabilità prioritariamente agli accertamenti a residui. In secondo luogo c'è anche una ragione di organizzazione del lavoro: solitamente durante la prima parte dell'anno l'attività dell'ufficio si concentra nella sistemazione e nell'aggiornamento della banca dati volta principalmente all'emissione della bollettazione che avviene a maggio (servizio che questo Ente eroga da diversi anni inviando al domicilio del contribuente gli F24 precompilati); dopo la gestione della rata di acconto viene dedicato più tempo all'attività di gestione dell'accertamento con la conseguenza che gli avvisi di accertamento vengono emessi e recapitati nella seconda parte dell'anno, portando a volte quindi il termine per il pagamento addirittura all'anno successivo”*.

Il Comune, inoltre, nel rilevare che *“Il dato dell'accertato totale per recupero dell'evasione denota comunque una intensa attività su tale versante da parte dell'ufficio”* e che *“In termini assoluti poi le riscossioni totali sono di tutto rilievo”*, ritiene opportuno evidenziare che *“per effetto della pandemia Covid-19 dal 2020 l'attività di riscossione coattiva si è sostanzialmente bloccata. Comunque sia l'Ente nel 2018 aveva affidato ad una società esterna l'attività di recupero coattivo (quindi solo per gli avvisi di accertamento non incassati). Recentemente ha affidato, per motivi di rotazione degli affidatari dei servizi e al fine di dare un ulteriore impulso a tale attività, il servizio ad un altro soggetto. L'Ente inoltre dal 2019 ha potenziato l'ufficio tributi con l'assegnazione di un ulteriore dipendente per circa l'80 per cento del suo tempo”*.

La Sezione non può esimersi dal rilevare, in ogni caso, come negli esercizi in esame le riscossioni per recupero evasione tributaria risultino particolarmente basse (2,58% nel 2017 e 6,30% nel 2018).

Organismi Partecipati

Dalla risposta fornita al punto 14 della Sezione IV dei questionari sui rendiconti 2017 e 2018, sono stati verificati casi di mancata conciliazione dei rapporti creditori e debitori fra l'Ente e alcuni organismi partecipati, di cui peraltro si rileva, in alcuni casi, l'assenza della doppia asseverazione dei rispettivi organismi di revisione.

Alla richiesta formulata dalla Sezione di fornire più dettagliate informazioni al riguardo, il Comune di Valdobbiadene rinvia alle note informative allegate ai rendiconti 2017 e 2018, ai sensi dell'art. 11, comma 6, lettera j) del decreto legislativo n. 118/2011, da cui si rileva:

- per il rendiconto 2017: *“si dà atto che la situazione debitoria/creditoria tra il comune di Valdobbiadene e i propri enti strumentali e le società da esso partecipate risulta coincidente limitatamente ai due organismi”* Gal Altamarca Trevigiana e Farmacia Comunale Srl mentre le rimanenti partecipate (Alto Trevigiano Servizi, Banca Popolare Etica Scpa, Galeno Srl, Res Tipica in Comune Srl) non hanno risposto alla richiesta inoltrata dal Comune. Ulteriori informazioni emergono dal questionario 2017, ove l'Ente precisa che *“il rapporto con ATS è stato parificato successivamente*

(all'epoca la società non aveva presentato in tempo il documento). Con Res Tipica Srl il comune non ha rapporti di debito/credito. La società è in fase di liquidazione. Per quanto riguarda Banca Etica srl si è appurato soltanto recentemente che il comune non era iscritto a libro soci. Infine anche Galeno srl non ha presentato il documento: la partecipazione nella società è stata peraltro recentemente alienata”;

- per l'esercizio 2018, *“si dà atto che la situazione debitoria/creditoria tra il comune di Valdobbadiene e i propri enti strumentali e le società da esso partecipate risulta coincidente limitatamente a Gal Altamarca Trevigiana ed ad Asco Holding”* mentre emerge la mancata conciliazione per la partecipata Alto Trevigiano Servizi Srl dovuta *“a mere differenze nella contabilizzazione”*; le rimanenti partecipate (Galeno Srl, Res Tipica in Comune Srl, Farmacia comunale Dalla Costa Srl) non hanno risposto alla richiesta inoltrata dal Comune. Si evidenzia tuttavia che non risultavano crediti e debiti nei confronti delle stesse, ad eccezione della Farmacia comunale Dalla Costa Srl, il cui credito vantato dal Comune di € 37.500,00 alla data del 31/12/2018, risultava incassato il 15 gennaio 2019.

La Sezione raccomanda un attento monitoraggio delle partecipazioni detenute, funzionali al mantenimento degli equilibri gestionali e, nel prendere atto delle informazioni fornite dall'Ente, ritiene necessario sottolineare l'importanza della verifica dei crediti e debiti reciproci tra enti territoriali e propri organismi partecipati che risponde all'esigenza di garantire trasparenza e veridicità delle risultanze del bilancio degli enti partecipati e, pertanto, richiama l'attenzione dell'Ente sulla necessità di porre in essere ogni azione utile al fine di ripristinare quanto prima le corrette partite debiti/crediti con le predette Società. A tal proposito richiama la deliberazione n. 2/SEZAUT/2016/QMIG in cui la Sezione delle Autonomie in merito alla nota informativa attestante i rapporti creditori e debitori intercorrenti tra enti locali e società partecipate o altri enti strumentali ha enunciato il seguente principio di diritto:

“La disposizione dettata dall'art. 11, co. 6, lett. j), del d.lgs. n. 118 del 2011, che prevede l'inserimento nella relazione sulla gestione da allegare al rendiconto degli enti territoriali anche degli esiti della verifica dei crediti e debiti reciproci con i propri enti strumentali e società controllate e partecipate, si conforma a principi di trasparenza e veridicità dei bilanci e mira a salvaguardare gli equilibri di bilancio attenuando il rischio di emersione di passività latenti per gli enti territoriali.

Gli obiettivi di gestione perseguiti dall'ente territoriale devono necessariamente tener conto anche del sistema di enti strumentali e società controllate e partecipate ovvero del cosiddetto “gruppo amministrazioni pubblica” secondo le modalità ed i criteri individuati nel principio applicato del bilancio consolidato di cui all'allegato n. 4/4 del d.lgs. n. 118/2011.

Fermo restando la responsabilità dell'organo esecutivo dell'ente territoriale, tenuto a redigere la relazione sulla gestione allegata al rendiconto e, quindi, ad illustrare gli esiti della verifica dei debiti e crediti reciproci con i propri enti strumentali e società controllate e partecipate, l'obbligo di asseverazione deve ritenersi posto a carico degli organi di revisione sia degli enti territoriali sia degli organismi controllati/partecipati, per evitare eventuali incongruenze e garantire una piena attendibilità dei rapporti debitori e creditori.

L'asseverazione da parte dell'organo di revisione degli enti strumentali e delle società

controllate e partecipate è sempre necessaria, a nulla rilevando che dal bilancio societario sia possibile individuare in modo analitico i singoli rapporti debitori e creditori esistenti nei confronti dell'ente socio, senza previsione di compensi aggiuntivi. In caso di inerzia da parte degli organi di revisione degli enti strumentali e delle società controllate e partecipate, il soggetto incaricato della revisione dell'ente territoriale segnala tale inadempimento all'organo esecutivo dell'ente territoriale che assume senza indugio, e comunque non oltre il termine dell'esercizio finanziario in corso, i provvedimenti necessari ai fini della riconciliazione delle partite debitorie e creditorie (art. 11, co. 6, lett. j, d.lgs. n. 118/2011)”.

Altre osservazioni emergenti dalle Relazioni dell'Organo di revisione

Dalla lettura delle Relazioni dell'organo di revisione sui Rendiconti 2017 e 2018 sono inoltre emerse le seguenti criticità:

- a) con riferimento ai vincoli su autoveicoli, è stato segnalato il mancato rispetto, negli esercizi 2017 e 2018, del limite previsto dall'art. 5, comma 2, del decreto legge n. 95/2012;
- b) relativamente alla resa del conto degli agenti contabili, l'Organo di revisione ha verificato, relativamente all'imposta di soggiorno, che non tutti i riscuotitori speciali hanno presentato il conto degli agenti contabili.

Alla richiesta della Sezione di fornire dettagli sui punti sopra esposti, il Comune ha fornito le informazioni di seguito esposte:

- a) relativamente al mancato rispetto dei vincoli su autoveicoli *“Il limite non è stato rispettato per “impossibilità oggettiva”. Il rispetto dei limiti previsti dalla normativa avrebbe infatti comportato la decisione di vendere parte degli autoveicoli oppure di privare gli stessi della necessaria manutenzione compromettendo gravemente la gestione e l'attuazione dei servizi comunali. È possibile aggiungere solamente che l'alienazione (o dismissione) dei mezzi avrebbe comportato sicuramente una spesa maggiore in quanto l'Ente avrebbe dovuto acquisirne di nuovi, strada che non era all'epoca percorribile.”*
- b) Per quanto riguarda la resa del conto degli agenti contabili *“Al momento della chiusura dei rendiconti 2017 e 2018 alcune attività ricettive non avevano ancora presentato il conto degli agenti contabili, situazione che il revisore dei conti aveva evidenziato nella sua relazione. L'Ente ha comunque sollecitato costantemente la presentazione del documento, tant'è che la situazione è costantemente migliorata nel corso del tempo. Si precisa comunque che delle 79 strutture ricettive operanti negli anni 2017 e 2018 ad oggi non sono pervenute rispettivamente n. 7 n. 1 conti degli agenti contabili. Si precisa comunque che fin dall'istituzione del tributo l'Ente si è dotato di un apposito applicativo software, messo a disposizione delle strutture, che consente al Comune il monitoraggio costante della situazione dell'imposta di soggiorno e permette altresì alle strutture la predisposizione del modello 21 per la presentazione del conto degli agenti contabili.”*

Sul punto la Sezione richiama l'Ente ad una attenta osservanza delle previsioni normative che impongono alle amministrazioni territoriali adempimenti puntuali finalizzati ad

assicurare il coordinamento della finanza pubblica e rammenta che il legislatore talvolta ricollega ai relativi inadempimenti conseguenze sul soggetto che non ha osservato i precetti normativi (varie ipotesi di responsabilità, disciplinare erariale e dirigenziale) ed altre volte prevede effetti sugli atti adottati (mediante ipotesi di nullità testuale).

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, esaminati i questionari relativi ai rendiconti per gli esercizi 2017 e 2018 ed ai bilanci di previsione 2017/2019 e 2018/2020 del Comune di Valdobbiadene (TV):

- sollecita l'Amministrazione Comunale ad adottare specifiche linee di indirizzo e/o coordinamento per l'ordinato svolgimento dei controlli sugli equilibri finanziari;
- richiama l'Ente alla corretta quantificazione del Fondo contenziosi e del Fondo crediti dubbia esigibilità ed a monitorare costantemente l'adeguatezza dei medesimi fondi, sia in sede previsionale che in sede di approvazione del rendiconto di gestione, in conformità dei principi contabili vigenti;
- rileva che l'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti per entrambi gli esercizi finanziari 2017 e 2018 è positivo, attestandosi a + 9,64 gg. per il 2017 ed a + 11,55 gg. per il 2018. Richiama l'attenzione dell'Ente sulla necessità di porre in essere ogni utile azione al fine di rendere effettivo il rispetto delle tempistiche di legge per il pagamento delle somme dovute per somministrazioni, forniture ed appalti, anche in relazione all'obbligo previsto dal novellato art. 183, comma 8, del TUEL nonché alla possibile esposizione dell'ente alle conseguenze risarcitorie nei confronti dei creditori;
- raccomanda una maggiore attenzione sul fronte delle azioni organizzative e programmatiche volte a dare maggiore certezza alla effettiva realizzazione delle entrate;
- richiama l'Ente al puntuale e integrale adempimento in ordine all'asseverazione e conciliazione delle reciproche posizioni debitorie e creditorie tra Organismi partecipati ed Ente, ottemperando compiutamente alle disposizioni previste in materia. In particolare, a tal riguardo, richiama l'attenzione del Responsabile del servizio finanziario e del Segretario generale, affinché si adoperino al fine di assicurare il corretto adempimento dell'obbligo normativo in argomento;
- richiama, infine, l'attenzione degli organi tecnici (Responsabile dei servizi finanziari, Collegio di revisione, Segretario generale, ognuno per la parte di competenza) e degli organi politici sulla necessità di vigilare sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione dell'Ente in relazione a tutte le criticità e/o irregolarità riscontrate: regole la cui violazione reiterata presenta profili di rischio per gli equilibri di bilancio futuri e per il mantenimento di una sana gestione finanziaria anche alla luce dell'art. 147 quinquies e del rimodulato art. 153 del TUEL;
- raccomanda una maggiore attenzione sul fronte delle azioni organizzative e

programmatorie volte a dare maggiore certezza alla effettiva realizzazione delle entrate finalizzando le energie al recupero dell'evasione tributaria; a tal riguardo, in particolare, richiama l'attenzione del Responsabile del Servizio e del Segretario generale;

- rammenta l'obbligo di pubblicazione della presente pronuncia ai sensi dell'art. 31 del decreto legislativo n. 33/2013.

Con riserva di verificare nei successivi esercizi gli esiti delle segnalazioni e rilievi riportati nella presente deliberazione.

Copia della presente pronuncia sarà trasmessa al Presidente e per suo tramite al Consiglio Comunale, al Sindaco, al Segretario generale, ed all'Organo di revisione economico-finanziaria del Comune di Valdobbiadene (TV).

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 6 dicembre 2021.

IL MAGISTRATO RELATORE

f.to digitalmente Amedeo Bianchi

IL PRESIDENTE

f.to digitalmente Maria Elisabetta Locci

Depositata in Segreteria il 9 giugno 2022

IL DIRETTORE DI SEGRETERIA

f.to digitalmente Letizia Rossini