



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

Nell'adunanza del 14 dicembre 2022

composta dai magistrati:

Maria Elisabetta LOCCI	Presidente
Elena BRANDOLINI	Consigliere
Amedeo BIANCHI	Consigliere
Giovanni DALLA PRIA	Primo Referendario relatore
Paola CECCONI	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 2020/22, approvate dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 8/SEZAUT/2020/INPR;

VISTE le Linee-guida per la redazione delle relazioni inerenti al Rendiconto dell'esercizio 2020, approvate dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 7/SEZAUT/2021/INPR;

VISTE le deliberazioni n. 21/2021/INPR e n. 24/2022/INPR con le quali la Sezione ha approvato il programma di lavoro per gli anni 2021 e 2022;

VISTA l'ordinanza presidenziale 27/2021/INPR con la quale sono stati approvati i criteri di selezione degli enti da assoggettare al controllo;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 43/2021/INPR con la quale è stato disposto il controllo del Rendiconto 2020 contestualmente al Bilancio di Previsione 2020-2022;

VISTA l'ordinanza del Presidente n. 34 /2022 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il Relatore, Primo Referendario Giovanni Dalla Pria;

FATTO E DIRITTO

L'art. 7, comma 7, della 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 una forma di controllo cd. *“collaborativo”* da parte della Corte dei conti nei confronti di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, volta a verificare la presenza di irregolarità finanziarie e, conseguentemente, a stimolare processi auto-correttivi da parte delle Amministrazioni controllate. Successivamente, 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 relazioni sul bilancio di previsione dell'esercizio di competenza, e sul rendiconto dell'esercizio medesimo (redatte sulla base di criteri e linee guida definiti dalla Corte dei conti), che diano conto 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, nonché di ogni grave irregolarità contabile e finanziaria in ordine alle quali l'amministrazione non abbia adottato le misure correttive segnalate dall'organo di revisione. Quanto alla portata delle suddette disposizioni, la Corte costituzionale ha evidenziato che tale controllo, di natura collaborativa, *“è ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità”* ed ha *“la caratteristica, in una prospettiva ... dinamica, di finalizzare il confronto tra fattispecie e parametro normativo alla adozione di effettive misure correttive”* (sentenza n. 179/2007). Con il decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174

convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, è stato introdotto nell'ambito del D.Lgs. n. 267/2000 l'art. 148-*bis* che specifica ed innova i controlli da parte delle sezioni regionali della Corte dei conti.

In primo luogo, infatti, viene, da un lato, esplicitata la finalità del controllo già previsto dalla legge n. 266/2005 (volto, dunque, a verificare il *rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno; l'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, sesto comma, della Costituzione; la sostenibilità dell'indebitamento; l'assenza di irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti*) e, dall'altro, ne viene ulteriormente definito l'ambito (precisando che *“Ai fini di tale 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”*). In secondo luogo, viene previsto che nell'ambito delle suddette verifiche *“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 [oggi superato dalla nuova regola contabile dell'equilibrio di cui alla legge 24 dicembre 2012, n. 243, e s.m.i.] 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”*.

Come precisato dalla Corte costituzionale, con la riforma in parola si è inteso attribuire ai controlli delle sezioni regionali della Corte dei conti carattere cogente nei confronti dei destinatari al fine di prevenire e 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”* (sentenza n. 40/2014). Sulla base del quadro normativo sopra descritto tutt'oggi vigente e nel quale, dunque, permane ancora la funzione collaborativa, il controllo finanziario sugli enti locali può condurre a differenti esiti: ove vengano riscontrate irregolarità contabili di minor gravità, soprattutto se accompagnate da sintomi di criticità o di difficoltà gestionali, le stesse vengono segnalate dalle sezioni regionali affinché i destinatari possano responsabilmente assumere misure auto-correttive volte ad evitare l'insorgenza di situazioni di deficitarietà o squilibrio; qualora, invece, vengano accertate irregolarità capaci di compromettere la stabilità finanziaria dell'ente soggetto a controllo, esso può condurre ai descritti esiti cogenti, al fine di preservare le risorse pubbliche la cui gestione è demandata all'ente assoggettato a controllo. Occorre, inoltre, richiamare le linee guida della Sezione delle autonomie (in particolare le Linee-guida per la redazione delle relazioni inerenti al Bilancio di previsione 2020/22, approvate dalla Sezione delle

autonomie con deliberazione n. 8/SEZAUT/2020/INPR e le linee-guida per la redazione delle relazioni inerenti al Rendiconto dell'esercizio 2020, approvate dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 7/SEZAUT/2021/INPR) ove si è sottolineata l'opportunità di proseguire nel monitoraggio degli istituti più rilevanti del sistema armonizzato, focalizzando l'attenzione su specifici profili gestionali indicativi della capacità di perseguire un'effettiva stabilità di medio-lungo termine. Pertanto, in continuità con il percorso già intrapreso per il passato, ed in conformità alla ormai consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale, anche per l'esercizio in esame il questionario ha privilegiato l'analisi degli aspetti principali della gestione, ossia: gestione finanziaria, risultato di amministrazione, indebitamento.

Nello specifico, secondo la giurisprudenza (cfr. Corte cost. sent. n. 40/2014), il controllo ex art. 148 bis D. Lgs. 267/2000 ha natura preventiva ed è segnatamente preordinato al riscontro di ogni disfunzione contabile che si appalesi dalla strumentazione economico-finanziaria (*"irregolarità suscettibili di pregiudicare anche in prospettiva gli equilibri economico - finanziari degli enti"*, art. 148 bis, comma 1). Siffatto controllo riguarda, tra l'altro, la *"violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria"* (art. 148 bis, comma 3, primo periodo, D. Lgs. 267/2000). L'accertamento di detta violazione non determina immediati provvedimenti interdittivi da parte della Corte dei conti. Infatti, l'interdizione consegue a fattispecie diverse da quella indicata, preclusive dell'*"attuazione dei programmi di spesa"* (art. 148 bis, comma 3, terzo periodo), per *"la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria"*. Più specificamente, quest'ultime costituiscono violazioni di danno perché alterano in concreto il bene giuridico dell'equilibrio economico - finanziario dell'ente locale, producendone una lesione effettiva. Al contrario, le prime (*"violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria"*), che qui astrattamente interessano, costituiscono violazioni di mero pericolo perché il suddetto bene giuridico è soltanto minacciato. A ben vedere, si tratta di pericolo astratto o presunto che si atteggia ad elemento costitutivo della fattispecie proibitiva, talché la Corte dei conti lo deve inferire *iuris et de iure* nel momento in cui accerta la violazione. Rafforza tale distinzione la richiamata previsione normativa per cui le irregolarità siano suscettibili *"anche in prospettiva"* (art. 148 bis, comma 1) di pregiudicare gli equilibri economico-finanziari. Ma la presunzione legale di pericolo, nei termini suddetti, onera la Corte dei conti a verificare se si profilano conseguenti effetti, questa volta, dannosi per l'equilibrio economico-finanziario dell'ente locale: essi non ricorrono ove lo scrutinio delle misure correttive operate dall'ente locale rilevi l'idoneità /efficacia, in concreto, delle stesse perché ascrivibile a profili di attendibilità, affidabilità, serietà e congruenza.

Con riferimento ai precedenti esercizi riguardanti il comune di Pozzoleone, oggetto del presente controllo finanziario, la Sezione aveva così deliberato: BP 2019/2021 e Rendiconto 2019 – Deliberazione 12/2022/PRSP con cui la Sezione accertava: 1) la fragilità dell'equilibrio di parte corrente conseguito mediante applicazione di avanzo di amministrazione e di entrate di parte capitale destinate a spese correnti in base a specifiche disposizioni di legge o di principi contabili, raccomandando l'adozione di misure tese al rafforzamento degli equilibri di bilancio; 2) l'assenza della componente vincolata e della componente relativa agli investimenti del risultato di amministrazione, richiamando l'osservanza dei corrispondenti principi giurisprudenziali; 3) l'esiguità della

parte disponibile del risultato di amministrazione, con obbligo di preservare dal rischio di disavanzo di amministrazione; 4) il mancato accantonamento di oneri correlati al contenzioso, richiamando l'osservanza della normativa afferente, quanto il monitoraggio dell'assetto dei contenziosi; 5) l'inesaustiva riscossione dei residui e della competenza del titolo III, raccomandando l'adozione di misure utili ad incrementare l'attività di riscossione; 6) il basso grado di riscossioni in materia di recupero dell'evasione tributaria, raccomandando di attivare ogni opportuna azione organizzativa volta a migliorare i risultati; 7) il reiterato ricorso all'anticipazioni di tesoreria con violazione del parametro deficitario n. 3 e l'azzeramento del fondo cassa; 8) lo sfioramento del parametro obiettivo n. 4 (sostenibilità debiti finanziari) di cui al D.M. 28 dicembre 2018, raccomandando all'Amministrazione di adottare i comportamenti necessari al ripristino dei valori appropriati; 9) il disequilibrio economico, raccomandando di adottare gestioni tese alla realizzazione di risultati economici di esercizio positivi, in un'ottica di equilibrio complessivo finanziario, economico e patrimoniale; 10) il valore negativo del fondo di dotazione del patrimonio netto, raccomandando di favorire la progressiva ricostituzione del fondo di dotazione, utile in ogni caso ad assolvere alla funzione di garanzia delle obbligazioni dell'Ente. A seguito dell'esame dei questionari sul bilancio di previsione 2020-2022 e sul rendiconto relativo all'esercizio 2020, della relazione dell'Organo di revisione relativa al bilancio e al rendiconto medesimi e degli schemi di bilancio presenti nella Banca dati delle Amministrazioni Pubbliche (BDAP), del comune di Pozzoleone (VI), emerge la situazione contabile-finanziaria ordinata per segmento di materia e compendiate dalle seguenti tabelle. Permanendo criticità note (in particolare fragilità equilibri, risultato amministrazione – cassa azzerata e anticipazioni tesoreria), si sono chiesti ragguagli all'amministrazione le cui repliche verranno esplicitate in relazione al paragrafo di riferimento. La richiesta di chiarimenti è stata inoltrata con nota prot. 8097 del 31/10/22, allegata alla presente relazione, mentre l'amministrazione comunale ha fornito i chiarimenti con nota di risposta prot. 7389 del 17.11.2022, acquisita al protocollo CdC n. 8742 del 17.11.2022:

Rendiconto 2020

RISULTATO DI COMPETENZA - EQUILIBRI DI BILANCIO - EQUILIBRIO COMPLESSIVO

L'impostazione del bilancio di previsione 2020-2022 è tale da garantire il rispetto degli equilibri nei termini previsti dall'art. 162 D. Lgs. 267/2000 ed il rispetto del saldo di competenza d'esercizio non negativo ai sensi art. 1, comma 821, legge n. 145/2018. Il rendiconto 2020 è stato approvato con Deliberazione C.C. n. 10 del 30.04.202 con le seguenti risultanze:

EQUILIBRI DI BILANCIO SCHEMI BDAP (ultima versione)	
Rendiconto 2020	
Risultato di competenza di parte Corrente ¹ (O1)	11.172,03
Equilibrio di bilancio di parte corrente (O2)	-4.393,62
Equilibrio complessivo di parte corrente (O3)	-9.361,34
Risultato di competenza in c/capitale (Z1)	9.409,59
Equilibrio di bilancio in c/capitale (Z2)	9.409,59

Equilibrio complessivo in c/capitale (Z3)	9.409,59
Risultato di competenza (W/1)	20.581,62
Equilibrio di bilancio (w/2)	5.015,97
Equilibrio complessivo (w/3)	48,25

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

L'Ente ha conseguito un risultato di competenza (W/1) non negativo, come prescritto dall'art.1, comma 821, della legge n. 145/2018. L'Ente ha altresì verificato il conseguimento dell'equilibrio complessivo (W3) ai sensi e per gli effetti delle indicazioni rese dal decreto 1° agosto 2019.

Premesso ciò, pur se il risultato di competenza di parte corrente (O1) è anch'esso positivo, l'equilibrio di bilancio di parte corrente (O2) e quello complessivo di parte corrente (O3) assumono un valore negativo a seguito accantonamenti di parte corrente effettuati nel bilancio di previsione, pari a € 15.565,56, e alla variazione di accantonamenti di parte corrente effettuata in sede di rendiconto, pari a € 4.967,72, dimostrando una certa fragilità posto che i citati saldi rappresentano l'effettiva capacità dell'Ente di garantire, anche a consuntivo, la copertura integrale, oltre che degli impegni, anche dei vincoli di destinazione e degli accantonamenti di bilancio.

Richiesti i parametri valutativi del caso, l'amministrazione comunale ha replicato secondo cui *“in questo specifico periodo storico si registra una particolare difficoltà nella gestione di competenza, con i conseguenti riflessi sugli equilibri di bilancio, data, oltre che dalle caratteristiche principali del comune: 1) dalla notevole riduzione avuta negli anni scorsi delle risorse conseguentemente ai considerevoli tagli ai trasferimenti; 2) dall'impatto delle spese di ammortamento dei mutui contratti, o comunque degli investimenti, posti in essere negli scorsi anni e per i quali le relative spese gravano sugli attuali bilanci. Oltre a tali fattori per il 2020 (e successivo 2021) è da tenere conto degli aspetti conseguenti ai provvedimenti assunti nell'ambito della pandemia da COVID -19. L'Amministrazione ha posto in essere varie iniziative di contenimento della spesa corrente e di perseguimento di un maggiore equilibrio di bilancio. In tale ambito si segnala, tra l'altro, un adeguamento delle entrate tributarie (addizionale comunale all'IRPEF) posto in essere una prima volta nell'esercizio 2019 e successivamente con un ulteriore adeguamento nel 2022. Con riferimento alla contrazione di eventuali nuovi mutui viene posta particolare attenzione ai conseguenti riflessi sulla situazione finanziaria, circostanza che va necessariamente ad essere valutata unitamente alla necessità di poter dare, per quanto possibile, attuazione al programma dei lavori pubblici. In tale senso l'Amministrazione è particolarmente attiva nel reperimento di contributi da parte di enti superiori, che debbono però essere integrati con parziale co-finanziamento comunale (da cui, in assenza di altre risorse proprie, nasce la necessità di contrazione di mutui al fine di non perdere i finanziamenti)”*. La Sezione richiama il precetto segnatamente normativo di trasversalità dell'equivalenza dei saldi di che trattasi (cfr. più in generale, Corte dei conti, sez. controllo Veneto, Delib. 64/20121/PRSE; 26/2021/PRSE). Il risultato di competenza, al netto dell'avanzo di amministrazione applicato e del FPV di entrata e di spesa, permane positivo e pari a € 118.586,74. Non è stato utilizzato avanzo di amministrazione dell'esercizio precedente.

OBIETTIVI DI FINANZA PUBBLICA

L'Ente rispetta il saldo obiettivo di finanza pubblica avendo conseguito un risultato di competenza dell'esercizio non negativo, nel rispetto di cui ai commi 820 e 821 del citato art.1 della Legge 145/2018.

EFFETTI GESTIONE FINANZIARIA 2020 CONNESSI AD EMERGENZA COVID (sezione questionario pag. 6)

L'Ente non ha usufruito delle anticipazioni di liquidità. L'Ente non si è avvalso della facoltà concessa dal co. 1-ter, art. 109, d.l. n. 18/2020 di svincolare quote di avanzo di amministrazione vincolate. L'Ente dichiara di non aver utilizzato la quota libera dell'avanzo di amministrazione per il finanziamento di spese correnti connesse con l'emergenza in deroga all'art. 187, co. 2, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, come previsto, per l'esercizio 2020, dall'art. 109, co. 2, d.l. n. 18/2020. L'Ente dichiara di non aver applicato i risparmi alla spesa corrente o in conto capitale poiché non "ricorre la fattispecie". Nella certificazione Covid-19 trasmessa al MEF in data 24/05/2021 risultano indicate minori spese derivanti da covid-19 per € 48.013,00. L'Ente dichiara di aver correttamente contabilizzato ed utilizzato le somme derivanti dalla sospensione mutui (gestione MEF) ex art. 112, d.l. n. 18/2020. In relazione alla corretta contabilizzazione ed utilizzo delle somme derivanti da altre operazioni di sospensione di mutui, viene dichiarato che "non ricorre fattispecie". All'esito di richiesta istruttoria sul punto, l'amministrazione comunale ha così replicato: "*QUESTIONARIO CONSUNTIVO 2020 domanda "4. L'Ente ha applicato i risparmi alla spesa corrente o in conto capitale?" risposta "NON RICORRE LA FATTISPECIE" • Modello CERTIF-COVID-19 Totale minori spese derivanti da COVID-19 (D) € 48.013,00 la risposta è da intendersi nel senso che per tali minori spese non vi è stata una "puntuale applicazione" con specifici provvedimenti (come succede ad esempio nel caso di "applicazione" dell'avanzo di amministrazione), rientrando tali minori spese nell'ambito della gestione generale del bilancio che, come desumibile dal citato "Modello CERTIF-COVID-19", vede anche "minori/maggiori entrate derivanti da COVID-19" e "maggiori spese derivanti da COVID-19" (al netto dei ristori) per un saldo complessivo di € - 85.347,00." Si conferma, perciò, che gli allegati al rendiconto concernenti il risultato di amministrazione (allegato a) e l'elenco analitico delle risorse vincolate nel risultato di amministrazione (allegato (a/2), come riportati in BDAP, sono definitivi e coerenti con i dati della certificazione di cui sopra. Si conferma, inoltre, che tutti i trasferimenti ricevuti nel corso del 2020 in seguito all'emergenza COVID-19 sono stati completamente impegnati entro il 31/12, ai fini dell'utilizzo per le finalità per cui sono stati assegnati. Conseguentemente, in merito a tali trasferimenti, non sono stati previsti importi vincolati nel risultato di amministrazione."*

RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE

	Rendiconto 2020
Fondo cassa	0,00
Residui attivi	685.198,29
Residui passivi	497.494,15
FPV per spese correnti	65.054,43
FPV per spese in conto capitale	84.424,80

FPV per attività finanziarie	0,00
Risultato di amministrazione	38.224,91
Totale accantonamenti	32.391,75
Di cui: FCDE	27.002,33
Totale parte vincolata	0,00
Totale parte destinata agli investimenti	0,00
Totale parte libera	5.833,16

Tra le quote accantonate e quelle vincolate, si rileva, in particolare, quanto segue: 1) la quota accantonata è costituita dal *Fondo crediti di dubbia esigibilità* pari a € 27.002,33 determinato con il metodo ordinario (incidenza FCDE rispetto ai residui attivi titoli I e III risulta di c.a. il 6,39%), e da altri accantonamenti pari a € 5.389,42 (indennità fine mandato del sindaco, rinnovi contrattuali); 2) non sono stati effettuati accantonamenti al fondo contenzioso e al fondo perdite società partecipate in quanto “*non sussiste la fattispecie*”; 3) non ci sono quote vincolate né destinate ad investimenti; 4) la parte disponibile dell’avanzo permane esigua. Si richiamano per quanto d’interesse le repliche dell’amministrazione comunale e le valutazioni della Sezione in merito all’equivalenza dei saldi.

CAPACITA’ DI RISCOSSIONE

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

	Rendiconto 2020 Accertamenti (a)	Rendiconto 2020 Riscossioni (b)	% (b/a)
Tit.1 residui (iniziali + riaccertati)	298.782,06	201.206,08	67,34%
Tit.1 competenza	946.004,16	812.923,34	85,93%
Tit.3 residui (iniziali + riaccertati)	210.747,17	84.978,24	40,32%
Tit.3 competenza	277.611,25	211.329,95	76,12%

La Sezione rileva la migliorabilità di riscossione dei residui del titolo III. Al riguardo, l’Ente ha precisato che “*Con riferimento all’andamento della riscossione dei residui del titolo III non si segnalano situazioni che lascino prevedere particolari criticità, sarà cura degli uffici preposti provvedere alla gestione dei residui in argomento, con l’adozione dei conseguenti provvedimenti necessari. Si segnala che l’andamento della riscossione in parola nel corso dell’anno 2020 (e nel successivo anno 2021) è stata in parte influenzata anche da tutti gli aspetti conseguenti ai provvedimenti assunti nell’ambito della pandemia da COVID-19*”.

La Sezione ricorda in proposito che “*la permanenza in bilancio e la relativa contabilizzazione di un numero rilevante di residui attivi debba trovare adeguata dimostrazione, poichè diversamente il mero riferimento ad un’aggregazione apodittica e sintetica è suscettivo di alterare le risultanze finali dei conti consuntivi, e di riflesso il*

conto consolidato di tutte le pubbliche amministrazioni, con conseguente pregiudizio della tenuta dei saldi di bilancio nonché delle corrette finalità di coordinamento della finanza pubblica” (Corte cost., sent. n. 138/2013).

Riscossione a seguito di attività di verifica e controllo: IMU (pag. 14 questionario)

Nella sezione dedicata del questionario si rileva che l’Ente ha provveduto alla nomina del funzionario responsabile della riscossione ex art. 1, co. 793, legge n.160/2016”; il competente Ufficio dell’Ente ha disciplinato, anche in via informale, le modalità di affidamento del carico nelle more del D.M. attuativo di cui all’art. 1, co 792, lett. b), legge n.160/2019; l’Ente ha adeguato i propri strumenti regolamentari in materia di rateazione delle entrate ai sensi dell’art. 1, commi 796 e ss., legge n. 160/2019; la riscossione dell’IMU, nel periodo 2017-2020, è stata gestita direttamente dall’Ente; l’Ente dispone di un software che consente di determinare il valore di riferimento del gettito potenziale lordo e il correlato valore del mancato gettito. Infine, dalla tabella di pagina 15 del questionario, riportante i volumi di accertamento fiscale e le relative riscossioni nel quadriennio 2017-2020, il tasso di realizzo nel quadriennio presenta valori non molto elevati, attestandosi su una percentuale che oscilla tra il 31% e il 41%.

Evasione tributaria

Dalla tabella di pagina 30 del questionario riguardante l’attività di recupero evasione IMU/TASI, la Sezione rileva una percentuale di riscossione pressoché esigua (accertamenti € 45.777,00 – riscossioni € 94,00). L’Ente ha effettuato accantonamento a FCDE. Dal Parere del Revisore Unico emerge che: *L’ufficio tributi informa che, in considerazione sia della carenza di personale, ha provveduto alla emissione e notifica dei provvedimenti di recupero IMU e TASI solamente nelle ultime settimane del 2020, conseguentemente i pagamenti da parte dei contribuenti e la gestione dei vari provvedimenti sta avendo luogo nel corso del 2021.*

SITUAZIONE DI CASSA

	Rendiconto 2020
Fondo cassa finale	0,00
Anticipazione di tesoreria	0,00
Cassa vincolata	3.000,00
Tempestività dei pagamenti	-7,58

L’Organo di revisione dichiara la corrispondenza tra le scritture dell’Ente e quelle del tesoriere. Il fondo cassa è azzerato. All’esito di richiesta istruttoria sul punto, l’amministrazione comunale ha replicato, segnalando che *“il finanziamento di lavori pubblici con contributi di enti superiori, negli ultimi anni con importi anche piuttosto importanti, spesso comporta temporanei maggiori aggravii della predetta criticità, tenuto conto che le spese debbono essere anticipate dall’ente ed i trasferimenti dei contributi ottenuti da parte degli enti superiori avviene a seguito di presentazione di rendicontazione ed istruttoria (con le conseguenti tempistiche) da parte di tali enti”*. Al riguardo, la Sezione osserva che l’analisi dei flussi di cassa, qui azzerati in punto di fondo cassa, si rivela, per più aspetti, elemento essenziale nell’ambito del controllo finanziario di che trattasi (Corte conti, sez. controllo Calabria, delib. n. 98/2020/PRSP/12 maggio

2020). Come evidenziato dalla Corte costituzionale, *“I saldi attivi di cassa... non sono di per sé sintomatici di sana e virtuosa amministrazione in quanto legati ad una serie di variabili negative, tra le quali spicca la possibile esistenza di debiti sommersi in grado di dissimulare la reale situazione economico-finanziaria”* (sentenza n. 101 del 2018). È altrettanto vero, però, che una situazione di *deficit* di cassa è uno dei principali indicatori di squilibrio finanziario di cui devono essere analizzate le cause, e al quale devono essere trovati gli opportuni rimedi, così da ripristinare regolari flussi che consentano all’ente di far fronte agli obblighi di pagamento con tempestività e nel rispetto della normativa europea. L’equilibrio di cassa è, del resto, riconosciuto come condizione necessaria alla salute finanziaria degli enti locali dall’art. 162, comma 6, D. Lgs. 267/2000, secondo cui *“Il bilancio di previsione è deliberato in pareggio finanziario complessivo per la competenza, comprensivo dell’utilizzo dell’avanzo di amministrazione e del recupero del disavanzo di amministrazione e garantendo un fondo di cassa finale non negativo”*. Inoltre, l’art. 183, comma 8, pur senza adottare un *“bilancio di cassa”*, impone che, al momento dell’assunzione di un impegno di spesa, sia accertata la compatibilità dei conseguenti pagamenti con gli stanziamenti di bilancio, a pena di responsabilità amministrativo-contabile e disciplinare. Per i motivi sopra esposti, le linee guida dettate dalla Sezione delle Autonomie nell’analisi dei *“questionari”* sui rendiconti finanziari, a partire dal 2016, attribuiscono estrema importanza alla verifica degli equilibri di cassa, all’analisi della composizione quali-quantitativa della cassa degli enti locali, all’utilizzo delle anticipazioni di liquidità e delle entrate vincolate; questi dati sono di regola studiati osservandone il trend evolutivo in un orizzonte triennale (cfr. deliberazioni n. 6/2017/INPR, 16/2018/INPR e 9/2020/INPR). La cassa riflette le risorse che l’Ente può immediatamente spendere, per dare corso ai pagamenti dovuti; è composta da fondi liberi e fondi vincolati, questi ultimi alimentati da entrate che hanno un vincolo specifico correlativo ad una determinata spesa stabilito per legge, per trasferimenti o per prestiti (indebitamento). La vera disponibilità di cassa – quella che esprime il *surplus* di risorse utilizzabili dall’Ente per la propria spesa – è data dai fondi liberi; infatti, i fondi vincolati possono essere utilizzati, in termini di cassa, per affrontare spese correnti per un importo non superiore all’anticipazione di tesoreria disponibile ai sensi dell’articolo 222 D. Lgs. 267/2000. I fondi vincolati così utilizzati, poiché sopperiscono ad una temporanea difficoltà nei pagamenti venendo impiegati per finalità di pagamento non corrispondenti al vincolo che sugli stessi grava, devono essere tempestivamente ricostituiti, con i primi introiti non soggetti a vincolo di destinazione (art. 195, comma 3, D. Lgs. 267/2000). Peraltro, la capienza del fondo di cassa contribuisce alla determinazione in termini di non negatività del risultato di amministrazione (art. 186, comma 1, D. Lgs. 267/2000) e l’eventuale corrispondente azzeramento onera l’amministrazione ad una puntuale ricognizione dei residui (Corte dei conti, sez. controllo Abruzzo, Delib. n. 294/2021/PRSP per cui *“il risultato di amministrazione del Comune è determinato esclusivamente dal saldo della gestione dei residui, essendo il fondo cassa dell’Ente pari a zero. Pertanto, è fondamentale operare una rigorosa ed attenta verifica delle voci classificate nei residui, finalizzata a mantenere in bilancio solo quelle per le quali la riscossione/pagamento possa essere previsto con un ragionevole grado di certezza”*). Gli enti locali possono sopperire ad una temporanea crisi di liquidità anche mediante il ricorso ad anticipazioni di tesoreria, sempre nei limiti di cui all’art. 222 D. Lgs. 267/2000. Il ricorso all’utilizzo di tali entrate vincola una quota corrispondente dell’anticipazione di

tesoreria: infatti, il limite fissato dall'art. 222 D. Lgs. 267/2000 è complessivo e, pertanto, se l'ente sta utilizzando anticipazione di tesoreria nei limiti massimi previsti dall'articolo 222 D. Lgs. 267/2000, non potrà contemporaneamente utilizzare entrate a destinazione vincolata per finanziare la spesa corrente e viceversa. Come già detto, tanto il ricorso a fondi vincolati per sostenere spese correnti, quanto l'utilizzo di anticipazioni di tesoreria deve essere limitato ad esigenze di liquidità temporanee, tese a "*porre rimedio ad eccessi diacronici tra i flussi di entrata e quelli di spesa*" (Corte Costituzionale, sent. n. 188/2014). L'utilizzo continuativo di tali istituti, oltre a essere sintomo di una crisi di liquidità strutturale che può celare gravi problemi di equilibrio finanziario, finisce per costituire una forma di indebitamento di fatto, come tale contraria all'art. 119, ultimo comma, Cost. Conseguentemente, la Sezione accerta l'azzeramento del fondo di cassa invitando l'amministrazione comunale all'osservanza dei predetti principi.

L'ente ricorre costantemente ad anticipazioni di tesoreria. Dal Parere del Revisore Unico emerge che: *Nel corso dell'esercizio 2020 non sono registrati pagamenti per azioni esecutive, ed anche nel conto del tesoriere al 31/12/2020 non sono indicati pagamenti per azioni esecutive. L'ente non ha provveduto alla completa restituzione dell'anticipazione di tesoreria, l'Organo di revisione ha verificato la corretta contabilizzazione.* Emerge, inoltre, che *L'importo dell'anticipazione complessivamente concessa ai sensi dell'articolo 222 del TUEL nel 2020 è pari ad € 601.387,80, i giorni di utilizzo della stessa 366, l'utilizzo massimo dell'anticipazione € 398.232,03. L'anticipazione di cassa non restituita al 31/12/2020 ammonta ad € 113.726,60 e corrisponde all'importo iscritto tra i residui passivi del titolo 5- l'importo delle somme maturate a titolo di interessi passivi al 31/12: 1.970,32.* Risulta superato il parametro deficitario 3.2 (Anticipazioni chiuse solo contabilmente). Nel riscontrare il delineato contesto la Sezione osserva che (Corte dei conti, sez. controllo Liguria, Delib. n. 10/2021/PRSP) "*l'istituto dell'anticipazione di cassa (artt. 222 cit. e 3, comma 17, terzo periodo, L. 350/2013) è negozio caratterizzato da causa giuridica in cui si combinano la funzione di finanziamento con quella di razionalizzazione dello sfasamento temporale tra flussi di spesa e di entrata, attraverso un rapporto di finanziamento a breve tra ente pubblico e tesoriere. Perciò, le anticipazioni di cassa eccedenti i limiti funzionali e quantitativi costituiscono indebitamento e non possono essere assunte come mezzo di copertura surrettizia (Corte cost. 188/2014). L'assenza di temporaneità del deficit di cassa, oltre a violare il principio di sana gestione finanziaria e a costituire indice dell'esistenza di squilibri di bilancio (anche in presenza di residui attivi insussistenti o di dubbia esigibilità) (Corte conti, Sez. controllo Emilia-Romagna, Del.63/2019 PRSP) è sintomo di possibile violazione della regola costituzionale di destinazione dell'indebitamento alle spese di investimento (art. 119, comma 6, Cost.). Infatti, trattasi, come detto, di istituto di carattere eccezionale, utilizzabile unicamente per il superamento di crisi di liquidità temporanee e non convertibile in strumento ordinario e fisiologico di gestione per il pagamento delle spese (Corte conti, Sez. controllo Puglia, Del. 89/PRSP/2017). La Sezione rappresenta, perciò, l'esigenza di uno scrupoloso perseverare, sia nella riscossione delle entrate, sia nel contenimento e razionalizzazione della spesa, anche attraverso l'attivazione di un cronoprogramma annuale di rientro dal deficit di cassa (cfr., in generale, Corte dei conti 19/SEZAUT/QMIG/14 luglio 2014), preordinato ad annualmente compulsare i miglioramenti stimati, nei suddetti termini di*

riduzione della spesa ed implementazione delle entrate, nonché' ad azionare in generale i più appropriati interventi correttivi delle deviazioni dell'azione contabile. La Sezione ricorda, più in generale e anche oltre il caso di specie, che: "il dato riferito al fondo cassa non negativo va interpretato in senso "sostanziale" e non puramente formale con la conseguenza che gli enti che a fine esercizio non hanno restituito l'anticipazione di tesoreria o che non hanno reintegrato in toto le entrate vincolate utilizzate per spese correnti devono considerarsi in squilibrio di cassa. Il deficit di cassa, infatti, è uno dei principali indicatori di squilibrio finanziario per il quale devono essere analizzate le cause e devono essere trovati gli opportuni rimedi, così da ripristinare regolari flussi che consentano all'Ente di far fronte agli obblighi di pagamento con tempestività e nel rispetto delle direttive europee. Si rileva (nel caso esaminato dalla pronuncia, NDR) inoltre per la quasi totalità degli anni presi ad esame, un fondo cassa pari a zero, oltre che fondi vincolati da ricostituire, sintomatico di una precaria situazione finanziaria dell'Ente" (Corte dei conti, Sezione Regionale di Controllo per la Campania, deliberazione n. 1/2018)".

In relazione alla tempestività dei pagamenti, l'indicatore annuale pubblicato nella sezione "amministrazione trasparente" del sito internet comunale espone un valore negativo. In BDAP il medesimo valore risulterebbe, invece, positivo. In sede istruttoria l'Ente ha confermato il valore negativo pubblicato nel sito comunale.

INDEBITAMENTO

	Rendiconto 2020
Debito complessivo a fine anno	1.717.783,16

L'Ente ha rispettato il limite all'indebitamento disposto all'art. 204 Tuel. (valore del 5,85). L'Ente nell'esercizio considerato non ha effettuato operazioni di rinegoziazione dei mutui, mentre ha contratto nuovo debito. L'Ente dichiara di non avere in essere né garanzie né altre forme di finanziamento a favore dei propri organismi partecipati o soggetti diversi dagli organismi partecipati. L'Ente non ha in essere operazioni di partenariato pubblico-privato come definite dal d.lgs. n. 50/2016. L'Ente non ha contratti di finanza derivata.

Conclusivamente, il Revisore afferma che: *"Dall'analisi del Rendiconto 2020 emergono degli aspetti di criticità per quanto riguarda gli equilibri di cassa, per i quali si invita l'Ente a porre particolare attenzione ad ogni iniziativa utile a migliorarne la situazione. Si raccomanda inoltre all'ente un costante e puntuale monitoraggio degli equilibri di parte corrente e in conto capitale, anche tenuto conto dell'esiguità dell'importo dell'avanzo di amministrazione disponibile al 31/12/2020".*

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto, nel concludere l'esame sulla documentazione inerente al bilancio di previsione 2020/2022 e al rendiconto 2020 del Comune di Pozzoleone (VI), alle condizioni e secondo le modalità in parte motiva:

- 1) evidenzia la fragilità dell'equilibrio di bilancio di parte corrente e di quello complessivo di parte corrente divenuti negativi a seguito di accantonamenti di parte corrente effettuati nel bilancio di previsione, pari a € 15.565,56 e a variazioni di accantonamenti di parte corrente effettuata in sede di rendiconto, pari a

- € 4.967,72, richiamando la trasversalità normativa dell'equivalenza dei saldi;
- 2) evidenzia l'esiguità di riscossione de titolo III dei residui attivi, raccomandando l'attivazione delle corrispondenti misure correttive;
 - 3) evidenzia la bassa percentuale di riscossione dell'evasione tributaria, rappresentando l'adozione dei corrispondenti strumenti rimediaali;
 - 4) evidenzia l'azzeramento del fondo di cassa, significando l'adozione delle corrispondenti misure correttive;
 - 5) rileva l'anticipazione di tesoreria non restituita, raccomandando il tempestivo adeguamento ai corrispondenti principi giuscontabili.

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

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 14 dicembre 2022.

Il Magistrato relatore

Il Presidente

f.to digitalmente Giovanni Dalla Pria

F.to digitalmente Maria Elisabetta Locci

Depositata in Segreteria il 11 gennaio 2023

Il Direttore di Segreteria f.f.

F.to digitalmente Alessia Boldrin