



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

Nell'adunanza del 1° aprile 2021

composta dai magistrati:

Salvatore PILATO	Presidente
Elena BRANDOLINI	Consigliere
Giovanni DALLA PRIA	Referendario
Daniela D'AMARO	Referendario
Chiara BASSOLINO	Referendario Relatore

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

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

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

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

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

VISTA la legge 5 giugno 2003 n. 131;

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

VISTA la legge 31 dicembre 2009, n.196;

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

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

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 delibera 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;

VISTA l'ordinanza del Presidente n. 24/2021 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il Relatore, Referendario Chiara Bassolino;

FATTO

1. La Sezione, nell'ambito delle attività di controllo per l'anno 2020, ha esaminato la documentazione relativa al Comune di Asiago e in particolare:

- 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;
- relazioni dell'Organo di revisione relativi ai rendiconti, di cui al comma 166 dell'art. 1 della legge 266/2005;
- certificazioni del saldo di finanza pubblica per gli esercizi 2017 e 2018;
- schemi di bilancio presenti nella Banca dati delle Amministrazioni Pubbliche.

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

EQUILIBRI DI BILANCIO

	Rendiconto 2017	Rendiconto 2018
Equilibrio di parte corrente	311.774,82	330.019,76
Equilibrio di parte capitale	488.333,01	-63.863,69
Saldo delle partite finanziarie	0	0
Equilibrio finale	800.107,83	266.156,07

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. Per entrambi gli esercizi, la gestione di competenza esprime complessivamente una situazione di equilibrio.

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

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

RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE

	Rendiconto 2017	Rendiconto 2018
Fondo cassa	1.295.116,01	1.665.325,05
Residui attivi	11.878.828,73	9.952.046,03
Residui passivi	2.169.114,75	4.570.526,60
FPV	9.073.220,25	5.164.588,91
Risultato di amministrazione	1.931.609,74	1.882.255,57
Totale accantonamenti	928.432,81	1.136.001,58
Di cui: FCDE	688.354,00	868.091,58
Totale parte vincolata	9.846,68	156.539,35
Totale parte destinata agli investimenti	2.799,38	-
Totale parte libera	990.530,87	589.714,64

CAPACITÀ DI RISCOSSIONE

Con riferimento alla capacità di riscossione delle entrate proprie dell'Ente, si osserva in particolare quanto esposto nella seguente tabella:

	Rendiconto 2017 Accertamenti (a)	Rendiconto 2017 Riscossioni (b)	% (b/a)	Rendiconto 2018 Accertamenti (c)	Rendiconto 2018 Riscossioni (d)	% (d/c)
Tit.1 residui (iniziali + riaccertati)	638.771,56	405.632,99	64%	1.586.032,87	1.141.744,82	72%

Tit.1 competenza	3.750.249,00	2.394.071,08	64%	3.893.257,59	3.535.507,69	91%
Tit.3 residui (iniziali + riaccertati)	1.380.481,01	819.825,44	59%	1.093.367,36	500.951,02	46%
Tit.3 competenza	2.341.064,77	1.810.993,84	77%	2.226.323,88	1.695.812,15	76%

SITUAZIONE DI CASSA

	Rendiconto 2017	Rendiconto 2018
Fondo cassa finale	1.295.116,01	1.665.325,05
Anticipazione di tesoreria	-	-
Cassa vincolata	-	-
Tempestività dei pagamenti	- 4,58	-15,13

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	4.444.718,37	3.847.634,40

L'Ente dichiara di avere in essere un'operazione di project-financing e che non ha in essere né garanzie o altre forme di finanziamento a favore dei propri organismi partecipati, né strumenti di finanza derivata.

3. Con riferimento ai precedenti esercizi, il Comune è stato destinatario:

- della deliberazione n. 348/2019/PRSE con la quale, in merito al rendiconto 2016, la Sezione ha accertato la non corretta contabilizzazione dei contributi ODI di euro 8.114.046,24 per la realizzazione di lavori sui comprensori sciistici, rammentando l'obbligo di attenersi scrupolosamente alle indicazioni dei principi dell'armonizzazione contabile ex D.Lgs. 118/2011, oltre che la necessità di rispettare i termini di approvazione del rendiconto;

- della deliberazione n. 24/2019/PRSE con la quale la Sezione, in merito al rendiconto 2015, ha accertato il ritardo nell'approvazione del rendiconto e la violazione del parametro di deficitarietà n. 1 del D.M. 18 ottobre 2013, raccomandando attenzione nella gestione dell'accantonamento a Fondo crediti di dubbia esigibilità e a Fondo contenzioso, sottolineando infine la necessità di un puntuale rispetto delle regole imposte dai nuovi principi contabili.

4. In relazione agli elementi di potenziale criticità il Magistrato istruttore ha esperito apposita istruttoria con nota prot. n. 6045 del 18/12/2020.

5. Il Sindaco e il Revisore dei conti - tramite applicativo Con.Te - hanno prodotto le

proprie osservazioni con nota del 14/01/2021, prot. CdC n. 290 del 15/01/2021.

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 alla verifica 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, 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.

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 266/2005 (volto, dunque, a verificare il *“rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, della sostenibilità dell'indebitamento, dell'assenza di irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti.”*) 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 ove 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 (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 e 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) 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.

Per quanto sopra esposto, all'esito dell'istruttoria svolta sul Comune di Asiago, si rilevano i seguenti profili.

Approvazione tardiva del rendiconto

Il rendiconto 2017 è stato approvato il 02/05/2018, successivamente, dunque, al termine del 30 aprile stabilito dall'art. 227 del TUEL.

In sede istruttoria il Comune ha dichiarato che *“sono state applicate le sanzioni previste dall'art. 9, comma Iquinqes, del D.L. 113/2016”*.

La Sezione raccomanda all'Ente il rispetto del termine normativamente previsto per l'approvazione del rendiconto, rammentando che la tardiva approvazione costituisce un *vulnus* al regolare ciclo di bilancio.

Gestione dei residui

Con la deliberazione n. 348/2019/PRSE la Sezione aveva accertato la contabilizzazione non formalmente corretta dei contributi ODI di euro 8.114.046,24 per la realizzazione di lavori sui comprensori sciistici.

In merito agli esercizi in esame è stato rilevato un ammontare di € 9.952.046,03 di residui attivi mantenuti al termine dell'esercizio 2018. In particolare, dal parere dell'Organo di revisione sul rendiconto 2018 si rilevano 6,533 milioni di euro (di cui 6,206 da trasferimenti regionali) di residui attivi del 2014 imputati al titolo 4. Tale posta appare compensata dal FPV di parte capitale che presenta un ammontare di 8.889.666,65 euro a fine 2018.

Dalla documentazione agli atti, trattasi della contabilizzazione dei suddetti contributi ODI di euro 8.114.046,24, risalenti al 2014.

In sede istruttoria il Comune ha precisato quanto segue: *“alla data del 31/12/2020 tali residui sono passati da € 6.205.908,04 a € 2.345.859,39 per effetto di erogazioni sui pagamenti effettuati.*

L'andamento del residuo 2014 di contributi ODI negli anni è stato il seguente:

<i>anno</i>	<i>Residui al 01 gennaio</i>	<i>Riscossioni</i>	<i>Residui al 31/12</i>
2017	7.985.595,18	810.162,71	7.175.432,47
2018	7.175.432,47	969.524,4	6.205.908,04
2019	6.205.908,04	1.824.250,17	4.381.657,87
2020	4.381.657,87	2.035.798,48	2.345.859,39

Le erogazioni del contributo avvengono sulla base dei pagamenti effettuati e coprono il 95% del 80% della spesa sostenuta. Nel corso del 2020 sono stati effettuati su tali fondi ulteriori pagamenti per € 691.925,56 per cui ci si attende un versamento del contributo per altri 525.863,00 che ridurrà ulteriormente il residuo a 1.819.996,39.

Relativamente alla contabilizzazione si evidenzia che è stato mantenuto a residui in parte entrata l'ammontare residuo del contributo dell'anno 2014 mentre negli anni successivi si è sempre riportata la spesa utilizzando l'FPV sulla base degli stati di avanzamento, come previsto dai principi contabili”.

La Sezione rileva, quindi, il permanere della criticità già accertata nella precedente deliberazione n. 348/2019/PRSE in merito alla contabilizzazione non formalmente corretta dei contributi ODI per la realizzazione di lavori sui comprensori sciistici.

Inoltre, con riferimento alla gestione dei residui negli esercizi in esame, la Sezione, dall'esame della documentazione in atti, ha rilevato una scarsa efficienza nella riscossione dei residui attivi del titolo 3, tra i quali al 31/12/2018 emergono € 194.833,29 di residui antecedenti il 2013. I tassi di riscossione presentano, infatti, valori del 59% per il 2017 e del 46% per il 2018.

In sede istruttoria l'Ente ha dettagliato i residui antecedenti il 2013, precisando che gli *“accertamenti sono riferiti a ruoli già approvati e in carico al concessionario per la riscossione”* e che *“tali importi sono già coperti dall'accantonamento di legge previsto per il FCDE”*.

Si rilevano, inoltre, margini di miglioramento anche nella riscossione dei residui attivi del titolo 1.

La Sezione rammenta all'Ente che, come sancito dalla Corte costituzionale, *“le minacce più sensibili all'equilibrio dei bilanci pubblici, ed in particolare a quello dei bilanci degli enti territoriali, vengono dalle problematiche giuridiche, estimatorie ed organizzative afferenti ai crediti e ai debiti, nonché dalla sovrastima – in sede previsionale – dei flussi finanziari di entrata. I due fenomeni sono strettamente collegati poiché, se i crediti vengono sovrastimati e le entrate non vengono puntualmente accertate e riscosse, si crea uno sbilanciamento dei flussi finanziari con conseguente necessario ricorso alle anticipazioni di cassa e con produzione – in prospettiva pluriennale – di rilevanti disavanzi di amministrazione”* (sentenza 6/2017).

Si raccomanda pertanto all'Ente di vigilare attentamente sulla riscossione dei crediti, alla luce dei potenziali riflessi di un loro improprio mantenimento sul risultato di amministrazione, sulla salvaguardia degli equilibri di bilancio e sulla stessa attendibilità del rendiconto dell'ente, prestando particolare attenzione nell'ambito del riaccertamento ordinario dei residui e garantendo la corretta applicazione dei principi contabili di cui al punto 9.1 dell'Allegato 4/2 al D.Lgs. n. 118/2011. Si raccomanda altresì per le medesime ragioni di tutela degli equilibri di bilancio di assicurare l'adeguatezza del FCDE.

Gestione di cassa

Con riferimento alla situazione di cassa, pur sussistendo un fondo di cassa finale positivo, l'esame dei flussi evidenzia saldi negativi della gestione di cassa di competenza per entrambi gli esercizi: - 1,86 milioni di euro nel 2017 e -1,58 milioni di euro nel 2018 (in quest'ultimo caso compensati dal saldo positivo della gestione di cassa dei residui).

In sede istruttoria l'Ente ha precisato che *“il problema principale consiste nella modalità di riscossione dei fondi ODI. Come già affermato tali fondi vengono somministrati solamente a rendicontazione ovvero dopo il pagamento delle fatture emesse e l'invio della relazione acclarante approvata, che viene redatta dalla terna dei collaudatori tecnico amministrativi. Dopo tale adempimento segue tutta l'istruttoria da parte del comitato. Purtroppo i tempi dell'istruttoria sono molto lunghi e dall'invio della documentazione alla riscossione dei fondi può trascorrere anche un anno, a volte anche*

per cause non dipendenti da questo ente, quali l'insufficienza di cassa da parte dell'ente erogatore. Ciò ha comportato la necessità di programmare i tempi di pagamento delle fatture al fine di non dover utilizzare anticipazioni di tesoreria troppo elevate rimanendo comunque per quanto possibile sempre all'interno dei 30 giorni di scadenza".

Occorre altresì dare atto che la Sezione ha autonomamente verificato sulla base dei dati BDAP che nell'esercizio 2019 l'Ente ha fatto ricorso ad una significativa anticipazione di tesoreria, per € 2.290.350,73.

La Sezione, pertanto, nel richiamare quanto affermato nel precedente punto, raccomanda all'Ente di adottare ogni più opportuna azione volta a migliorare i flussi di cassa.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto, nel concludere l'esame sulla documentazione inerente ai rendiconti per gli esercizi 2017 e 2018 e ai bilanci di previsione 2017/2019 e 2018/2020 del Comune di Asiago (VI):

- rileva la tardiva approvazione del rendiconto 2017 e raccomanda il rispetto del termine previsto dall'art. 227 TUEL;
- rileva il permanere della criticità già accertata nella precedente deliberazione n. 348/2019/PRSE in merito alla non corretta contabilizzazione dei contributi ODI;
- raccomanda all'Ente di vigilare attentamente sulla riscossione dei crediti, prestando particolare attenzione nell'ambito del riaccertamento ordinario dei residui e garantendo la corretta applicazione dei principi contabili di cui al punto 9.1 dell'Allegato 4/2 al D.Lgs. n. 118/2011 nonché raccomanda di assicurare l'adeguatezza del FCDE;
- raccomanda di adottare ogni più opportuna azione volta a migliorare i flussi di cassa.

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 Asiago (VI).

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 1° aprile 2021.

Il Magistrato relatore

Il Presidente

f.to digitalmente Chiara Bassolino

f.to digitalmente Salvatore Pilato

Depositata in Segreteria il 9 aprile 2021

IL DIRETTORE DI SEGRETERIA

f.to digitalmente Dott.ssa Letizia Rossini