



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

Nell'adunanza del 24 gennaio 2024

composta dai magistrati:

Maria Elisabetta LOCCI	Presidente
Elena BRANDOLINI	Consigliere
Amedeo BIANCHI	Consigliere
Vittorio ZAPPALORTO	Consigliere
Giovanni DALLA PRIA	Primo Referendario
Paola CECCONI	Primo Referendario
Fedor MELATTI	Primo Referendario - relatore
Daniela D'AMARO	Referendario
Chiara BASSOLINO	Referendario
Emanuele MIO	Referendario

VISTI gli articoli 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, articolo 1, commi 166 e seguenti;

VISTA la legge 31 dicembre 2009, n.196;

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

VISTO l'articolo 148-bis, comma 3, del d.lgs. 267/2000, così come introdotto dalla lettera e), del comma 1 dell'articolo 3, decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge n. 213 del 7 dicembre 2012;

VISTE le Linee-guida per la redazione delle relazioni inerenti al bilancio di previsione 2021/23, approvate dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 2/SEZAUT/2021/INPR;

VISTE le Linee-guida per la redazione delle relazioni inerenti al rendiconto dell'esercizio 2021, approvate dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 10/SEZAUT/2022/INPR;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 14/2023/INPR, con la quale la Sezione ha approvato il programma di lavoro per l'anno 2023;

VISTA l'ordinanza del Presidente n. 2/2024 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il magistrato relatore, Fedor Melatti;

FATTO

La Sezione, nell'ambito delle attività di controllo per l'anno 2023, ha esaminato la documentazione relativa al Comune di Cittadella (PD) ed in particolare:

- questionario sul rendiconto relativo all'esercizio 2021 di cui alle relative deliberazioni della Sezione delle autonomie riportate in premessa;
- relazioni dell'organo di revisione relativi al rendiconto, di cui all'articolo 1, comma 166, della legge n. 266/2005;
- schemi di bilancio presenti nella Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche.

Il controllo in merito alla situazione finanziaria del Comune di Cittadella sul bilancio di previsione 2021-2023 e sul rendiconto relativo all'esercizio 2021 ha richiesto uno specifico approfondimento istruttorio (nota prot. Cdc n. 10057 del 25.10.2023), riscontrato dall'Ente con nota acquisita al prot. Cdc n. 11699 del 2.11.2023 e nota acquisita al prot. Cdc 11870 del 14.11.2023 a firma congiunta del Sindaco dell'Organo di revisione.

EQUILIBRI DI BILANCIO

Gli equilibri nel bilancio di previsione 2021-2023, risultanti dagli schemi di bilancio trasmessi dall'Ente alla Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche, rispettano le disposizioni di cui all'articolo 162 del d.lgs. n. 267/2000.

Gli equilibri del rendiconto 2021, in base alle modifiche introdotte dal Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze 1° agosto 2019, risultanti dagli schemi di rendiconto trasmessi dall'Ente alla Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche, sono così rappresentati:

Rendiconto 2021	
Risultato di competenza di parte Corrente¹ (O1=G+H+I-L+M)	7.016.959,09
O2) Equilibrio di bilancio di parte corrente	657.408,50
O3) Equilibrio complessivo di parte corrente	259.446,87
Saldo delle partite finanziarie	0,00
Risultato di competenza di parte Corrente (O1=G+H+I-L+M) al netto del saldo negativo delle partite finanziarie	7.016.959,09
O2) Equilibrio di bilancio di parte corrente al netto partite finanziarie	657.408,50
Risultato di competenza di parte Capitale (Z1)= P+Q+R-C-I-S1-S2-T+L-M-U-U1-U2-V+E)	1.486.379,35
Z2) Equilibrio di bilancio di parte capitale	1.063.113,10
Z3) Equilibrio complessivo di parte capitale	704.937,16
Risultato di competenza (W/1 = O1+Z1+S1+S2+T-X1-X2-Y-Z)	8.503.338,44
W2) Equilibrio di bilancio	1.720.521,60
W3) Equilibrio complessivo	964.384,03

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

Fonte: elaborazione Corte dei conti - dati da schemi bilancio BDAP, rendiconto 2021

RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE

		Rendiconto 2021
Fondo cassa al 31/12/es. n	(+)	10.981.422,01
Totale residui attivi	(+)	40.873.735,30
Totale residui passivi	(-)	6.932.697,52
FPV in spesa di parte corrente	(-)	2.157.167,41
FPV in spesa di parte capitale	(-)	5.097.857,56
FPV in spesa per attività finanziarie	(-)	0,00
Risultato contabile di amministrazione	(=)	37.667.434,82
Totale accantonamenti	(-)	34.788.005,78
di cui: FCDE		30.392.902,16
di cui: Fondo anticipazioni di liquidità		
di cui: Fondo contenzioso		250.000
di cui: Fondo perdite partecipate		3.065.297,22
di cui: Altri accantonamenti		1.079.806,40

Totale parte vincolata	(-)	1.869.169,18
Totale parte destinata agli investimenti	(-)	758.117,34
Totale parte libera (avanzo)	(-)	252.142,52

Fonte – schemi di bilancio BDAP

CAPACITÀ DI RISCOSSIONE

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

RENDICONTO 2021			
Titoli	Accertamenti	Riscossioni	Incidenza
	(a)	(b)	b/a
Titolo 1 RR (Residui)	2.086.329,71	664.141,21	31,83%
Titolo 1 CP (Competenza)	5.896.385,66	5.466.659,60	92,71%
Titolo 3 RR (Residui)	30.035.046,66	2.176.472,75	7,25%
Titolo 3 CP (Competenza)	15.870.376,90	7.523.859,69	47,41%

SITUAZIONE DI CASSA

Fondo cassa finale	10.981.422,01
Anticipazione di tesoreria	
Cassa vincolata	22.737,22
Indice tempestività dei pagamenti	- 14 gg

INDEBITAMENTO

	2021
Debito complessivo a fine anno	14.369.790,88

DIRITTO

L'articolo 1, comma 166, della legge 23 dicembre 2005 n. 266 prevede che “*ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, gli organi degli enti locali di revisione economico-finanziaria trasmettono alle competenti sezioni regionali di controllo della Corte dei conti una relazione sul bilancio di previsione dell'esercizio di competenza e sul rendiconto dell'esercizio medesimo*”. Tale relazione (nel prosieguo “questionario”) è redatta, ai sensi del successivo comma 167, sulla base dei criteri e delle linee-guida predisposte dalla Corte dei conti (cfr. Sezione delle Autonomie n. 2/SEZAUT/2021/INPR per il Bilancio di previsione 2021/23, e n. 10/SEZAUT/2022/INPR per il rendiconto 2021).

L'articolo 3, comma 1, lettera e), del decreto-legge n. 174 del 2012, convertito dalla legge n. 213 del 2012, ha introdotto nel d.lgs. n. 267 del 2000 l'articolo 148-bis (intitolato “*Rafforzamento del controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria degli enti*”).

locali”), il quale prevede che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti esaminino i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi degli enti locali per la verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, della sostenibilità dell'indebitamento, dell'assenza di irregolarità, suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti. Ai fini della verifica in questione la magistratura contabile deve accertare che i rendiconti degli enti locali tengano conto anche delle partecipazioni in società alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici locali e di servizi strumentali.

Secondo quanto disposto dall'articolo 148-bis, comma 3, del d.lgs. n. 267 del 2000, qualora le Sezioni regionali della Corte accertino la sussistenza *"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"*, gli enti locali interessati sono tenuti ad adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione della delibera di accertamento, *"i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio"*, nonché a trasmettere alla Corte i provvedimenti adottati, in modo che la magistratura contabile possa verificare, nei successivi trenta giorni, se gli stessi siano idonei a rimuovere le irregolarità ed a ripristinare gli equilibri di bilancio. In caso di mancata trasmissione dei provvedimenti correttivi, o di esito negativo della valutazione, *"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 (sentenza n. 60/2013), l'articolo 1, commi da 166 a 172, della legge n. 266 del 2005 e l'articolo 148-bis del d.lgs. n. 267 del 2000, introdotto dall'articolo 3, comma 1, lettera e), del decreto-legge n. 174 del 2012, hanno istituito tipologie di controllo, estese alla generalità degli enti locali, finalizzate ad evitare danni irreparabili agli equilibri di bilancio. Tali controlli si collocano, pertanto, su un piano distinto rispetto al controllo sulla gestione amministrativa e sono compatibili con l'autonomia di regioni, province e comuni, in forza del supremo interesse alla legalità finanziaria ed alla tutela dell'unità economica della Repubblica (articoli 81, 119 e 120 Cost.). Tali prerogative assumono ancora maggior rilievo nel quadro delineato dall'articolo 2, comma 1, della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, che, nel comma premesso all'articolo 97 Cost., richiama il complesso delle pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, ad assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico.

Occorre evidenziare che qualora le riscontrate irregolarità non integrino fattispecie sanzionabili, nei termini di cui al comma terzo dell'articolo 148-bis del d.lgs. n. 267/2000, il Collegio rinviene comunque la necessità di richiamare l'attenzione dell'Ente – in particolare degli organi politici e degli organi tecnici di controllo (responsabile dei servizi finanziari, revisori dei conti, segretario comunale), ognuno per la parte di competenza – affinché possano essere adottate le opportune misure di autocorrezione, di esclusiva competenza dell'Ente destinatario, atte a promuoverne l'eliminazione.

In considerazione di tutto quanto sin qui osservato, vanno richiamate le citate linee guida della Sezione delle Autonomie (in particolare le Linee-guida per la redazione delle relazioni inerenti al bilancio di previsione 2021/23, approvate dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 2/SEZAUT/2021/INPR e le linee-guida per la redazione delle relazioni inerenti al rendiconto dell'esercizio 2021, approvate dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 10/SEZAUT/2022/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 gli esercizi in esame è stata privilegiata l'analisi degli aspetti principali della gestione, ossia: gestione finanziaria, risultato di amministrazione, indebitamento.

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

Fondo pluriennale vincolato.

Si rileva la mancata valorizzazione, nel bilancio di previsione, dei FPV di entrata e di spesa, sia di parte corrente che di parte capitale.

La Sezione richiama l'Ente alla pedissequa osservanza delle disposizioni dettate in materia dal d.lgs. n. 118/2011, con particolare riferimento alle procedure contabili descritte negli esempi n. 2, 3/a e 3/b dell'allegato 4/2 al medesimo decreto. Si raccomanda altresì il rispetto del disposto di cui all'allegato 4/2, punto 5.3.1, al d.lgs. n. 118/2011, secondo il quale *“le spese di investimento sono impegnate agli esercizi in cui scadono le singole obbligazioni passive derivanti dal contratto o dalla convenzione avente ad oggetto la realizzazione dell'investimento, sulla base del relativo cronoprogramma. Anche per le spese di investimento che non richiedono la definizione di un cronoprogramma, l'imputazione agli esercizi della spesa riguardante la realizzazione dell'investimento è effettuata nel rispetto del principio generale della competenza finanziaria potenziata, ossia in considerazione dell'esigibilità della spesa. Pertanto, anche per le spese che non sono soggette a gara, è necessario impegnare sulla base di una obbligazione giuridicamente perfezionata, in considerazione della scadenza dell'obbligazione stessa. A tal fine, l'amministrazione, nella fase della contrattazione, richiede, ove possibile, che nel contratto siano indicate le scadenze dei singoli pagamenti. È in ogni caso auspicabile che l'ente richieda sempre un cronoprogramma della spesa di investimento da realizzare”*. La Sezione rammenta, infine, che il fondo pluriennale vincolato costituisce uno strumento di rappresentazione della programmazione e previsione delle spese pubbliche territoriali, sia correnti sia di investimento, finalizzato ad evidenziare con trasparenza e attendibilità il procedimento di impiego delle risorse acquisite dall'Ente che richiedono un periodo di tempo ultrannuale per il loro effettivo impiego ed utilizzo per le finalità programmate e previste. In particolare, la programmazione e la previsione delle opere pubbliche è fondata sul Programma triennale delle opere pubbliche e relativo elenco annuale di cui alla vigente

normativa, che prevedono, tra l'altro, la formulazione del cronoprogramma (previsione dei SAL) relativo agli interventi di investimento programmati (cfr. Allegato 4/2, punto 5.4.4, al D. lgs n. 118/2011).

Residui attivi- attività di riscossione

In sede istruttoria si è altresì rilevato (cfr. dati BDAP) il superamento del parametro obiettivo P8 *“Indicatore concernente l'effettiva capacità di riscossione (riferito al totale delle entrate)”*, che ha assunto un valore inferiore al minimo, pari al 47%.

Si è altresì rilevato un incremento consistente (+ 38,28%) dei residui attivi totali, da euro 29.556.650,69 (2018) ad euro 40.873.735,30 (2021).

Gli accertamenti da attività di contrasto all'evasione tributaria (recupero di entrate IMU e TASI) ammontano a euro 306.957,00, a fronte di riscossioni pari a euro 52.630,81 (17,14%, cfr. pg. 23 del questionario rendiconto 2021).

Nella relazione al rendiconto dell'esercizio 2021, l'organo di revisione ha osservato che *“Con riferimento al recupero dell'evasione Imu e altri tributi si constata che vi sono state consistenti variazioni negative fra il 2020 e il 2021, essendosi ridotti notevolmente sia gli accertamenti che le riscossioni; pur considerando l'atipicità di tali anni, caratterizzati dalla pandemia Covid 19, si raccomanda una ripresa dell'ordinario svolgimento di tali attività.”*

Al riguardo, in risposta a nota istruttoria, il Sindaco e l'organo di revisione hanno affermato che *“in merito alle entrate relative all'evasione tributaria si è proceduto con l'attività di riscossione mediante apposito concessionario. Mentre nel 2021 sono stati posti in riscossione coattiva gli anni relativi al 2018 e 2020, nel 2022 si è proceduto a recuperare e porre in riscossione coattiva anche le entrate relative al 2019 oltre a quelle del 2021, così da completare il quadro e rafforzare quindi l'attività in questione. Infine, sempre nell'ottica di stringere i tempi a vantaggio di una maggiore incisività dell'azione di riscossione, è in fase di predisposizione il ruolo coattivo degli avvisi di accertamento emessi nell'anno 2022”*.

Quanto alla riscossione in c/residui delle sanzioni derivanti da violazioni del codice della strada, in risposta alla nota istruttoria, il Sindaco e l'organo di revisione hanno affermato che *“Si sta procedendo alla riscossione degli stessi tramite concessionario; la situazione sta evolvendo in maniera favorevole in quanto nell'anno successivo (2022) si registrano i seguenti dati che manifestano un miglioramento della percentuale di riscossione dei residui attivi:*

SANZIONI C.D.S.	ANNO 2021	ANNO 2022
Accertamenti a residuo	27.766.318,57	31.994.391,92
Riscossioni a residuo	1.411.680,37	3.766.122,71
% di riscossione residuo	5,08%	11,77

[...] Si cercherà di ridurre ulteriormente il lasso di tempo tra la data di scadenza di pagamento del verbale (riscossione volontaria) e l'attivazione del procedimento di riscossione coattiva al fine di favorire l'incisività della riscossione."

Al riguardo la Sezione non può pertanto esimersi dall'evidenziare che il rallentamento e basso grado di riscossione delle entrate costituisce una criticità suscettibile di incidere negativamente sulla gestione, ritardando il conseguimento delle risorse necessarie a far fronte alle spese programmate anche sulla base delle entrate delle quali si è prevista la riscossione.

Sul punto la Sezione, nel prendere atto di quanto affermato nella citata nota, rammenta altresì che, come costantemente affermato anche dalla Corte costituzionale, *"una riscossione ordinata e tempestivamente controllabile delle entrate è elemento indefettibile di una corretta elaborazione e gestione del bilancio, inteso come "bene pubblico" funzionale "alla valorizzazione della democrazia rappresentativa" (Corte costituzionale, sentenza n. 184 del 2016; nello stesso senso, sentenze n. 247 e n. 80 del 2017), mentre meccanismi comportanti una "lunghissima dilazione temporale" (sentenza n. 18 del 2019) sono difficilmente compatibili con la sua fisiologica dinamica (Corte costituzionale, sentenza 15 marzo 2019 n. 51).*

Quanto all'incremento dei residui attivi, il Collegio raccomanda la continua e corretta applicazione dell'articolo 228, comma 3, del d.lgs. n. 267/2000, in base al quale *"prima dell'inserimento nel conto del bilancio dei residui attivi e passivi l'ente locale provvede all'operazione di riaccertamento degli stessi, consistente nella revisione delle ragioni del mantenimento in tutto od in parte dei residui e della corretta imputazione in bilancio, secondo le modalità di cui all'art. 3, comma 4, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e successive modificazioni"*, invitando altresì l'Ente a monitorare con continuità e cautela l'adeguata quantificazione del fondo crediti dubbia esigibilità.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto, in base alle risultanze della relazione resa dall'Organo di revisione, esaminato il questionario sul bilancio di previsione per gli anni 2021/23 e sul rendiconto per l'esercizio 2021 del Comune di Cittadella (PD), nei termini ed alle condizioni di cui in parte motiva:

- rileva la mancata valorizzazione del fondo pluriennale vincolato nel bilancio di previsione 2021-2023;
- rileva il superamento del parametro di deficitarietà P8;
- richiama i singoli responsabili delle entrate alla puntuale e costante applicazione dell'articolo 228, comma 3, del d.lgs. n. 267/2000, in materia di riaccertamento ordinario dei residui attivi e passivi,
- richiama l'Ente ad adottare puntualmente ogni misura utile a rendere più efficiente l'attività di riscossione, con particolare riferimento alle entrate di cui al Titolo I e III.

Si rammenta l'obbligo di pubblicazione della presente pronuncia ai sensi dell'articolo 31 del d.lgs. n. 33/2013.

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 Cittadella (PD).

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 24 gennaio 2024.

Il Magistrato relatore

f.to digitalmente Fedor Melatti

Il Presidente

f.to digitalmente Maria Elisabetta Locci

Depositata in Segreteria il 30 gennaio 2024.

Il Direttore di Segreteria

f.to digitalmente Letizia Rossini