



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

*Nell'adunanza del 28 settembre 2022*

*composta dai magistrati:*

Maria Elisabetta LOCCI	Presidente
Elena BRANDOLINI	Consigliere
Amedeo BIANCHI	Consigliere
Giovanni DALLA PRIA	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;

VISTA la deliberazione 21/2021/INPR con la quale la Sezione ha approvato il programma di lavoro per l'anno 2021;

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. 26/2022 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il Relatore, Referendario Giovanni Dalla Pria;

#### FATTO E DIRITTO

Com'è noto, la legge 5 giugno 2003, n. 131, contenente *“Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3”* introdusse in maniera innovativa nell'ordinamento forme di controllo cd. “collaborativo” 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.

La legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006) ha poi 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. 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 fosse “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 Cost., 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.

Con il decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 i controlli sui bilanci hanno assunto caratteri cogenti nei confronti dei destinatari, ivi prevedendosi, nell'ambito delle verifiche di cui alla citata legge 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 peraltro superato dalla nuova regola contabile dell'equilibrio di cui alla legge 24 dicembre 2012, n. 243, e s.m.i.) 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 oggi statuito, per ciò che più nello specifico concerne gli enti locali, dall'art. 148 *bis* D. Lgs. 267/2000.

La *ratio* che ha caratterizzato questa evoluzione va rinvenuta nella finalità di prevenire o contrastare gestioni contabili non corrette, suscettibili di alterare l'equilibrio del bilancio di cui al novellato art. 81 della Costituzione, riverberandosi tali disfunzioni sul conto consolidato delle pubbliche amministrazioni, con possibile vanificazione della funzione di coordinamento dello Stato finalizzata al rispetto degli obblighi eurounitari (cfr. Corte Costituzionale, sentenza n. 40 del 2014). Ne consegue che tale tipo di sindacato è esercitato nell'interesse dello Stato per finalità che riguardano la finanza pubblica nel suo complesso, per cui il potere conferito alla Corte dei conti di adottare misure interdittive all'ente appare anch'esso strumentale al perseguimento del rispetto degli obblighi che lo Stato ha assunto nei confronti dell'Unione europea in ordine alle politiche di bilancio.

Posto che peraltro non sono mai state abrogate le disposizioni contenute nelle citate leggi n. 131/2003 e n. 266/2005, si evince che coesiste ad oggi una duplice finalità del controllo finanziario sugli enti locali: da un lato, esso è diretto a rappresentare agli organi elettivi degli enti controllati la reale ed effettiva situazione finanziaria o 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, a fronte di 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.

In tale contesto si inserisce peraltro la riforma operata dal d.lgs.118/2011 che, in attuazione della delega contenuta nella legge 5 maggio 2009, n. 42, di attuazione del federalismo fiscale (art. 119 della Costituzione), ha intrapreso il processo di armonizzazione dei sistemi contabili degli enti territoriali e dei loro organismi partecipati, in quanto dalla leggibilità e confrontabilità dei bilanci pubblici dipende la corretta valutazione degli andamenti della finanza territoriale, i cui esiti si riflettono sui conti

pubblici nazionali nei termini già descritti.

In considerazione di tutto quanto sin qui osservato, vanno altresì richiamate le linee guida della Sezione delle Autonomie (ci si riferisce in particolare alle 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 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 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 costituzionale sentenza n. 40/2014), il controllo ex articolo 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”*, articolo 148 *bis*, comma 1). Siffatto controllo riguarda, tra l'altro, la *“violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria”* (articolo 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”* (articolo 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”* (articolo 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.

Premesso che il Comune di Lusiana Conco è sorto dalla fusione dei comuni di Lusiana e Conco in data 19/02/2019, la Sezione aveva così deliberato in relazione ai precedenti esercizi:

ESERCIZIO 2019: Deliberazione 228/2021/PRSE, con cui la Sezione accertava: 1) l'esiguità della componente vincolata del risultato di amministrazione, rappresentando

l'adeguamento alla corrispondente giurisprudenza contabile; 2) l'esigua percentuale di riscossione dei residui dei titoli I e III nonché delle entrate di competenza del titolo III, raccomandando l'attivazione delle corrispondenti misure correttive; 3) l'insoddisfacente percentuale di realizzo dei residui attivi, con riserva di monitoraggio dell'acquisizione dei relativi introiti; 4) l'esiguità della percentuale di attendibilità delle previsioni relativa alle entrate - titolo IV, raccomandando l'attivazione di ogni più appropriata azione di acquisizione dei relativi introiti; 5) l'intempestività dei pagamenti, raccomandando l'adozione delle più opportune misure correttive; 6) un 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.

A seguito dell'esame dei questionari sul Bilancio di previsione 2020/2022 e sul rendiconto relativo all'esercizio 2020, delle relazioni dell'Organo di revisione relative al bilancio e al rendiconto medesimi e degli schemi di bilancio presenti nella Banca dati delle Amministrazioni Pubbliche (BDAP), emerge la situazione contabile-finanziaria ordinata per segmento di materia e compendiate dalle seguenti tabelle:

### **Esercizio 2020**

E' stata, preliminarmente, formulata all'amministrazione richiesta di chiarimenti, con nota prot. 5330 del 07.09.22 in merito alle seguenti problematiche: 1) assenza di FPV nel Bilancio di previsione iniziale; 2) effetti sulla gestione finanziaria 2020 connessi all'emergenza sanitaria; 3) riscossione residui titolo I e III, riscossione a seguito di attività di verifica e controllo - IMU; 4) tardiva adozione piano performance, 5) organismi partecipati. L'amministrazione ha replicato con nota del 20.09.22, acquisita al prot. Cdc n. 5523 del 21/9/22, di cui si darà conto nei rispettivi ambiti di interesse seguenti.

### **FONDO PLURIENNALE VINCOLATO**

#### **Bilancio di previsione iniziale 2020/2022.**

In risposta alla premessa richiesta istruttoria (punto *sub* 1), l'amministrazione riferisce che nella stesura della parte corrente del Bilancio di Previsione triennale non sarebbe stato necessario gestire le spese e le entrate con FPV in quanto l'intera struttura è indirizzata nel rispetto del principio della competenza. Durante la gestione, le entrate e/o le spese vengono imputate direttamente all'anno di competenza e di ciò si tiene conto anche a livello previsionale e programmatico. A fine esercizio si registrano le dovute rettifiche, anche con FPV, con riferimento allo stato di avanzamento di lavori, forniture e spese per il personale. La stesura della previsione in conto capitale del Bilancio di Previsione triennale senza l'introduzione dell'FPV, per le annualità cui si riferisce il Bilancio, è dovuta alla non facile pianificazione delle tempistiche di realizzazione delle stesse; l'inserimento delle opere pubbliche in bilancio rispetta, anche negli importi, il Programma triennale dei lavori, rappresentando contabilmente ed integralmente gli obiettivi strategici e di investimento dell'Amministrazione. Anche in conto capitale, la gestione dell'FPV è effettuata in occasione del riaccertamento ordinario dei residui con la conseguente variazione del Bilancio di Previsione.

Ciò posto, la Sezione accerta la mancata valorizzazione del FPV in seno al bilancio di

previsione iniziale e richiama, in proposito, il proprio precedente (Corte dei conti, sez. Veneto, Delib. n. 210/2021/PRSE), con il quale, osservata *dai documenti contabili agli atti, la non implementazione del valore da riferirsi alla voce del Fondo pluriennale vincolato in entrata e in uscita, sia di parte corrente che di parte capitale*, pur prendendo atto dei chiarimenti forniti in risposta all'istruttoria, era rilevata *l'omessa indicazione della previsione del Fondo pluriennale vincolato (di seguito: FPV) nelle scritture di bilancio, e si invitava l'Ente a valutare correttamente la determinazione del FPV a decorrere dai prossimi esercizi, evidenziando l'inosservanza dell'applicazione del principio della "competenza finanziaria potenziata" e, conseguentemente, della condizione dell'esigibilità, del punto 5.4 del principio contabile applicato della contabilità finanziaria del D. Lgs. 118/2011, e dei principi generali o postulati di attendibilità e veridicità.*

Nella medesima deliberazione, era fatto richiamo ai principi desumibili da altro precedente della Sezione (Deliberazione 225/2018/PSRE) che, ai fini di migliore comprensione e chiarezza, di seguito si riportano: *“La Sezione, evidenzia come, in sede previsionale, sia necessario verificare la corretta definizione del FPV in relazione agli effetti che lo stesso spiega sia sugli equilibri di bilancio che sul risultato di amministrazione. Il Fondo, infatti, viene iscritto nella spesa dell'esercizio precedente che di converso, costituisce il FPV iscritto nella parte di entrata del bilancio di previsione, al fine di evitare una erronea determinazione del risultato di amministrazione. Il fondo pluriennale vincolato infatti non sarà costituito dalla semplice somma stanziata nella voce del FPV di parte spesa nel bilancio assestato dell'esercizio precedente ma, piuttosto, dalla somma degli impegni o delle prenotazioni assunte nell'esercizio e imputate agli esercizi contemplati dal bilancio di previsione successivo e seguenti, finanziate da risorse vincolate accertate nell'esercizio precedente. Proprio per tale caratteristica occorre che il FPV sia finanziato da entrate regolarmente accertate e imputate, ma soprattutto occorre che sia perfezionato il procedimento amministrativo di accertamento dell'entrata che finanzia la spesa con l'adozione del provvedimento amministrativo previsto dai rispettivi ordinamenti (determina, decreto o altro). In relazione alla richiamata modalità di costruzione del fondo desta perplessità la diffusa prassi che si sostanzia nel mancato inserimento, in sede di bilancio di previsione, di risorse sul FPV in entrata in attesa dell'approvazione del rendiconto di gestione dell'anno precedente e del relativo FPV di spesa, rinviando, pertanto ogni quantificazione a successive operazioni di variazione di bilancio nel corso della gestione. Tale prassi potrebbe indurre, ragionevolmente, a considerare che le spese pluriennali degli enti che se ne avvalgono vengano finanziate con specifiche entrate con carattere pluriennale o con mutui flessibili correlati ai tempi di realizzazione dell'investimento ove le relative risorse da acquisire siano a questo destinate. Infatti, l'attendibilità della capienza di risorse iscritte al FPV è strettamente legata alla capacità di programmazione dell'ente e, per quel che riguarda il fondo per investimenti, da una puntuale individuazione nei documenti di programmazione delle opere previste nel relativo Piano con l'importo complessivo della spesa e relativa distribuzione temporale. Tuttavia, potrebbero verificarsi ipotesi nelle quali, pur in presenza di una puntuale programmazione, le informazioni per la costituzione del FPV non siano disponibili come per esempio ove le risorse da destinare al finanziamento degli investimenti derivino da*

contributi erogati a “rendicontazione”. In tali circostanze ove non si verta nelle ipotesi nelle quali l’allegato 4/2 al d.lgs. 118/2011 consente di stanziare nel primo esercizio in cui si preveda l’avvio dell’investimento della relativa spesa, sorge il ragionevole dubbio che il ricorso alla prassi sopra richiamata potrebbe trarre origine da carenza di programmazione da parte dell’ente. Con ciò determinandosi ricadute sull’effettiva capacità dell’amministrazione di rispettare, effettivamente, in sede di programmazione di bilancio gli equilibri economico finanziari di cui all’art. 162 del Tuel. E ciò, a maggior ragione ove, in sede previsionale, non venga inserito il FPV di entrata giustificando tale mancato inserimento con l’assenza di un dato definitivo del relativo ammontare del FPV di spesa derivante da rendiconto non ancora approvato, quest’ultimo, alla data di adozione del bilancio di previsione. Ipotesi quest’ultima che lascia perplessi ove si consideri che l’ente già in sede di assestamento del bilancio precedente dovrebbe disporre quanto meno di una stima dell’ammontare del FPV di spesa da iscrivere in entrata nell’esercizio successivo. Peraltro, già a suo tempo la Sezione delle Autonomie aveva raccomandato agli enti locali di prestare particolare attenzione nella formazione del FPV già in sede di riaccertamento straordinario dei residui da effettuarsi al 1 gennaio 2015 ai sensi del d.lgs. n. 118/2011 modificato e integrato dal d.lgs. n. 126/2014. Tale esigenza si ripropone tuttavia in sede di gestione ordinaria dei residui, atteso che la stessa comporta ogni anno la formazione di nuovi residui attivi e la riscossione o cancellazione di vecchi crediti. Ciò, anche nell’ottica dell’applicazione del principio del pareggio di bilancio di cui alla legge n. 243/2012 recante “Disposizioni per l’attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell’art. 81, sesto comma, della Costituzione” e delle sue successive modificazioni ed integrazioni che già a partire dall’esercizio 2016 ha portato ad un ampliamento degli spazi di spesa, soprattutto quella per investimenti, non più perimetrata dagli obiettivi di risparmio imposti dal patto di stabilità interno. Nel contempo, sarà necessario verificare se le entrate che alimentano la formazione del fondo pluriennale siano state, oltreché accertate, anche riscosse totalmente o parzialmente. Condizione, quest’ultima, propedeutica al mantenimento dell’equilibrio di cassa complessivo dell’ente, all’utilizzo della cassa libera o vincolata e alla realizzazione di una vera programmazione della cassa. Emerge da detta ricostruzione l’importanza di una corretta costruzione del FPV attesa, come sopra evidenziato, la sua incidenza sia in sede di equilibri che di formazione del risultato di amministrazione”.

## **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 in data 30/04/2021 con i seguenti risultati:

<b>EQUILIBRI DI BILANCIO</b>	
	<b>Rendiconto 2020</b>
Risultato di competenza di parte Corrente <sup>1</sup> (O1)	982.228,64
Risultato di competenza di parte Capitale (Z1)	39.083,27

<b>Risultato di competenza (W/1)</b>	1.021.311,91
<b>Equilibrio di bilancio (w/2)</b>	526.454,31
<b>Equilibrio complessivo (w/3)</b>	437.740,89

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

L'Ente ha conseguito un risultato di competenza non negativo come prescritto dall'art. 1 comma 821 della legge n. 145/2018. L'Ente ha altresì verificato il conseguimento dell'equilibrio complessivo ai sensi e per gli effetti delle indicazioni rese dal decreto 1° agosto 2019. Il risultato di competenza inteso quale saldo tra accertamenti ed impegni del solo esercizio 2020, quindi al netto dell'avanzo di amministrazione applicato e del FPV di entrata e di spesa, è ugualmente positivo per € 1.981.473,94. L'avanzo è stato applicato nei limiti dell'avanzo determinato nell'esercizio precedente e della sua composizione. In particolare, è stato applicato avanzo per € 233.599,91 per spese di investimento.

### **SEZIONE QUESTIONARIO RELATIVA AGLI EFFETTI SULLA GESTIONE FINANZIARIA 2020 CONNESSI ALL'EMERGENZA SANITARIA (pag. 6):**

L'Ente non ha usufruito delle anticipazioni di liquidità. 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, comma 2, D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, come previsto, per l'esercizio 2020, dall'art. 109, comma 2, D. L. 18/2020 per € 67.400,00. L'Ente dichiara di non aver applicato i risparmi alla spesa corrente o in conto capitale "*non ricorrendone la fattispecie*". Coerentemente, nella certificazione Covid trasmessa al MEF in data 26/05/202, non risultano indicate minori spese derivanti da covid-19. Tuttavia, nel Parere al rendiconto (pag. 4), l'Organo di revisione conferma che l'Ente ha applicato i risparmi alla spesa corrente e in conto capitale. In riscontro alla premessa richiesta istruttoria (punto *sub* 2), l'amministrazione replica che trattasi di rifiuto, con conseguente valenza dei dati del questionario. Infine, dal quesito n. 6 emerge che l'Ente ha correttamente contabilizzato e utilizzato le somme derivanti dalla sospensione mutui (gestione MEF) ex art. 112, d. l. n. 18/2020.

### **OBIETTIVI DI FINANZA PUBBLICA**

L'Ente ha conseguito un risultato di competenza dell'esercizio non negativo, nel rispetto delle disposizioni di cui ai commi 820 e 821 del citato art.1 della Legge 145/2018.

### **RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE**

<b>RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE –</b>	<b>Rendiconto 2020</b>
Fondo cassa	2.482.999,04
Residui attivi	2.822.248,98
Residui passivi	1.263.082,93
FPV per spese correnti	232.982,84
FPV per spese in conto capitale	2.302.798,44
FPV per attività finanziarie	0,00
<b>Risultato di amministrazione</b>	<b>1.506.383,81</b>
Totale accantonamenti	651.503,56
Di cui: FCDE	641.067,17

Totale parte vincolata	385.522,17
Totale parte destinata agli investimenti	41.822,08
<b>Totale parte libera</b>	<b>427.536,00</b>

Tra le quote accantonate e quelle vincolate, si rileva, in particolare, che: 1) la quota accantonata è costituita dal *Fondo crediti di dubbia esigibilità* pari a € 641.503,81 (incidenza sui residui attivi titoli I e III: 28,09%), determinato con il metodo ordinario, e da altri accantonamenti per indennità fine mandato sindaco, aumenti contrattuali del personale dipendente; 2) il risultato di amministrazione non presenta un accantonamento per fondo rischi contenzioso né per perdite aziende e società partecipate: nel Parere del Revisore Unico viene precisato, in entrambi i casi, che “*non è stato previsto non ricorrendone i presupposti*”.

## CAPACITÀ 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)	520.936,83	215.080,50	41,29%
Tit.1 competenza	2.772.791,57	2.336.364,23	84,26%
Tit.3 residui (iniziali + riaccertati)	1.117.099,58	544.128,31	48,71%
Tit.3 competenza	1.667.460,09	699.031,07	41,92%

La Sezione accerta la medietà di riscossione dei residui dei titoli I e III e delle entrate di competenza del titolo III, raccomandando all’Ente la conseguente migliorabilità. In replica alla richiesta istruttoria premessa (punto *sub 3*), secondo l’amministrazione “*Da un’analisi effettuata alla data attuale si aggiorna in merito alle percentuali di smaltimento dei residui attivi risultanti nel Rendiconto 2020 riguardanti le entrate proprie che risultano pari al 65,95% per il titolo I (quindi con un incremento del 24,95%) e al 63,27% per il titolo III (quindi con un incremento del 15,27%). (...) L’ufficio tributi ha già provveduto all’approvazione delle liste di carico per la successiva riscossione coattiva per gli accertamenti emessi nell’anno 2020 e non ancora riscossi*”. In relazione alla bassa percentuale di riscossione delle entrate di competenza del titolo III (42%), si comunica che le stesse sono rappresentate in particolare dai proventi derivanti dalla vendita di lotti di legname e dai fitti delle cave: le prime hanno subito un rallentamento nella riscossione in particolare dal 2019 successivamente all’evento straordinario della Tempesta VAIA che si è abbattuto nel nostro territorio, che ha abbattuto circa 700.000 mc di legname con conseguente crollo del mercato; le seconde sono entrate accertate nel 2020 e che alla data odierna sono state tutte riscosse”.

## GESTIONE DEI RESIDUI

La Sezione rileva un aumento dei residui attivi complessivi rispetto all’esercizio precedente (residui attivi iniziali 2.631.058,46 – residui attivi finali 2.822.248,98). L’incremento riguarda, in particolare, i residui dei titoli primo e terzo che salgono, rispettivamente, da € 521.232,71 a € 742.283,67 e da € 1.110.524,75 a € 1.541.400,29. I residui passivi complessivi si mantengono sostanzialmente invariati (iniziali

€ 1.280.060,91 – finali € 1.263.082,93).

## **RISCOSSIONE A SEGUITO ATTIVITA DI VERIFICA E CONTROLLO: IMU**

Nell'apposita sezione del questionario (pag. 14) è emerso che l'Ente non ha provveduto alla nomina del funzionario responsabile della riscossione ex art. 1, co. 793, legge n.160/2016 e che il competente Ufficio dell'Ente non ha disciplinato, anche in via informale, le modalità di affidamento del carico nelle more del DM attuativo di cui all'art. 1, co 792, lett. b), legge n.160/2019. L'Ente ha, comunque sia, adeguato i propri strumenti regolamentari in materia di rateazione delle entrate, ai sensi dell'art. 1, commi 796 e ss., legge n. 160/2019. Infine, i volumi di accertamento fiscale e le relative riscossioni, riferiti al biennio 2019-2020, evidenziano una percentuale di riscossione non molto elevata, soprattutto nel 2019. Sul punto l'Ente ha fornito i seguenti aggiornamenti *“In merito alle riscossioni non elevate relative al recupero evasione tributaria dell'IMU si aggiorna che alla data odierna gli incassi dell'attività di recupero svolta nel 2019 è stata riscossa per il 66,88% e quella svolta nel 2020 per il 28,77%. L'emissione degli accertamenti avviene in particolare nella seconda metà dell'anno e pertanto normalmente le riscossioni si realizzano nell'anno successivo. Si fa presente che già all'inizio di questo anno sono stati inviati alla riscossione coattiva gli accertamenti emessi nel 2020 e non riscossi”*. Pur prendendo atto dei chiarimenti forniti, la Sezione rileva una percentuale di riscossione non molto elevata soprattutto nell'esercizio 2019 e raccomanda l'adozione delle corrispondenti misure correttive, in ragione del perseguimento degli equilibri finanziari.

La Sezione rileva che, anche per l'esercizio 2020, dalla tabella di pag. 31, risultano riscossioni per recupero IMU pari a € 11.413,96, perciò non molto elevate rispetto agli accertamenti ammontanti ad € 56.241,93. La Sezione raccomanda l'adozione delle corrispondenti misure correttive, in ragione del perseguimento degli equilibri finanziari.

## **SITUAZIONE DI CASSA**

	Rendiconto 2020
Fondo cassa finale	2.482.999,04
Anticipazione di tesoreria	0,00
Cassa vincolata	483.515,90
Tempestività dei pagamenti	2,86

Il fondo cassa risulta in incremento rispetto all'esercizio precedente. L'Organo di revisione dichiara la corrispondenza tra le scritture dell'Ente e quelle del tesoriere. Non vi sono quote di anticipazioni non restituite. L'Organo di revisione, altresì, dichiara che l'ente ha provveduto ad aggiornare correttamente la giacenza di cassa vincolata al 31.12.2020. L'indicatore annuale della tempestività dei pagamenti, pubblicato nella sezione *“amministrazione trasparente”* del sito *internet* comunale, è positivo ed evidenzia un lieve ritardo nei pagamenti. La Sezione accerta il dato della positività ed osserva che: *“Il ritardo nei pagamenti costituisce un arresto del procedimento di spesa (perché difetta momentaneamente la liquidazione) che determina la possibile insorgenza di residui passivi ossia di spese impegnate e non erogate, espressive di una diacronia tra prenotazione giuridica ed esborso materiale”* (Corte conti, sez. controllo Liguria, Delib. 6/2020/PRSP; in tal senso: Corte dei conti, sez. controllo Liguria, Delib. n.

11/2020/PRSP). In tale prospettiva, vanno necessariamente considerati gli esborsi ascritti agli interessi moratori (Corte dei conti, controllo Veneto, 101/2020/FRG/Regione Veneto).

## **INDEBITAMENTO**

	Rendiconto 2020
Debito complessivo a fine anno	1.290.092,66

L'ente ha rispettato il limite di indebitamento disposto dall'art. 204 D. Lgs. 267/2000 ottenendo la seguente percentuale di incidenza degli interessi passivi sulle entrate correnti: 1,00. L'Ente nell'esercizio considerato non ha effettuato operazioni di rinegoziazione di mutui. L'Ente dichiara di non avere in essere né garanzie né altre forme di finanziamento a favore di altri soggetti e/o dei propri organismi partecipati. L'Ente dichiara, altresì, di non avere in essere operazioni di partenariato pubblico-privato né di finanza derivata.

## **PIANO DELLA PERFORMANCE**

Il piano delle performance è stato adottato in data 24 giugno 2020, organicamente unificato al PEG approvato nei termini. Nel Peg viene demandato ad un successivo atto deliberativo la definizione degli obiettivi specifici del Peg e del piano delle performance. Con la citata nota di riposta, l'Ente ha fornito le ulteriori precisazioni: *“con deliberazione di giunta comunale n. 1 del 08.01.2020 è stato approvato il Peg 2020-2022 con - l'assegnazione dei relativi budget ai Responsabili. L'approvazione del piano dettagliato degli obiettivi ed il piano della performance sono stati approvati successivamente in quanto, essendo il Comune di Lusiana Conco di nuova istituzione dal 20.02.2019, la sua formulazione ha richiesto una valutazione più approfondita da parte dei Responsabili della nuova macchina organizzativa suddivisa, nelle nuove aree di lavoro rispetto alle risorse limane assegnate e alle nuove linee strategiche di mandato”*.

Sul punto in esame, è necessario evidenziare che il *“Piano della performance”* si inquadra nell'ambito delle attività tipiche della programmazione finanziaria dell'ente territoriale e locale. Il principio contabile applicato alla programmazione di bilancio di cui all'allegato 4/1 del D. Lgs. 118/2011, al relativo paragrafo 4.2 dedicato agli strumenti della programmazione degli enti locali, stabilisce, infatti, alla relativa lett. d) che *“(…) il piano esecutivo di gestione e delle performances approvato dalla Giunta entro 20 giorni dall'approvazione del bilancio”* debba considerarsi espressamente uno degli strumenti di programmazione dell'ente locale.

Consegue che, preliminarmente alla individuazione del perimetro normativo, si debba tener conto che tale autonomo adempimento è funzionale ad un corretto esercizio della programmazione finanziaria dell'ente locale, intesa quindi come attività prodromica che deve essere improntata a criteri di economicità, efficienza, ed efficacia. L'adozione del *“Piano della performance”* è attività regolamentata in via principale, dalle disposizioni in combinato disposto di cui all'art. 10 del D. Lgs. 150/2009 e all'art. 169, co.3 e 3-bis del D. Lgs. 267/2000. In particolare, l'art. 10, co.1 del D. Lgs. 150 del 27 ottobre 2009, come modificato dall' art. 8, comma 1, lett. b), D. Lgs. 25 maggio 2017, n. 74, stabilisce che *“(…) Al fine di assicurare la qualità, comprensibilità ed attendibilità dei documenti*

*di rappresentazione della performance, le amministrazioni pubbliche, redigono e pubblicano sul sito istituzionale ogni anno: - a) entro il 31 gennaio, il Piano della performance, documento programmatico triennale, che è definito dall'organo di indirizzo politico-amministrativo in collaborazione con i vertici dell'amministrazione e secondo gli indirizzi impartiti dal Dipartimento della funzione pubblica ai sensi dell'articolo 3, comma 2, e che individua gli indirizzi e gli obiettivi strategici ed operativi di cui all'articolo 5, comma 01, lettera b), e definisce, con riferimento agli obiettivi finali ed intermedi ed alle risorse, gli indicatori per la misurazione e la valutazione della performance dell'amministrazione, nonché gli obiettivi assegnati al personale dirigenziale ed i relativi indicatori;"*

In seguito, la norma ordinaria fornisce precisazioni al relativo co. 1-bis, come inserito dall' art. 8, comma 1, lett. d), D. Lgs. 25 maggio 2017, n. 74, affermando che *"(...) Per gli enti locali, ferme restando le previsioni di cui all' articolo 169, comma 3-bis, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, la Relazione sulla performance di cui al comma 1, lettera b), può essere unificata al rendiconto della gestione di cui all'articolo 227 del citato decreto legislativo"*. Per l'ente locale quindi, per espresso richiamo della norma e in parziale deroga della norma generale di cui al co. 1, il piano della performance viene regolamentato dall'art. 169, co. 3-bis, del D. Lgs. 267/2000 secondo cui *"(...) il piano della performance di cui all'art. 10 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, sono (è) unificati(o) organicamente nel PEG."* Ulteriormente, l'art.169, co. 1 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 stabilisce che *"(...) La giunta delibera il piano esecutivo di gestione (PEG) entro venti giorni dall'approvazione del bilancio di previsione, in termini di competenza. Con riferimento al primo esercizio il PEG è redatto anche in termini di cassa. Il PEG è riferito ai medesimi esercizi considerati nel bilancio, individua gli obiettivi della gestione ed affida gli stessi, unitamente alle dotazioni necessarie, ai responsabili dei servizi."*

Infine, l'art. 169, co. 3, D. Lgs. 267/2000, a parziale deroga della disposizione precedente stabilisce ulteriormente che *"(...) L'applicazione dei commi 1 e 2 del presente articolo è facoltativa per gli enti locali con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, fermo restando l'obbligo di rilevare unitariamente i fatti gestionali secondo la struttura del piano dei conti di cui all'art. 157, comma 1-bis."*. È opportuno osservare come la disposizione contenuta nell'art. 169, co. 3-bis, specificamente dedicata all'ente locale, non sia solo coerente ma addirittura più stringente di quella generale contenuta nell'art.10, co. 1 del D. Lgs. 150/2009, nell'evidenza che in ipotesi di adozione dei termini ordinari di approvazione del bilancio di previsione entro il 31 dicembre dell'esercizio precedente a quello in approvazione, l'adozione del Piano della performance verrebbe a concretizzarsi anticipatamente (20 giorni) al termine ordinario del 31 gennaio in esso definito. L'applicazione di tale condizione derogatoria presuppone tuttavia che, per poter unificare il piano della performance in modo organico al Piano esecutivo di gestione, tale secondo documento sia formalmente approvato in via definitiva piuttosto che provvisoria (cfr. Deliberazione Sezione Autonomie n. 18/2014).

L'assenza formale del Piano esecutivo della gestione, sia essa dovuta all'esercizio della facoltà espressamente prevista dall'art. 169, co.3, D. Lgs. 267/2000 per gli enti con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, piuttosto che ad altre motivazioni accidentali o

gestionali, non esonera l'ente locale dagli obblighi di cui all'art. 10, co.1 del D. Lgs. 150/2009 espressamente destinato alla generalità delle Pubbliche amministrazioni e, come tale, da considerarsi strumento obbligatorio. In tal senso giova richiamare la nota circolare del Ministro della Funzione Pubblica del 9 gennaio 2019 che, rivolgendosi alla genericità delle Amministrazioni Pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (tra cui sono ricompresi gli EE.LL.), richiama le disposizioni di cui all'art. 10, co. 5 del D.Lgs. 150/2009 ai sensi delle quali grava l'obbligo di *“(...) di comunicare tempestivamente a questo Ufficio le motivazioni dell'eventuale ritardata approvazione dei documenti del ciclo, con particolare riferimento al Piano delle performance (...)”*.

Ciò premesso, con riferimento al bilancio di previsione 2020-2022, il termine ordinario di approvazione (31/12/2019) previsto dall'art. 163 co.1 e segg. D. Lgs. 267/2000 è stato derogato da ultimo per effetto del D.M. Interno 30 settembre 2020 (GU n. 244 del 02.10.2020) il quale ha differito al 31 ottobre 2020 il termine ultimo per l'approvazione del bilancio di previsione. Sulla tematica *de qua*, ed in particolare sull'importanza di una corretta e tempestiva attività di programmazione, giova riportare i contenuti della deliberazione 10/2020 a cura della Sezione regionale di controllo per la regione Valle d'Aosta secondo cui *“(...) Il rapporto tra strumenti di programmazione, strategici e operativi, e il bilancio di previsione è stato oggetto di puntuale esame da parte della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti la quale, con deliberazione n. 18 del 12 giugno 2014, ha fornito alcune importanti indicazioni, soprattutto avuto riguardo alla necessaria prudenziale gestione qualora l'ente locale si trovi in esercizio provvisorio. La Sezione delle Autonomie, infatti, in considerazione del fatto che la quantificazione delle entrate rappresenta un elemento fondamentale del momento programmatorio, evidenzia che lo slittamento del termine di approvazione del bilancio di previsione e la conseguente autorizzazione all'esercizio provvisorio comportano, tra l'altro, “inevitabili ricadute negative sul processo di programmazione e controllo, nonché sui sistemi di controllo interno e di valutazione della performance della dirigenza”, depotenziando in tal modo “il ruolo degli strumenti di programmazione che dovrebbero operare in tempi congrui per orientare la gestione dell'esercizio”*

Nello specifico, il Comune di Lusiana Conco (VI) ha approvato il bilancio di previsione 2020-2022 con deliberazione del Consiglio comunale n. 43 in data 30 dicembre 2019, fissando implicitamente al 19 gennaio 2020 (entro 20 giorni), il termine ultimo per l'approvazione del PEG organicamente a quello del Piano della performance di cui all'art. 169, co. 3-bis, del TUEL.

Per quanto sopra argomentato, si riscontra che il comune di Lusiana Conco (VI), approvando il Piano della Performance in data 24 giugno 2020, seppur unificato al Peg approvato in data 08 gennaio 2020, ha adempiuto con ritardo rispetto ai termini di legge sopra identificati. Di talché, in ipotesi di mancato rispetto dei termini di approvazione del piano della performance, rilevano le disposizioni di cui all'art. 10, co. 5 del D. Lgs. 150/2009 per effetto delle quali *“(...) In caso di mancata adozione del Piano della performance è fatto divieto di erogazione della retribuzione di risultato ai dirigenti che risultano avere concorso alla mancata adozione del Piano, per omissione o inerzia nell'adempimento dei propri compiti, e l'amministrazione non può procedere ad*

*assunzioni di personale o al conferimento di incarichi di consulenza o di collaborazione comunque denominati. Nei casi in cui la mancata adozione del Piano o della Relazione sulla performance dipenda da omissione o inerzia dell'organo di indirizzo di cui all'articolo 12, comma 1, lettera c), l'erogazione dei trattamenti e delle premialità di cui al Titolo III è fonte di responsabilità amministrativa del titolare dell'organo che ne ha dato disposizione e che ha concorso alla mancata adozione del Piano, ai sensi del periodo precedente. In caso di ritardo nell'adozione del Piano o della Relazione sulla performance, l'amministrazione comunica tempestivamente le ragioni del mancato rispetto dei termini al Dipartimento della funzione pubblica” (cfr., in generale, Corte conti, sez. controllo Veneto, Delibera n. 45/2021/PRSE; 171/2020/PRSE). La Sezione richiama l'amministrazione comunale al rispetto degli additati principi di diritto.*

### **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 sul Bilancio di previsione 2020-2022 e sul Rendiconto per l'esercizio 2020 del Comune di Lusiana Conco (VI),

### **ACCERTA**

nei termini ed alle condizioni di cui in parte motiva:

- 1) la mancata valorizzazione del FPV nel Bilancio di previsione iniziale, invitando l'Ente all'attuazione dei principi della contabilità finanziaria potenziata;
- 2) la difficoltà nella riscossione dei residui attivi di parte corrente (titoli I e III), in incremento rispetto all'esercizio 2019, raccomandando un attento monitoraggio degli stessi e l'attivazione di azioni organizzative dirette a migliorare i risultati gestionali su tale versante;
- 3) le criticità in ordine all'attività di verifica IMU e all'attività di contrasto all'evasione tributaria, rappresentando l'adozione delle corrispondenti misure rimediali anche in relazione agli adempimenti di legge;
- 4) la tardiva approvazione del piano della performance, raccomandando la puntuale adozione dei documenti di programmazione.

Si rammenta l'obbligo di pubblicazione della presente pronuncia ai sensi dell'art. 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 Lusiana Conco (VI).

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 28 settembre 2022.

Il Magistrato relatore

Il Presidente

f.to digitalmente Giovanni Dalla Pria

f.to digitalmente Maria Elisabetta Locci

Depositata in Segreteria il 20 ottobre 2022

Il Direttore di Segreteria

f.to digitalmente Letizia Rossini