



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

Nell'adunanza del 6 aprile 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 2019/21, approvate dalla Sezione delle autonomie con Deliberazione n. 19/SEZAUT/2019/INPR;

VISTE le Linee-guida per la redazione delle relazioni inerenti al Rendiconto dell'esercizio 2019, approvate dalla Sezione delle autonomie con Deliberazione n. 9/SEZAUT/2020/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 27/2019/INPR con la quale sono stati approvati i criteri di selezione degli enti da assoggettare al controllo;

VISTA l'ordinanza del Presidente n. 4/2022 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 ragione delle considerazioni che precedono, vanno altresì richiamate le linee guida della Sezione delle Autonomie (già citate nel preambolo: ci si riferisce in particolare alle linee-guida per la redazione delle relazioni inerenti al Rendiconto dell'esercizio 2019, approvate dalla Sezione delle autonomie con Deliberazione n. 9/SEZAUT/2020/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.

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, la Sezione aveva deliberato per il comune di Vicenza nei termini appresso. Esercizi 2017 e 2018: Deliberazione n. 102/2021/PRSE con cui la Sezione accertava: l'assenza di passività potenziali non coperte da apposito accantonamento di avanzo, raccomandando una verifica straordinaria dei contenziosi in essere, volta al mantenimento degli equilibri di bilancio a fronte di esborsi futuri; la riduzione delle entrate nell'esercizio finanziario 2018, raccomandando il costante monitoraggio dell'attività di controllo da parte degli uffici al fine di garantire un'attività accertativa costante e diffusa; il superamento dei parametri di deficitarietà per l'esercizio

2017 relativo alla gestione dei residui, raccomandando l'adozione delle conseguenti misure correttive; l'intempestività dei pagamenti per l'esercizio 2017, richiamando gli afferenti obblighi legislativi di esatto adempimento; la negatività del risultato di esercizio inerente la contabilità economico-patrimoniale nelle annualità 2017 e 2018, raccomandando la positività in progressione temporale.

L'esame dei questionari sul bilancio di previsione 2019/21 e sul rendiconto relativo all'esercizio 2019, delle relazioni dell'Organo di revisione relative al bilancio e rendiconto medesimi e degli schemi di bilancio presenti nella Banca dati delle Amministrazioni Pubbliche (BDAP), inerenti il comune di Vicenza evidenzia la situazione contabile-finanziaria ordinata per segmento di materia e compendiate dalle seguenti tabelle:

Esercizi 2019

RISULTATO DI COMPETENZA - EQUILIBRI DI BILANCIO - EQUILIBRIO COMPLESSIVO

L'impostazione del bilancio di previsione 2019-2021 è tale da garantire il rispetto degli equilibri nei termini previsti dall'art. 162 del TUEL ed il rispetto del saldo di competenza d'esercizio non negativo ai sensi art. 1, comma 821, legge n. 145/2018. Il rendiconto 2019 è stato approvato con Delibera di C.C. n. 12 del 23/04/2020 con i seguenti risultati:

EQUILIBRI DI BILANCIO

Rendiconto 2019	
O1) Risultato di competenza di parte Corrente	1.022.211,53
O2) Equilibrio di bilancio di parte corrente	859.146,02
O3) Equilibrio complessivo di parte corrente	-8.458.675,62
Z1) Risultato di competenza di parte Capitale	6.818.237,24
Z2) Equilibrio di bilancio di parte capitale	6.488.024,69
Z3) Equilibrio complessivo di parte capitale	9.977.809,13
W1) Risultato di competenza	7.840.448,77
W2) Equilibrio di bilancio	7.347.170,71
W3) Equilibrio complessivo	1.519.133,51

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 conseguito l'equilibrio complessivo, ai sensi e per gli effetti delle indicazioni rese dal decreto 1° agosto 2019 (cd. 11° correttivo). Si osserva, tuttavia, che l'equilibrio complessivo di parte corrente, a seguito variazione di accantonamento in sede di rendiconto (incremento FCDE), presenta un valore negativo. L'equilibrio complessivo è pertanto conseguito mediante eccedenza di parte capitale. La Sezione richiama il proprio precedente (Delib. 64/2021/PRSE) per cui si invita per gli esercizi futuri ad *“attuare una gestione che consenta di perseguire, oltre all'equilibrio finale, anche i due equilibri intermedi di parte corrente e di parte capitale. Al riguardo per prevenire simili rischi potenziali, appare necessario improntare la programmazione finanziaria al rigoroso rispetto dei principi di cui agli artt. 162 e ss. D. Lgs. 267/2000 e la gestione del bilancio all'osservanza dei principi di cui al Titolo III D. lgs. 267/2000, con particolare riferimento al Capo IV. Deve soprattutto aggiungersi che, ai sensi dell'art. 193 D. lgs. 267/2000, gli Enti locali sono tenuti a rispettare durante*

la gestione e nelle variazioni di bilancio il pareggio finanziario e tutti gli equilibri stabiliti in bilancio per la copertura delle spese correnti e per il finanziamento degli investimenti, secondo le norme contabili recate dal testo unico con particolare riferimento agli equilibri di competenza e di cassa di cui all'art. 162, comma 6. Proprio per garantire detti equilibri, il citato art. 193 al comma 2 stabilisce che “Con periodicità stabilita dal regolamento di contabilità dell'Ente locale, e comunque almeno una volta entro il 31 luglio di ciascun anno, l'organo consiliare provvede con delibera a dare atto del permanere degli equilibri generali di bilancio o, in caso di accertamento negativo, ad adottare, contestualmente: a) le misure necessarie a ripristinare il pareggio qualora i dati della gestione finanziaria facciano prevedere un disavanzo, di gestione o di amministrazione, per squilibrio della gestione di competenza, di cassa ovvero della gestione dei residui; b) i provvedimenti per il ripiano degli eventuali debiti di cui all'art. 194; c) le iniziative necessarie ad adeguare il fondo crediti di dubbia esigibilità accantonato nel risultato di amministrazione in caso di gravi squilibri riguardanti la gestione dei residui. La deliberazione è allegata al rendiconto dell'esercizio relativo”. Sul punto, la Sezione ritiene opportuno richiamare l'attenzione, per il seguito di rispettiva competenza, del responsabile del servizio economico finanziario, del Segretario Comunale, nonché dell'Organo di revisione e degli Organi politici sulla necessità di una verifica puntuale di tali equilibri, discrezionalmente valutando anche eventuali modifiche del Regolamento di contabilità per un attento monitoraggio della situazione finanziaria dell'Ente, prevedendo, al bisogno, cadenze infrannuali di verifica del mantenimento degli equilibri generali di bilancio di cui al richiamato art. 193, comma 2, D. Lgs. 267/2000”.

Tanto premesso, impregiudicato il risultato di competenza (**W1**) positivo e pari a euro 7.840.448,77, gli equilibri W2 e W3 quali esposti negli schemi trasmessi dall'Ente alla Banca Dati delle Amministrazioni pubbliche, risulterebbero, rispettivamente, pari a euro 6.819.481,16 (anziché 7.347.170,71) e a euro 991.443,96 (anziché 1.519.133,51) in ragione del diverso importo relativo alle risorse vincolate nel bilancio pari a euro 370.667,61 (anziché -157.021,94). All'esito di richiesta istruttoria, così replicava l'amministrazione comunale con nota di risposta prot. n. 44999 del 17/03/22, acquisita al nr. di protocollo Cdc 1494 di pari data: *“La procedura della Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche non permetteva l'inserimento di valori negativi, perciò era impossibile inserire materialmente i valori corretti. Si confermano quindi i seguenti valori dei saldi W2 e W3: W2) Equilibrio di bilancio: € 7.347.170,71; W3) Equilibrio complessivo: € 1.519.133,51, come da Rendiconto 2019 approvato con Delibera di Consiglio Comunale n. 12 del 23/04/2020”.* Attese le implicazioni di cui agli artt. 161, 239 e 240 D. Lgs. 267/2000 e all'art. 4, commi 6 e 7, D. Lgs. 118/2011, la Sezione prende atto dei dati predetti e richiama il proprio precedente (Delib. 119/2021/PRSP) *“sull'importanza della correttezza dei flussi informativi nella predetta Banca dati unitaria e nelle altre banche dati pubbliche nonché sulle modifiche introdotte dall'art. 1, comma 903, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (legge di bilancio 2019), all'art. 161 TUEL, relativo alle Certificazioni finanziarie e invio di dati contabili, e, in particolare, al novellato quarto comma, che ha stabilito una ulteriore sanzione per l'inadempimento.- Quanto al primo aspetto, va ricordato che in specie, non si tratta di meri adempimenti a fini statistici in quanto, “tali banche dati – per la realizzazione e la manutenzione delle quali si impiegano ingenti risorse – sono strumenti di monitoraggio e controllo ai fini del*

coordinamento della finanza pubblica e le informazioni ivi presenti sono alla base delle decisioni di politica finanziaria. Nella prospettiva dell'amministrazione digitale, inoltre, l'obiettivo cui si deve tendere è la piena conformità dei dati inseriti con i documenti prodotti dai software gestionali dei singoli enti che sono oggetto di approvazione da parte degli organi di governo e consiliari. All'Organo di revisione, pertanto, viene richiesto di verificare la coerenza dei dati presenti nel sistema BDAP - Bilanci Armonizzati - con quanto risultante dai documenti contabili tenuti e/o approvati dall'ente, almeno per quanto riguarda i contenuti del Quadro generale riassuntivo, del Prospetto degli equilibri di bilancio e del prospetto del risultato di amministrazione, nonché gli errori e le incongruenze segnalate dalla BDAP, ove non risolte, nonché la coerenza delle informazioni sugli organismi partecipati inserite dagli enti nella banca dati del Dipartimento del Tesoro con quelle rilevabili da altra documentazione oggetto di verifica. Anche in queste ipotesi di errata o incompleta comunicazione dei dati, i Revisori dovranno segnalare alle Amministrazioni la necessità di operare le rettifiche/integrazioni necessarie" (*Sezione delle autonomie, deliberazione n. 12/SEZAUT/2019/INPR*)".

Il risultato di competenza, inteso quale differenza tra accertamenti ed impegni di competenza, quindi al netto dell'avanzo di amministrazione applicato e del FPV di entrata e di spesa, permane positivo con un valore pari a euro 506.790,33. L'avanzo è stato applicato nei limiti dell'avanzo determinato nell'esercizio precedente e della sua composizione. In particolare, è stato applicato avanzo per euro 708.000,00 per spese correnti una tantum (*elencate nel Parere del Collegio dei Revisori – pagg. 15-16*). L'Ente rispetta il saldo-obiettivo di finanza pubblica, sia in sede previsionale che a rendiconto, avendo conseguito rispettivamente il pareggio di bilancio e 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.

RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE

	Rendiconto 2019
Fondo cassa	87.649.584,05
Residui attivi	52.257.971,06
Residui passivi	51.087.427,52
FPV per spese correnti	11.051.263,54
FPV per spese in conto capitale	49.529.787,89
FPV per attività finanziarie	0,00
Risultato di amministrazione	28.239.076,16
Totale accantonamenti	20.984.111,71
Di cui: FCDE	18.533.772,14
Totale parte vincolata	2.994.317,42
Totale parte destinata agli investimenti	1.853.625,00
Totale parte libera	2.407.022,03

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 € 18.533.772,14 determinato con il metodo ordinario (incidenza FCDE sui residui attivi titoli complessivi risulta di c.a. il 35,47%), e da altri accantonamenti per totali €

508.339,57 (indennità di fine mandato del Sindaco per € 8.339,57 - rinnovi contrattuali personale dipendente per € 500.000,00); 2) il fondo contenzioso è pari a € 1.680.000,00, calcolato sulla base di indicazioni fornite dall'Avvocatura comunale; 3) il fondo perdite società partecipate è pari a € 262.000,00.

CONCILIAZIONE TRA RISULTATO DI GESTIONE DI COMPETENZA E RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE

RISCONTRO RISULTATI DELLA GESTIONE	
Riepilogo	
SALDO GESTIONE COMPETENZA *	506.790,33
SALDO FPV	6.625.658,44
SALDO GESTIONE RESIDUI	1.485.590,46
AVANZO/DISAVANZO ESERCIZI PRECEDENTI APPLICATO	708.000,00
AVANZO/DISAVANZO ESERCIZI PRECEDENTI NON APPLICATO	18.913.036,93
RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE AL 31/12/2019	28.239.076,16

*saldo accertamenti e impegni del solo esercizio 2019

La coincidenza quantitativa (nel caso di specie: euro 28.239.076,16) del risultato di amministrazione anche nel profilo di conciliazione di cui alla suddetta tabella, a fronte di componenti numeriche diverse dall'art. 186, comma 1, D. Lgs. 267/2000, costituisce riscontro legale privilegiato di siffatto risultato. Invero, il prospetto del risultato contabile di amministrazione viene quantificato partendo dal fondo cassa finale, aumentato delle attività (residui attivi finali complessivi derivanti dalla gestione dei residui e dai residui formati nell'esercizio di competenza) diminuito delle passività (residui passivi finali complessivi quindi derivanti dalla gestione dei residui e dalla gestione della competenza e FPV finale) (art. 186, comma 1, *cit.*). Pertanto, al fondo cassa finale vanno relazionate sul piano aritmetico (rispettivamente, in aumento e in diminuzione) le attività e passività intese come valori universali-globali. Diversamente, il prospetto della conciliazione tra risultato della gestione di competenza (cfr. artt. 227, comma 1, e 228, commi 1, 2, 3 e 4, D. Lgs. 267/2000) e risultato di amministrazione (cfr., in generale, art. 154, comma 2, D. Lgs. 267/2000; Min. Interno, Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali, 18/11/2008, *Principio contabile n. 3, per gli enti locali, il rendiconto degli enti locali*, punto 59, 4 periodo) giunge alla medesima conseguenza numerica all'esito della sommatoria delle diverse/singole gestioni, quali la gestione di competenza pura (accertamenti di competenza - impegni di competenza), la gestione dei residui data dalla variazione dei residui, il saldo del Fondo Pluriennale Vincolato (di seguito: FPV) (saldo tra FPV iniziale e FPV finale), l'applicazione o meno di avanzo di amministrazione dell'esercizio precedente (art. 187, commi 2 -3 e 3 *quater*, D. Lgs. 267/2000; punto 8.11 – principio contabile applicato – allegato 4/2 D. Lgs. N. 118/2011). In conclusione, il primo prospetto contiene il risultato di amministrazione inteso come risultato finale di componenti globali (senza distinzione tra competenza e residui). Il secondo prospetto contiene la conciliazione tra risultato della gestione di competenza e risultato di

amministrazione (cfr. *Questionari*, n 4, pg. 22, di cui alla Delib. 9/SEZAUT/2020/INPR) e rappresenta le singole gestioni che, interrelate nei termini che precedono, debbono portare al medesimo risultato numerico.

Più specificamente, nel primo prospetto (risultato di amministrazione), il risultato contabile di amministrazione è un saldo che esprime le risorse disponibili dell'ente in quel preciso istante. Trattasi di un margine, vale a dire una differenza in cui: 1) i minuendi sono costituiti da risorse monetarie già disponibili (cassa) e risorse disponibili di diritto (residui attivi cioè crediti); 2) i sottraendi sono costituiti da obbligazioni passive esigibili (residui passivi) ovvero non esigibili ma perfezionate (fondo pluriennale vincolato). Se la differenza è positiva, emerge un avanzo, in caso contrario un disavanzo. Si osservi che, trattandosi di un saldo istantaneo (al 31/12), il margine espone entrate e spese non di periodo ma nella loro accezione sostanziale, in un determinato istante. Focalizzando l'attenzione su questo aspetto, se, come riferito, il risultato di amministrazione è un saldo istantaneo (al 31/12), è d'uopo interrogarsi su quale relazione intercorra tra il risultato di amministrazione e lo stesso saldo relativo all'esercizio precedente. Il secondo prospetto di conciliazione dimostra la connessione tra un risultato di amministrazione e quello dell'esercizio successivo o, se si preferisce, quello attuale con quello dell'esercizio precedente (cfr. Principio contabile n. 3, 1 e 4 periodo, *cit.*). La comprensione del sistema muove dagli elementi che compongono le entrate e le spese. Si osservi che, diversamente dal risultato di amministrazione che è un valore istantaneo, proprio perché si ricerca la connessione tra due unità temporali, i valori della conciliazione sono necessariamente intervallari ossia riferiti ad un periodo (l'esercizio) e all'insieme di tutte le operazioni (la gestione) in esso eseguite. Nel vigente sistema contabile, la gestione economico finanziaria si fonda sul postulato n. 16 della competenza (Allegato 1 al D. Lgs. N. 118/2011 – Principi generali – Postulato n. 16 “*Principio della competenza finanziaria*”) che costituisce il criterio di imputazione agli esercizi finanziari delle obbligazioni giuridicamente perfezionate attive e passive (accertamenti e impegni). Ne deriva, imprescindibilmente, che le entrate sono costituite dalle risorse di cui l'ente dispone di diritto, indipendentemente dalla avvenuta riscossione e, di contro, le spese sono costituite dalle obbligazioni passive perfezionate, indipendentemente dall'avvenuto pagamento. Per tale postulato, al fine di determinare un risultato di amministrazione in una certa e determinata unità temporale, è d'uopo muovere da quello precedente e sommare tutte le operazioni (attive e passive) avvenute nel corso dell'esercizio, comprese quelle degli esercizi precedenti non ancora contabilmente esaurite. Rileva la sequenza per cui entrate e spese possono essere nuove o pregresse ed entrambe rimosse o non rimosse. Sommate al precedente risultato di amministrazione, nel prospetto di conciliazione, devono restituire il nuovo risultato di amministrazione. Più in generale, mentre l'avanzo di amministrazione è il risultato della gestione finanziaria, l'avanzo di gestione esprime il risultato della gestione in termini economici (Corte dei conti, sez. controllo Lombardia, 1° marzo 2007, n. 8).

Peraltro, l'art 162, comma 6, (cui va correlato l'Allegato 4/1, punti 9 e 10 e n.13.4 D. Lgs. 118/2011) detta una regola generale la cui eventuale violazione può essere sanata, una volta approvato il bilancio di previsione, nel corso dell'esercizio, ripianando la disfunzione contabile attraverso il rientro dallo squilibrio di parte corrente, in sede di

conciliazione col risultato di amministrazione (cfr. Corte dei conti, sez. controllo Veneto, nn. 179/2020/PRSP; 22/2021/PRSE; 23/2021/PRSE).

CAPACITÀ DI RISCOSSIONE

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

	Rendiconto 2019 Accertamenti (a)	Rendiconto 2019 Riscossioni (b)	% (b/a)
Tit.1 residui (iniziali + riaccertati)	22.922.083,55	22.837.436,53	99,63
Tit.1 competenza	74.418.294,98	64.468.887,29	86,63
Tit.3 residui (iniziali + riaccertati)	6.023.949,04	5.537.434,68	91,92
Tit.3 competenza	20.060.348,02	17.625.021,49	55,31

Gestione dei residui complessivi

La situazione nel corso del 2019 evidenzia una riduzione dei residui complessivi. La percentuale di realizzo dei residui attivi complessivi risulta pari a c.a. il 61,38%, quella relativa ai residui di parte corrente pari a circa l'88,61%, infine quella relativa ai residui di parte capitale pari a circa il 14,38%. La percentuale di pagamento dei residui passivi complessivi risulta pari a circa il 62,79%, quella dei residui passivi di parte corrente pari a circa il 72,11% mentre quella dei residui passivi di parte capitale pari a circa il 54,03%.

SITUAZIONE DI CASSA

	Rendiconto 2019
Fondo cassa finale	87.649.584,05
Anticipazione di tesoreria	0,00
Cassa vincolata	10.662.088,30
Tempestività dei pagamenti	-3

Il fondo cassa finale è maggiore rispetto al precedente esercizio. 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'Ente ha provveduto all'aggiornamento della giacenza di cassa vincolata. L'Ente assicura la tempestività dei pagamenti, come attestato dal relativo indicatore annuale pubblicato nella sezione "amministrazione trasparente" del sito internet comunale.

INDEBITAMENTO

	Rendiconto 2019
Debito complessivo a fine anno da questionario	45.960.052,45

L'Ente risulta aver contratto nuovo debito, nel rispetto degli articoli 203 e 204 D. Lgs. 267/2000, come dichiarato nella Sezione II - Indebitamento del questionario. Il limite di

indebitamento disposto dall'art. 204 D. Lgs. 267/2000 (10%) assume il seguente valore: 0,84%. Nel Parere del Collegio dei revisori il debito totale di fine esercizio è pari a euro 47.709.899,15 in quanto comprensivo del debito contratto, pari a euro 45.960.052,45 e del debito potenziale (fidejussioni e altre garanzie prestate a terzi, oggetto di precedente istruttoria) pari a euro 1.749.846,70. L'Ente dichiara, infine, di non avere in essere operazioni di partenariato pubblico-privato come definite dal d.lgs. n. 50/2016 né contratti di finanza derivata.

ASSETTI SOCIETARI

Il sistema informativo non consente di rilevare i rapporti finanziari, economici e patrimoniali tra ente e proprie società partecipate. Con predetta nota istruttoria si sono chieste motivazioni della risposta negativa al quesito *“Il sistema informativo consente di rilevare i rapporti finanziari, economici e patrimoniali tra l'Ente e le sue società partecipate?”* (questionario rendiconto 2019 - punto 9 – pag. 16). Si chiede, altresì, di indicare come vengono effettuate le attività di monitoraggio delle società partecipate dall'Ente. Nei seguenti termini la replica dell'ente, di cui la Sezione prende atto: *“E' stata inserita la risposta “NO” al quesito 9 – pag. 16 perché non esiste un sistema contabile unico tra Comune e propri organismi partecipati, fermo restando che a fine esercizio viene comunque redatto il prospetto debiti/crediti verso gli organismi partecipati, di cui all'art. 11, c. 6, lettera j) del D. Lgs 118/2011. Tali prospetti sono regolarmente allegati al rendiconto d'esercizio”*. La Sezione richiama, in proposito, l'inequivoco significato dell'art. 147 *quater*, comma 2, D. Lgs. 267/2000 per cui *“Per l'attuazione di quanto previsto al comma 1 del presente articolo, l'amministrazione definisce preventivamente, in riferimento all'articolo 170, comma 6, gli obiettivi gestionali a cui deve tendere la società partecipata, secondo parametri qualitativi e quantitativi, e organizza un idoneo sistema informativo finalizzato a rilevare i rapporti finanziari tra l'ente proprietario e la società, la situazione contabile, gestionale e organizzativa della società, i contratti di servizio, la qualità dei servizi, il rispetto delle norme di legge sui vincoli di finanza pubblica”*.

Precedenti istruttorie evidenziano che per alcune società sono in corso procedure di liquidazione o procedure concorsuali – fallimento/amministrazione straordinaria, in particolare per Banca Popolare di Vicenza Spa in liquidazione coatta amministrativa - CIS SPA – Centro Interscambi Merci in liquidazione – in concordato preventivo – Magazzini Generali Spa in fallimento. La Sezione rappresenta il conseguente monitoraggio prudenziale.

Infine, dal questionario sul BP (quesito 14) risulta che L'Ente ha aggiornato il Gruppo Pubblica Amministrazione e l'area di consolidamento dei conti con le aziende, società o altri organismi partecipati, approvando i relativi elenchi. Al successivo quesito 15 *“Sono state incluse nel perimetro di consolidamento le società e gli enti totalmente partecipati, le società in house e gli enti titolari di affidamento diretto, a prescindere dalla quota di partecipazione (allegato 4.4, punto 3.1, d.lgs. n. 118/2011)?”*, viene fornita risposta negativa. Nel questionario relativo al bilancio consolidato sono indicate le aziende, società, organismi inseriti nell'elenco 1 di cui al paragrafo 3.1 del principio contabile applicato concernente il bilancio consolidato ex Allegato 4/4 al D. Lgs. n. 118/2011 e il conseguente motivo di esclusione dal consolidamento di alcuni organismi è nei termini

di “*irrilevanza o altro*”, a misura della suddetta normativa, come riscontrato dalla Sezione.

STATO PATRIMONIALE

Nel questionario sul rendiconto 2019, in relazione alle politiche di valorizzazione del patrimonio (punto 7, pagina 18) risulta dichiarato che “*non ricorre la fattispecie*”. Con predetta nota istruttoria, si sono richieste più dettagliate notizie. Nei termini seguenti la replica dell’ente, di cui la Sezione prende atto: “*Non sono state adottate politiche generali di valorizzazione del patrimonio, bensì azioni di valorizzazione dei singoli immobili oggetto di ristrutturazione o di interventi di efficientamento energetico nell’ambito della programmazione degli investimenti e delle risorse effettivamente disponibili*”.

PIANO DELLE PERFORMANCE

Dalla risposta al quesito 8 (questionario bilancio di previsione – pag. 3) si rileva che il *piano della performance* è stato adottato con specifico provvedimento del 26/07/2019, non organicamente unificato nel PEG. Con predetta nota istruttoria, si sono richiesti i motivi della tardiva approvazione. Nei termini seguenti la replica dell’ente: “*Il ritardo è dovuto alla difficoltà di applicazione della normativa in un esercizio contraddistinto dalle elezioni amministrative e dal cambio dell’amministrazione comunale che ha voluto, tra l’altro, riapprovare l’assetto organizzativo di tutta la macchina comunale*”.

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 Enti locali), richiama le disposizioni di cui all'art. 10, co. 5, del D.Lgs. 150/2009 sulle 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 (...)”.

Per gli enti locali, in sussistenza di adozione del PEG, stante la natura gestionale delle attività di programmazione economico finanziaria, la norma offre altresì un margine di maggiore flessibilità, nelle ipotesi in cui, come espressamente previsto dalla legge, l'ente locale eserciti la propria gestione finanziaria nei termini di legge, in esercizio provvisorio. In tale caso, la correlazione del Piano della performance alla approvazione del Piano esecutivo della gestione a sua volta subordinato e funzionale alla approvazione del bilancio di previsione, consente all'ente locale una parziale deroga, in via accidentale, al termine perentorio del 31 gennaio individuato dal co. 1, lett. a) del D.lgs. 150/2009. In assenza di tale condizione, quale esercizio della facoltà di non adottare il PEG prevista dall'art. 169, co. 3, D. Lgs. 267/2000, permane invero il termine perentorio del 31 gennaio espressamente indicato dall'art. 10, co.1, lett. a) del D. Lgs 150/2009.

Nello specifico, il Comune di Vicenza, ha approvato il Peg il 30 gennaio 2019, in lieve ritardo rispetto ai termini di legge (entro venti giorni dall'approvazione del bilancio di previsione), considerato che il Bilancio di previsione è stato approvato in data 12/12/2018, rinviando altresì la formalizzazione del Piano della performance ad un successivo provvedimento, non organicamente unificato al PEG, come dichiarato al quesito 8 del questionario sul BP. Per quanto dianzi argomentato, si riscontra che il comune di Vicenza, approvando il Piano della performance in data 26 luglio 2019, 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; 26/2022/PRSE). La Sezione richiama l'amministrazione comunale al rispetto degli additati principi di diritto.

La Sezione raccomanda, pertanto, all'Ente di attivarsi, al fine di rispettare i termini di approvazione del Piano della performance, sia in riferimento a quelli indicati nell'art. 10 del D.lgs. 150/2009, sia a quelli relativi all'approvazione del PEG (nell'ipotesi che l'Ente locale, con popolazione sotto i 5000 abitanti, rediga tale documento) entro venti giorni dalla approvazione del bilancio di previsione.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto, esaminato il questionario sul Rendiconto per l'esercizio 2019, sul Bilancio di previsione per gli anni 2019/21 del Comune di Vicenza e la conseguente documentazione di legge, per quanto argomentato in parte motiva:

ACCERTA

- 1) la negatività dell'equilibrio complessivo di parte corrente, raccomandando il conseguente monitoraggio preordinato all'equivalenza dei saldi;
- 2) la discrasia tra dati BDAP e provvedimenti finanziari consiliari, rappresentando la necessaria uniformità dei dati documentali;
- 3) la tardiva approvazione del Peg e del piano delle performance, rappresentando l'adeguamento ai vincoli di legge.

RACCOMANDA

la prosecuzione del monitoraggio delle società per le quali sono in corso procedure di liquidazione o procedure concorsuali – fallimento/amministrazione straordinaria.

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 Vicenza.

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 6 aprile 2022.

Il Magistrato relatore

Il Presidente

f.to digitalmente Giovanni Dalla Pria

f.to digitalmente Maria Elisabetta Locci

Depositata in Segreteria il 13 maggio 2022

Il Direttore di Segreteria

f.to digitalmente Letizia Rossini