



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 (relatore)
Giovanni DALLA PRIA	Referendario
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 2017/19, approvate dalla Sezione delle Autonomie con deliberazione n. 14/SEZAUT/2017/INPR;

VISTE le Linee-guida per la redazione delle relazioni inerenti al Rendiconto dell'esercizio 2017, approvate dalla Sezione delle Autonomie con deliberazione n. 16/SEZAUT/2018/INPR;

VISTE le Linee-guida per la redazione delle relazioni inerenti al Bilancio di previsione 2018/20, approvate dalla Sezione delle Autonomie con deliberazione n. 8/SEZAUT/2018/INPR;

VISTE le Linee-guida per la redazione delle relazioni inerenti al Rendiconto dell'esercizio 2018, approvate dalla Sezione delle Autonomie con deliberazione n. 12/SEZAUT/2019/INPR;

VISTA la deliberazione n. 21/2020/INPR con la quale la Sezione ha approvato il programma di lavoro per l'anno 2020;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 50/2019/INPR con la quale sono stati approvati i criteri di selezione degli enti da assoggettare al controllo;

VISTA l'ordinanza del Presidente n. 26/2022 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il magistrato relatore, Consigliere Amedeo Bianchi;

FATTO

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

- i questionari sul rendiconto relativo all'esercizio 2017, sui bilanci di previsione 2017/19 e 2018/20 e sul rendiconto relativo all'esercizio 2018, di cui alle relative deliberazioni della Sezione delle Autonomie riportate in premessa;
- le relazioni dell'Organo di revisione relativi ai rendiconti, di cui al comma 166 dell'art. 1 della legge 266/2005;
- le certificazioni del saldo di finanza pubblica per gli esercizi 2017 e 2018;
- gli schemi di bilancio presenti nella Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche.

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

EQUILIBRI DI BILANCIO

La costruzione degli equilibri nei bilanci di previsione 2017/2019 e 2018/2020 rispetta quanto stabilito dal decreto legislativo n. 118/2011, sia a preventivo che a consuntivo.

	Rendiconto 2017	Rendiconto 2018
Equilibrio di parte corrente	11.003.439,82	15.408.034,94
Equilibrio di parte capitale	18.785.816,95	2.289.359,33
Saldo delle partite finanziarie	0,00	379.600,00
Equilibrio finale	29.789.256,77	18.076.994,27

Il risultato della gestione di competenza, al netto delle componenti relative all'avanzo applicato e al saldo del FPV di entrata e di spesa, sia in parte corrente che in parte capitale, nondimeno in considerazione delle partite finanziarie, esprime un valore positivo in entrambi gli esercizi, rispettivamente pari a € 23.649.969,07 nel 2017 e a € 6.730.100,80 nel 2018.

L'equilibrio di parte capitale risulta garantito, nel 2018, dall'applicazione di avanzo di amministrazione per un importo pari a € 9.677.520,08. Risulta altresì utilizzato avanzo di amministrazione per spese correnti per un importo di € 7.678.622,59, di cui € 5.330.438,40 utilizzati per estinzione anticipata di prestiti.

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

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

RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE

	Rendiconto 2017	Rendiconto 2018
Fondo cassa al 31 dicembre	54.027.932,99	63.591.139,79
Residui attivi	40.490.225,81	43.475.798,72
Residui passivi	17.126.212,31	20.752.518,34
FPV	22.522.164,15	28.531.413,35
Risultato di amministrazione	54.869.782,34	57.783.006,82
Totale accantonamenti	26.057.056,61	28.874.911,69

di cui: FCDE	18.193.372,17	22.825.029,27
Totale parte vincolata	22.939.751,69	15.074.317,93
Totale parte destinata agli investimenti	2.130.436,69	1.258.351,96
Totale parte libera	3.742.537,35	12.575.425,24

Tra le quote accantonate e vincolate, si rileva in particolare che l'aumento degli accantonamenti nel corso dell'esercizio 2018 risulta dovuto principalmente al FCDE, mentre per le altre quote vincolate / destinate ad investimenti si rileva un consistente decremento imputabile per lo più ad una significativa riduzione dei vincoli formalmente attribuiti dall'Ente.

Nel dettaglio, in merito alle quote accantonate e vincolate del risultato di amministrazione prodotto dai due esercizi in esame, si rileva che:

- il fondo contenzioso accantonato per procedure legali in corso è pari a € 3.978.446,38 a fine 2017 ed a € 2.570.332,00 a fine 2018 - l'Organo di revisione ne dichiara la congruità;
- il fondo perdite partecipate è pari a € 4.499,00 per entrambi gli esercizi, a copertura della perdita 2015 della partecipata Aertre Spa (in corso di dismissione), ai sensi dell'art. 21, commi 1 e 2 del decreto legislativo n. 175/2016 - l'Organo di revisione ne dichiara la congruità;
- vi sono altri fondi per passività potenziali (fondo rischi, rinnovi contrattuali, indennità di fine mandato) per € 3.880.739,06 a fine 2017 e per € 3.475.051,42 a fine 2018;
- la parte vincolata include vincoli derivanti da leggi e principi contabili (€ 4.108.746,26 a fine 2017, € 6.630.571,00 a fine 2018), trasferimenti (€ 779.826,07 a fine 2017, € 2.752.259,02 a fine 2018), contrazioni di mutui (€ 52.292,48 nel 2017 e 2018), vincoli formalmente attribuiti dall'Ente (€ 16.347.335,00 a fine 2017, € 4.009.055,60 a fine 2018) ed altri vincoli (€ 1.651.551,68 nel 2017, € 1.630.139,83 nel 2018).

Infine, si segnala che il risultato di amministrazione dell'esercizio 2017 (€ 54,87 milioni) evidenzia un significativo incremento rispetto all'esercizio 2016 (€ 44,69 milioni).

CAPACITÀ DI RISCOSSIONE

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

	Rend. 2017 Accertamenti (a)	Rend. 2017 Riscossioni (b)	% (b/a)	Rend. 2018 Accertamenti (c)	Rend. 2018 Riscossioni (d)	% (d/c)
Tit.1 residui (iniziali + riaccertati)	11.609.591,59	7.055.435,36	60,77%	18.222.200,72	13.087.539,71	71,82%

Tit. 1 competenza	36.913.591,08	24.199.205,57	65,56%	37.020.236,66	30.184.668,52	81,54%
Tit. 3 residui (iniziali + riaccertati)	14.579.911,62	3.277.549,80	22,48%	18.374.320,46	3.830.166,92	20,85%
Tit 3 competenza	27.127.719,34	20.913.243,14	77,09%	27.898.191,92	19.769.798,92	70,86%

Pur evidenziandosi un discreto miglioramento nella percentuale di riscossione delle entrate iscritte al titolo I, rilevato soprattutto in conto competenza, si segnala tuttavia la bassa percentuale della riscossione dei residui del titolo III in entrambi gli esercizi presi in esame.

Stando alla tabella Sez. I.III - 2.2. “Andamento della riscossione in conto residui nell’ultimo quinquennio” dei questionari sul rendiconto 2017 e 2018, la difficoltà riguarda prevalentemente la riscossione di residui riferiti alle sanzioni per violazione del codice della strada (13,24% nel 2017 e 16,55% nel 2018) ed in misura più contenuta in valori assoluti, la riscossione dei residui relativi alla Tarsu-Tia-Tari (4,70% 25,85%), ai fitti attivi e canoni patrimoniali (56,75% e 33,58%), ai proventi da permessi di costruire (41,23% e 18,03%) ed ai proventi canoni di depurazione (16,30% e 13,82%).

SITUAZIONE DI CASSA

	Rendiconto 2017	Rendiconto 2018
Fondo cassa finale	54.027.932,99	63.591.139,79
Anticipazione di tesoreria	0,00	0,00
Cassa vincolata	375.258,38	411.400,64
Tempestività dei pagamenti	-3,41 giorni	-1,85 giorni

L’Organo di revisione dichiara la corrispondenza tra le scritture dell’Ente e quelle del Tesoriere. Non vi sono quote di anticipazioni non restituite.

INDEBITAMENTO

	2017	2018
Debito complessivo a fine anno	28.954.384,69	19.414.087,66

L’Ente dichiara di avere in essere operazioni di partenariato pubblico-privato (Project financing) e di avere concesso una garanzia fidejussoria a favore del Centro natatorio comunale, che concorre alla formazione del limite di cui al comma 1 dell’articolo 204 del T.U.E.L. Non risultano in essere strumenti di finanza derivata.

Si osserva inoltre, con particolare riferimento a quanto dichiarato dall’Organo di revisione, che, per gli esercizi 2017 e 2018:

- nelle domande preliminari del questionario non sono segnalati elementi di criticità;

- il rendiconto è stato approvato nei termini;
- la trasmissione dei dati alla banca dati BDAP è avvenuta nei termini;
- c'è coerenza nell'ammontare del FPV iscritto nei bilanci degli esercizi 2016-2017-2018 e non si segnalano criticità in ordine alla sua contabilizzazione;
- l'indebitamento rispetta i parametri sanciti dagli articoli 203, 204 e 207 del TUEL, nonché la soglia stabilita dal relativo parametro di deficitarietà;
- non sembrano esservi passività potenziali non coperte da apposito accantonamento di avanzo;
- si segnala la presenza di debiti fuori bilancio per € 301.475,75 nel 2018 e per € 17.698,63 nel 2017, in entrambi i casi relativi a sentenze esecutive; dopo la chiusura dell'esercizio 2018, ed entro la data di formazione dello schema di rendiconto risultano debiti fuori bilancio in attesa di riconoscimento per € 4.377,36;
- la spesa per il personale rispetta i vincoli sanciti dalla normativa vigente e non vengono segnalate criticità in ordine alla contrattazione integrativa;
- la contabilizzazione dei servizi per conto terzi rispetta il principio contabile;
- l'Ente ha provveduto alla tenuta dell'inventario e della contabilità economico-patrimoniale;
- il questionario espone inoltre le politiche di valorizzazione del patrimonio perseguite da parte dell'Ente;
- in ordine alle partecipazioni societarie, si segnala:
 - la cessione, nel 2017, della società SAVE SpA (quota del 2,21%), per un importo totale di € 25.727.037,00;
 - la chiusura con una perdita, in entrambi gli esercizi 2017 e 2018, della Fondazione "Il nostro domani ONLUS" (rispettivamente € 3.248 e € 47.861) e nel solo esercizio 2018 della partecipata diretta Treviso Mercati Spa in liquidazione (per € 74.294). Si segnalano, inoltre, perdite di esercizio in alcuni organismi partecipati in via indiretta; in particolare, hanno chiuso entrambi gli esercizi 2017 e 2018 con un risultato negativo, le partecipate indirette "Miani Park S.r.l." (rispettivamente € 14.428 e € 58.756), "Parcheggio Piazza della Vittoria S.r.l." (€ 13.141 e € 13.929) e "Consorzio Feltrenergia" (€ 7.414 e € 7.516), che risultavano in perdita anche negli esercizi precedenti;
 - si sono verificati casi di mancata conciliazione dei rapporti creditori e debitori tra l'Ente e alcuni suoi organismi partecipati (Contarina Spa e Consiglio di Bacino Priula) e, relativamente ai prospetti dimostrativi di cui art. 11, comma 6, lett. j), del decreto legislativo n. 118/2011, non tutti gli enti partecipati dall'Ente recano la doppia asseverazione degli organi di revisione; l'Organo di revisione ha invitato l'Ente a controllare e monitorare costantemente i rapporti reciproci con i propri enti partecipanti al fine di sistemare tempestivamente eventuali discordanze.

Con riferimento ai precedenti esercizi, la Sezione aveva così deliberato:

- Rendiconto 2015 e Bilancio di previsione 2016/2018: deliberazione n. 41/2019/PRNO con cui la Sezione raccomandava di rendere più efficiente il recupero dell'evasione tributaria e, in generale, la riscossione delle entrate, nonché attenzionava l'Ente sui compiti di vigilanza dei propri Organismi partecipati.
- Rendiconto 2016: deliberazione n. 237/2019/PRNO con cui la Sezione rinnovava le raccomandazioni di cui alla deliberazione sul Rendiconto 2015.

DIRITTO

La legge 5 giugno 2003 n. 131, contenente “*Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*” ha introdotto in maniera innovativa nell'ordinamento forme di controllo originariamente definite di natura cd. “collaborativa” 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 (che vi ha poi provveduto elaborando i questionari già richiamati in fatto). 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 della Costituzione, 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.

A superamento della natura meramente “collaborativa”, con il decreto-legge 10 ottobre 2012 n. 174 convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012 n. 213, i controlli sui bilanci degli enti locali hanno assunto caratteri cogenti nei confronti dei soggetti destinatari, poiché - nel contesto della riforma costituzionale per il rafforzamento del principio dell'equilibrio di bilancio - il legislatore nazionale ha introdotto, nell'ambito

delle verifiche ex legge n. 266/2005 cit., 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 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 statuito dall'art. 148-bis del TUEL introdotto con l'art. 3, comma 1, lettera e) del citato decreto legge n. 174/2012.

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 sulla gestione del bilancio dell'ente locale è 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.

Pertanto, il nuovo sistema dei bilanci pubblici, emergente dal complesso delle disposizioni normative vigenti - tra le quali sono annoverate le disposizioni contenute nelle citate leggi n. 131/2003 e n. 266/2005 - è orientato verso una duplice finalità del controllo finanziario sugli enti locali; infatti, da un lato, tale sistema è diretto a rappresentare agli organi elettivi degli enti controllati la reale ed effettiva situazione finanziaria e 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 lato il medesimo sistema, a fronte di irregolarità idonee a compromettere la stabilità finanziaria dell'ente assoggettato a controllo, può produrre effetti ed esiti cogenti, al fine di preservare l'integrità della gestione delle risorse pubbliche affidata all'ente controllato.

In tale contesto si inserisce la riforma operata dal decreto legislativo n. 118 /2011 che, in attuazione della delega contenuta nella legge 5 maggio 2009 n. 42, di attuazione del federalismo fiscale di cui all'art. 119 della Costituzione, ha avviato il processo di armonizzazione dei sistemi contabili degli enti territoriali e dei loro organismi partecipati, poiché dalla trasparenza finanziaria, dalla intelligibilità dei dati e dalla confrontabilità delle informazioni inserite in schemi di bilancio omogenei tra loro, dipende la corretta valutazione degli andamenti della finanza territoriale, i cui esiti si riflettono sui conti pubblici nazionali.

In considerazione di tutto quanto sin qui osservato, vanno altresì richiamate le linee guida approvate dalla Sezione delle Autonomie, già citate nel preambolo (v. deliberazione n. 16/SEZAUT/2018/INPR e deliberazione n. 12/SEZAUT/2019/INPR), nelle quali 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 dell'ente locale di perseguire la 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: la gestione finanziaria, il risultato di amministrazione e l'indebitamento.

Per quanto sopra esposto, dall'esame delle relazioni inerenti ai Bilanci di previsione 2017/19 e 2018/20 e dei Rendiconti per gli esercizi 2017 e 2018 del Comune di Treviso, fatte salve eventuali ulteriori istruttorie che la Sezione in ogni caso si riserva, non si rinvencono elementi di significativa criticità con particolare riferimento alla gestione finanziaria, al risultato di amministrazione o all'indebitamento né gravi irregolarità contabili tali da compromettere l'equilibrio di bilancio.

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 relativi ai rendiconti per gli esercizi 2017 e 2018 ed ai bilanci di previsione 2017/2019 e 2018/2020 del Comune di Treviso:

- reitera le raccomandazioni formulate con le precedenti deliberazioni n. 41/2019/PRNO e n. 237/2019/PRNO, in merito:
 - all'adozione di ogni misura utile a rendere più efficiente il recupero dell'evasione tributaria e, in generale, la riscossione delle entrate;
 - ad un attento monitoraggio, nonché all'esercizio puntuale dei compiti di vigilanza sugli organismi partecipati dall'Ente, funzionali al mantenimento degli equilibri gestionali;
- conclude, senza ulteriori osservazioni, l'esame ex art. 1, comma 166, della legge n. 266/2005, sulla documentazione inerente ai rendiconti e bilanci di previsione del Comune di Treviso;
- rammenta l'obbligo di pubblicazione della presente pronuncia ai sensi dell'art. 31 del decreto legislativo n. 33/2013.

Copia della presente pronuncia sarà trasmessa al Sindaco, al Presidente del Consiglio Comunale e per suo tramite al Consiglio, al Segretario generale e al Presidente del Collegio dei Revisori dei conti del Comune di Treviso.

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

IL MAGISTRATO RELATORE

f.to digitalmente Amedeo Bianchi

IL PRESIDENTE

f.to digitalmente Maria Elisabetta Locci

Depositata in Segreteria il

IL DIRETTORE DI SEGRETERIA f.f.

f.to digitalmente Alessia Boldrin