

Deliberazione n. 46/2023/PRSE/Provincia di Vicenza



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

nell'adunanza del 26 ottobre 2022

composta dai magistrati:

Elena BRANDOLINI	Presidente f.f.
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 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 n. 21/2021/INPR con la quale la Sezione ha approvato il programma di lavoro per l'anno 2021;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 27/2021/INPR con la quale sono stati approvati i criteri di selezione degli enti da assoggettare al controllo;

VISTA l'ordinanza del Presidente n. 28/2022 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il magistrato relatore, Consigliere Amedeo Bianchi;

FATTO

1. La Sezione, nell'ambito delle attività di controllo per l'anno 2021, ha esaminato la documentazione relativa alla Provincia di Vicenza (867.627 abitanti) ed in particolare:

- i questionari sul rendiconto relativo all'esercizio 2019 e sul bilancio di previsione 2019/2021, di cui alle relative deliberazioni della Sezione delle Autonomie riportate in premessa;
- le relazioni dell'Organo di revisione relative al rendiconto 2019 e al bilancio di previsione 2019/2021, di cui al comma 166 dell'art. 1 della legge 266/2005;
- gli schemi di bilancio presenti nella Banca dati delle Amministrazioni Pubbliche.

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

EQUILIBRI DI BILANCIO

La costruzione degli equilibri rispetta quanto stabilito dal D.Lgs. 118/2011, sia a preventivo che a consuntivo.

	Rendiconto 2019
O1) Risultato di competenza di parte corrente	15.628.836,55
O2) Equilibrio di bilancio di parte corrente	12.327.204,97
O3) Equilibrio complessivo di parte corrente	13.558.992,38
Z1) Risultato di competenza in c/capitale	-4.220.528,78
Z2) Equilibrio di bilancio in c/capitale	-11.325.444,39

Z3) Equilibrio complessivo in capitale	-11.325.444,39
W1) Risultato di competenza	12.205.902,89
W2) Equilibrio di bilancio	1.799.355,70
W3) Equilibrio complessivo	3.031.143,11

L'Amministrazione Provinciale rispetta il saldo obiettivo di finanza pubblica, sia in sede previsionale 2019/2021 che a rendiconto 2019, avendo conseguito rispettivamente il pareggio di bilancio e un risultato di competenza dell'esercizio non negativo, nel rispetto di quanto disposto dai commi 820 e 821 del citato art. 1 della Legge 145/2018.

L'Amministrazione Provinciale ha conseguito altresì l'equilibrio complessivo ai sensi e per gli effetti delle indicazioni rese dal decreto 1 agosto 2019.

L'avanzo è stato applicato nei limiti dell'avanzo determinato nell'esercizio precedente e della sua composizione. In particolare, sono state utilizzate quote di avanzo vincolato e quote destinate ad investimenti, per un totale di 29.144.908,67 euro di avanzo utilizzato nel 2019.

RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE

	Rendiconto 2019
Fondo cassa	149.545.006,09
Residui attivi	28.667.599,32
Residui passivi	37.991.922,09
FPV	65.045.413,32
Risultato di amministrazione	75.175.270,00
Totale accantonamenti	16.111.285,15
Di cui: FCDE	584.450,00
Totale parte vincolata	12.940.209,30
Totale parte destinata agli investimenti	9.652.092,18
Totale parte libera	36.471.683,37

Il risultato di amministrazione 2019 è positivo, anche con riferimento alla parte libera.

Il fondo crediti di dubbia esigibilità, pari ad euro 584.450,00 riguarda unicamente il Titolo 3, con particolare riferimento ai *fitti attivi e canoni patrimoniali* e ai *proventi derivanti dall'attività di controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti*.

L'Organo di revisione precisa che il fondo è stato calcolato con il metodo ordinario, secondo quanto stabilito dal principio contabile.

Come negli esercizi precedenti, risulta presente, con finalità analoga a quella del FDCE, un ulteriore accantonamento a "fondo rischi" di euro 6.574.850,75. L'Organo di revisione precisa che è destinato a "*coprire i rischi legati a crediti di dubbia esigibilità derivati da crediti verso altre amministrazioni pubbliche, verso società in liquidazione o fallimento. Per tali crediti, per motivi prudenziali, si è ritenuto opportuno costituire questo apposito fondo rischi corrispondente al 100% dei crediti a rischio*".

Tra le quote accantonate, si rileva anche un accantonamento di euro 8.342.329,40 per passività potenziali legate a contenzioso in essere. Tale accantonamento è aumentato

progressivamente nel corso degli ultimi esercizi, passando da 2,4 milioni di euro a fine 2017 a 5,7 milioni a fine 2018, fino agli attuali 8,3 milioni. L'Organo di revisione lo definisce congruo in relazione ai rischi predetti. In particolare, dà evidenza del fatto che nella somma è ricompresa la quota di euro 4.236.943,37 in relazione ad un contenzioso in essere con la Regione Veneto.

L'Amministrazione Provinciale accantona infine, con il risultato di amministrazione al 31/12/2019, un "fondo perdite società partecipate" di euro 609.655,00 con riferimento alle procedure in atto per le società partecipate *Società Magazzini Generali Merci e Derrate Spa* in fallimento e *C.I.S. Srl* in concordato preventivo.

Nel risultato di amministrazione si rilevano anche quote vincolate per 12.940.209,30 euro che, a seguito dell'applicazione di avanzo vincolato nel corso dell'esercizio 2019, risultano in diminuzione rispetto a quanto vincolato con il risultato di amministrazione 2018 (30.177.649,01 euro).

Anche le quote destinate ad investimenti diminuiscono a seguito dell'utilizzo - perlopiù con reimputazione a FPV - avvenuto nell'esercizio 2019, passando da 20.634.013,24 euro al 31/12/2018 a 9.652.092,18 al 31/12/2019.

L'FPV risulta alimentato prevalentemente da entrate vincolate accertate in conto competenza, sia in parte corrente che in parte capitale.

Risultano mantenuti a bilancio residui passivi antecedenti al 2018, ma il dato non appare foriero di preoccupazioni, atteso il quadro finanziario generale.

CAPACITÀ DI RISCOSSIONE

La capacità di riscossione dell'Ente si manifesta con particolare riferimento ai dati riportati nella seguente tabella:

	Rendiconto 2019 Accertamenti (a)	Rendiconto 2019 Riscossioni (b)	% (b/a)
Tit.1 residui (iniziali + riaccertati)	3.816.343,73	3.807.529,81	99,77%
Tit.1 competenza	65.132.798,11	65.125.444,33	99,99%
Tit.3 residui (iniziali + riaccertati)	3.330.700,68	1.479.545,81	44,42%
Tit.3 competenza	5.393.376,66	4.747.102,28	88,02%

Il tasso di riscossione appare mediamente molto buono, ad eccezione di quello dei residui del titolo 3, che si ferma al 44%. Tale valore segna comunque un miglioramento rispetto al 32% registrato nel 2018. Come si è visto, l'FCDE fornisce adeguata copertura al rischio di non riscossione di tali crediti, derivanti in particolare da fitti attivi relativi ad ex proprietà immobiliari della società FTV Spa in liquidazione, iscritti nel bilancio provinciale a partire dal 2014, a seguito del passaggio della titolarità alla Provincia.

SITUAZIONE DI CASSA

	Rendiconto 2019
Fondo cassa finale	149.545.006,09
Anticipazione di tesoreria	-
Cassa vincolata	15.737.126,07

Tempestività dei pagamenti	-6,31
----------------------------	-------

L'Organo di revisione dichiara la corrispondenza tra le scritture dell'Ente e quelle del Tesoriere, affermando che si è provveduto ad aggiornare correttamente anche le giacenze di cassa vincolata, movimentata nel corso dell'esercizio.

La Provincia non fa ricorso all'anticipazione di tesoreria, né ad anticipazioni di liquidità. Non vi sono quote di anticipazioni non restituite. È assicurata la tempestività dei pagamenti con un anticipo medio sulle scadenze di 6,31 giorni.

I flussi di cassa confermano la capacità dell'Ente di sostenere la cassa stessa con le entrate correnti di competenza.

INDEBITAMENTO

	2019
Debito complessivo a fine anno	41.653.869,25

L'indebitamento rispetta i parametri sanciti dagli articoli 203, 204 e 207 del TUEL, nonché la soglia stabilita dal relativo parametro di deficiarietà.

Non sono stati accesi nuovi mutui, né vi sono state rinegoziazioni.

Non vi sono in essere garanzie a favore di società partecipate, né di altri soggetti.

L'Ente dichiara di non avere in essere, nell'esercizio 2019, operazioni di partenariato pubblico-privato e/o di finanza derivata.

Si osserva inoltre, con particolare riferimento a quanto dichiarato dall'Organo di revisione, che:

- nelle domande preliminari del questionario non sono segnalati elementi di criticità;
- il bilancio di previsione 2019/2021 è stato approvato in data 10/01/2019 e trasmesso alla banca dati BDAP il 30/01/2019;
- il rendiconto 2019 è stato approvato in data 28/05/2020 e la trasmissione alla banca dati BDAP dei dati approvati dal Consiglio è avvenuta il 22/05/2020;
- c'è coerenza nell'ammontare del FPV iscritto in entrata nel 2019 con quello di spesa del 2018 e non si segnalano criticità in ordine alla sua contabilizzazione;
- non vi sono passività potenziali non coperte da apposito accantonamento di avanzo;
- non sono segnalati debiti fuori bilancio in attesa di riconoscimento al 31/12/2019;
- la spesa per il personale rispetta i vincoli dettati dalla normativa vigente per gli enti locali, con ulteriore riferimento a quanto disposto, in materia di dotazioni organiche e in materia di assunzioni, per le province delle regioni a statuto ordinario, dalle leggi n. 56/2014 e n. 190/2014, nonché dalla legge di bilancio 2018 (legge n. 205/2017);

- la contabilizzazione dei servizi per conto terzi rispetta il principio contabile;
- l'Ente ha provveduto alla tenuta dell'inventario e della contabilità economico-patrimoniale. In quanto alle politiche di valorizzazione del patrimonio, si sono approximate locazioni di immobili e alienazioni di beni disponibili;
- in ordine alle partecipazioni societarie, l'Organo di revisione dà atto che "nessuna società controllata/partecipata ha subito perdite nel corso dell'esercizio 2018 e nei due precedenti, a parte il C.I.S. - Centro Interscambio Merci e Servizi Spa che però è soggetto alla procedura di concordato preventivo autorizzata dal Tribunale di Vicenza dal 2013. Per tale società nessun importo è stato versato nel corso del 2019 e vi è apposito accantonamento al fondo perdite società. Non ci sono inoltre società che si trovano nei casi previsti dagli artt. 2447 e 2482-ter c.c. e per cui l'Ente ha ricostituito il capitale sociale." Non risultano nuove acquisizioni, né aumenti di capitale, né trasferimenti straordinari, né aperture di credito. È stata correttamente effettuata la riconciliazione di crediti e debiti tra l'Amministrazione Provinciale e le partecipate. Nel corso del 2019, come previsto dal piano di razionalizzazione delle società partecipate trasmesso alla Sezione, è giunta a conclusione l'operazione di cessione della società STI Spa; sono invece ancora in itinere le operazioni di alienazione delle quote delle società Vicenza Holding Spa e Interporto di Rovigo Spa; sono infine in atto le procedure fallimentari per Magazzini Generali Spa (dal 2015) e per l'indiretta Expo Venice Spa (dal 2016), oltre al concordato preventivo per la già citata C.I.S. Con riguardo alle predette procedure, si dà atto che l'Organo di revisione raccomanda, nella propria relazione al rendiconto, la necessità di un attento monitoraggio;
- risulta approvato il piano della performance, unitamente al PEG, in data 31/01/2019.

Con riferimento ai precedenti esercizi 2017 e 2018, la Sezione, con deliberazione n. 33/2023/PRSE, aveva: rilevato il ritardo nell'approvazione del rendiconto di gestione 2017; raccomandato un attento monitoraggio della riscossione delle entrate extra-tributarie, attesi i ridotti tassi di riscossione in conto residui; raccomandato un'adeguata governance delle società partecipate e soprattutto delle procedure di dismissione e/o liquidazione in corso.

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) 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. 148bis del TUEL.

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, (già citate nel preambolo: ci si riferisce in particolare alle 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 ed alle linee-guida per la redazione delle relazioni inerenti al Rendiconto dell'esercizio 2018, approvate dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 12/SEZAUT/2019/INPR) ove si è sottolineata l'opportunità di proseguire nel monitoraggio degli istituti più rilevanti del sistema armonizzato, focalizzando l'attenzione su specifici profili gestionali indicativi della capacità di perseguire quella effettiva stabilità di medio-lungo termine. Pertanto, in continuità con il percorso già intrapreso per il passato, ed in conformità alla ormai consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale, anche per gli esercizi in esame il questionario ha privilegiato l'analisi degli aspetti principali della gestione, ossia: gestione finanziaria, risultato di amministrazione, indebitamento.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto, in base alle risultanze dei questionari sul rendiconto 2019 e sul bilancio di previsione 2019/2021 dell'Amministrazione Provinciale di Vicenza, nel concludere l'esame ex art. 1, comma 166, della legge n. 266/2005:

- raccomanda un attento monitoraggio dei residui attivi del titolo 3, al fine di migliorarne il tasso di riscossione, con particolare attenzione ai residui derivanti dai fitti attivi relativi ad ex proprietà immobiliari della società FTV Spa in liquidazione, ora in capo all'Amministrazione Provinciale;
- raccomanda, altresì, una scrupolosa governance degli organismi partecipati, del relativo processo di razionalizzazione e, in particolare, delle procedure fallimentari in corso per le società C.I.S. - Centro Interscambio Merci e Servizi Srl, Magazzini Generali Merci e Derrate Spa ed Expo Venice Spa.

Copia della presente pronuncia sarà trasmessa al Presidente della Provincia e, per suo tramite, al Consiglio Provinciale, al Segretario generale e al Presidente del Collegio dei Revisori dei conti della Provincia di Vicenza.

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 26/10/2022.

IL MAGISTRATO RELATORE

f.to digitalmente Amedeo Bianchi

IL PRESIDENTE f.f.

f.to digitalmente Elena Brandolini

Depositata in Segreteria il 16 febbraio 2023

IL DIRETTORE DI SEGreteria f.f.

f.to digitalmente Alessia Boldrin