

Deliberazione n. 47 /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 n. 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 n. 21/2021/INPR con la quale la Sezione ha approvato il programma di lavoro per l'anno 2021;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 20/2021/INPR con la quale sono stati ripartiti fra i Magistrati in servizio presso la Sezione i controlli rientranti nel 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 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. 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 (862.418 abitanti) ed in particolare:

- questionari sul rendiconto relativo all'esercizio 2020 e sul bilancio di previsione 2020/2022, di cui alle relative deliberazioni della Sezione delle Autonomie riportate in premessa;
- relazioni dell'Organo di revisione relative al rendiconto 2020 e al bilancio di previsione 2020/2022, di cui al comma 166 dell'art. 1 della legge 266/2005;
- schemi di bilancio presenti nella Banca dati delle Amministrazioni Pubbliche.

2. Dall'esame della predetta documentazione emerge la situazione contabile-finanziaria compendiate 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 2020
O1) Risultato di competenza di parte corrente	30.067.217,68
O2) Equilibrio di bilancio di parte corrente	21.447.820,33
O3) Equilibrio complessivo di parte corrente	25.012.440,68
Z1) Risultato di competenza in c/capitale	-4.929.508,25
Z2) Equilibrio di bilancio in c/capitale	-4.929.508,25
Z3) Equilibrio complessivo di parte capitale	-4.929.508,25
W1- Risultato di competenza	25.938.659,71
W2- Equilibrio di bilancio	17.319.262,36
W3 - Equilibrio complessivo	20.883.882,71

L'Amministrazione Provinciale rispetta il saldo obiettivo di finanza pubblica, sia in sede previsionale 2020/2022 che a rendiconto 2020, 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 n. 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 2019 è stato applicato nel 2020 per un totale di euro 36.516.355,49, nei limiti delle quote dello stesso. In particolare, sono state applicate quote di avanzo vincolato, quote destinate ad investimenti e quote di avanzo libero. I dati delle predette applicazioni trovano la dovuta coerenza nella documentazione agli atti (deliberazione consiliare di approvazione del rendiconto, relazione dell'organo di revisione allegata alla stessa, banca dati BDAP). Tuttavia, nel questionario compilato nel sistema Con.Te, nelle tabelle dedicate all'argomento, risultano indicati euro 5.180.000,00 in più nell'applicazione in parte capitale e 5.180.000,00 in meno in quella di parte corrente. Si ha pertanto ragione di ritenere che si tratti di un refuso.

RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE

	Rendiconto 2020
Fondo cassa	168.516.739,47
Residui attivi	27.107.599,73
Residui passivi	44.945.269,71
FPV	85.234.114,72
Risultato di amministrazione	65.444.954,77
Totale accantonamenti	14.524.064,80
Di cui: FCDE	590.310,00
Totale parte vincolata	17.909.231,41
Totale parte destinata agli investimenti	1.565.194,51
Totale parte libera	31.446.464,05

Il risultato di amministrazione 2020 è positivo, anche con riferimento alla parte libera.

Il fondo crediti di dubbia esigibilità, pari ad euro 590.310,00, riguarda unicamente il Titolo 3 con riferimento ai *fitti attivi e canoni patrimoniali* e ai *proventi derivanti dall'attività di controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti*, come

nell'esercizio 2019.

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 un ulteriore accantonamento di euro 5.264.720,63 a "fondo rischi", per *"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"*, come precisato dall'Organo di revisione.

Tra le quote accantonate, si rileva anche un accantonamento di euro 8.037.845,17 (diminuito di circa 305mila euro rispetto all'esercizio precedente) per passività potenziali legate a contenzioso in essere. 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, relativa ad un contenzioso pendente con la Regione Veneto.

L'Amministrazione Provinciale mantiene infine sostanzialmente invariato il "fondo perdite società partecipate" di euro 609.389,00 con riferimento alle procedure fallimentari in atto per le società partecipate *Società Magazzini Generali Merci e Derrate Spa* in fallimento e *C.I.S. Srl*.

Risultano quote vincolate al 31/12/2020 per 17.909.231,41 euro, pari a quasi 5 milioni di euro in più rispetto a quelle vincolate al 31/12/2019 (12.940.209,30 euro), incremento determinatosi a seguito dell'accertamento di nuove entrate vincolate per legge.

Le quote destinate ad investimenti diminuiscono drasticamente a seguito del loro utilizzo (quasi totalmente con reimputazione a FPV), passando da 9.652.092,18 al 31/12/2019 a 1.565.194,51 euro al 31/12/2020.

L'Organo di revisione dichiara che l'Amministrazione Provinciale non si è avvalsa delle facilitazioni concesse dal legislatore agli enti locali a fronte dell'emergenza sanitaria per l'epidemia di covid19, non ricorrendo ad anticipazioni di liquidità, ad utilizzi dell'avanzo libero per spese legate all'emergenza, alla sospensione del pagamento dei mutui e non intervenendo a sostegno di organismi partecipati.

CAPACITÀ DI RISCOSSIONE

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

	Rendiconto 2020 Accertamenti (a)	Rendiconto 2020 Riscossioni (b)	% (b/a)
Tit.1 residui (iniziali + riaccertati)	16.167,70	4.219,79	26%
Tit.1 competenza	59.979.523,36	57.068.816,50	95%
Tit.3 residui (iniziali + riaccertati)	2.492.788,14	1.314.341,49	53%
Tit.3 competenza	3.448.874,94	2.902.741,50	84%

Il tasso di riscossione in conto competenza appare mediamente molto buono. Si riscontrano maggiori difficoltà in conto residui, soprattutto con riferimento ai residui del

titolo 3, il cui tasso di riscossione si assesta sul 53%. Tale valore segna comunque un miglioramento rispetto al 44% registrato nel 2019 e l'FCDE fornisce adeguata copertura al rischio correlato.

Il tasso di riscossione dei residui del titolo 1 non desta preoccupazione, attesa la scarsa entità degli importi.

SITUAZIONE DI CASSA

	Rendiconto 2019
Fondo cassa finale	168.516.739,47
Anticipazione di tesoreria	-
Cassa vincolata	15.657.546,77
Tempestività dei pagamenti	-4,26

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 di 4,26 giorni sulle scadenze.

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

INDEBITAMENTO

	2020
Debito complessivo a fine anno	37.432.523,23

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

Non sono stati accessi 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 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 2020/2022 è stato approvato in data 03/02/2020 e i relativi dati trasmessi alla banca dati BDAP in data 28/01/2020;
- il rendiconto 2020 è stato approvato in data 31/05/2021 e la trasmissione dei dati alla BDAP è avvenuta il 04/05/2021;

- c'è coerenza nell'ammontare del FPV iscritto in entrata nel 2020 con quello di spesa del 2019 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 31/12/2020;
- in materia di personale, l'Amministrazione Provinciale rispetta i vincoli dettati dalla normativa vigente per gli enti locali, inclusa quella peculiaramente riferita alle Province; l'Organo di revisione dichiara la correttezza della contrattazione decentrata;
- 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 approvate locazioni di immobili e alienazioni di beni disponibili;
- in ordine alle partecipazioni societarie, L'Organo di revisione precisa che *“nessuna società controllata/partecipata ha subito perdite nel corso dell'esercizio 2019 e nei due precedenti, a parte il C.I.S. - Centro Interscambio Merci e Servizi Spa che però fino a gennaio 2021 era soggetto alla procedura di concordato preventivo autorizzata dal Tribunale di Vicenza dal 2013. Dal 20/01/2021 il Tribunale di Vicenza ha dichiarato il fallimento della società. Per tale partecipata nessun importo è stato versato nel corso del 2020 e vi è stato apposito accantonamento al fondo perdite società. Non vi 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. Il processo di razionalizzazione delle partecipazioni evidenzia che alla data del 31/12/2020 sono ancora in itinere le operazioni di alienazione delle quote delle società Vicenza Holding Spa e Interporto di Rovigo Spa, operazioni che la Provincia prevede di concludere entro il 31/12/2022 e per le quali non sono previste spese a carico del bilancio provinciale; evidenzia altresì che sono ancora in atto le procedure fallimentari per Magazzini Generali Spa (dal 2015) e della partecipata indiretta Expo Venice Spa (dal 2016) e che C.I.S. Srl, in concordato preventivo, come già visto, è stata dichiarata fallita dal Tribunale il 20/01/2021;
- risulta approvato il piano delle performance, unitamente al PEG, in data 24/02/2020.

Con riferimento ai precedenti esercizi 2017, 2018 e 2019, la Sezione, con deliberazioni n. 33/2023/PRSE e n. 46/2023/PRSE, aveva raccomandato un attento monitoraggio della riscossione delle entrate extra-tributarie, attesi i ridotti tassi di riscossione in conto residui, e 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, 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. 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 2020 e sul bilancio di previsione 2020/2022 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;
- raccomanda una scrupolosa governance degli organismi partecipati, del relativo processo di razionalizzazione e, in particolare, delle procedure fallimentari in atto per le società 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 17 febbraio 2023

IL DIRETTORE DI SEGRETERIA f.f.

f.to digitalmente Alessia Boldrin