



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

Nell'adunanza del 8 maggio 2018

composta dai magistrati:

Maria Laura PRISLEI	Presidente f.f.
Tiziano TESSARO	Consigliere
Amedeo BIANCHI	Consigliere relatore
Francesca DIMITA	Primo 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;

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;

VISTA la legge 23 dicembre 2014 n. 190 (legge di stabilità 2015);



VISTA la legge 28 dicembre 2015 n. 208 (legge di stabilità 2016);

VISTA la legge 11 dicembre 2016 n. 232 (legge di stabilità 2017);

VISTA la legge 27 dicembre 2017 n. 205 (legge di stabilità 2018);

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti n. 22/SEZAUT/2016/INPR del 30 maggio 2016, recante le *“Linee guida e relativo questionario per gli Organi di Revisione Economico Finanziaria degli Enti Locali per l’attuazione dell’articolo 1, commi 166 e seguenti della legge 23 dicembre 2005, n. 66. Rendiconto della gestione 2015”* emendata in correzione di un errore materiale con successiva deliberazione n. 29/SEZAUT/2016/INPR del 20 ottobre 2016;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti n. 24/SEZAUT/2016/INPR del 9 giugno 2016, recante le *“Linee guida e relativo questionario per gli Organi di Revisione Economico Finanziaria degli Enti Locali per l’attuazione dell’articolo 1, commi 166 e seguenti della legge 23 dicembre 2005, n. 266. Bilancio di previsione 2016-2018”*;

VISTE le proprie deliberazioni n. 903/2012/INPR e n. 182/2013/INPR;

VISTA la deliberazione n. 14/2017/INPR con la quale questa Sezione ha approvato il programma di lavoro per l’anno 2017 nella quale, in ordine al punto D, relativo al controllo sugli enti locali della regione del Veneto ai sensi legge 23 dicembre 2005 n. 266, art. 1, commi 166, veniva stabilito che: *“...i controlli sugli Enti Locali dovranno essere razionalizzati attraverso la ricomposizione della molteplicità delle attribuzioni assegnate alla Sezione ad una analisi complessivamente orientata alla verifica della regolarità amministrativo-contabile degli stessi, e dei rispettivi organismi partecipati, nonché del funzionamento dei sistemi di controllo interno”*;

ESAMINATE la relazione sul Rendiconto di gestione per l’esercizio finanziario 2015 e la relazione sul Bilancio di previsione 2016/2018, redatte dall’Organo di revisione economico-finanziaria del Comune di Torreglia (PD);

VISTA la nota prot. n. 2373 del 26 marzo 2018, con la quale il Magistrato istruttore ha chiesto integrazioni e chiarimenti al Comune a seguito dell’esame dei questionari;

VISTA la nota di risposta dell’Ente del 9 aprile 2018, acquisita al protocollo Cdc n. 4156 del 11 aprile 2018 e successiva integrazione con nota n. 4126 del 23 aprile 2018, acquisita al protocollo Cdc n. 4564 del 23 aprile 2018;

VISTA l’ordinanza del Presidente n. 22/2018 di convocazione della Sezione per l’odierna seduta;

UDITO il Magistrato relatore, Consigliere Amedeo Bianchi

FATTO E DIRITTO

L’art. 1, commi 166 e 167, della legge n. 266/2005 (Legge Finanziaria 2006) stabilisce che *“gli Organi degli Enti Locali di Revisione Economico-Finanziaria trasmettono, alle competenti Sezioni Regionali di Controllo della Corte dei Conti, una relazione sul bilancio di previsione dell’esercizio di competenza e sul rendiconto dell’esercizio*



Handwritten mark or signature at the bottom right of the page.

medesimo” (di seguito, “Questionario”) sulla base dei criteri e delle linee guida predisposte dalla Corte (Sezione delle Autonomie n. 22/SEZAUT/2016/INPR e n. 24/SEZAUT/2016/INPR rispettivamente per il rendiconto 2015 e per il bilancio di previsione 2016-2018).

L’art. 148-bis del decreto legislativo. n. 267/2000, inserito nel Testo Unico degli Enti Locali dall’art. 3 del decreto l. n. 174/2012, esplicita le finalità del controllo *de quo* (“*verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell’osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall’articolo 119, 6° comma, della Costituzione, della sostenibilità dell’indebitamento, dell’assenza di irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli Enti.*”), ne definisce l’ambito (“*Ai fini di tale verifica, le Sezioni Regionali di Controllo della Corte dei Conti accertano altresì che i rendiconti degli Enti Locali tengano conto anche delle partecipazioni in società controllate e alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici per la collettività locale e di servizi strumentali all’ente*”) e stabilisce gli effetti delle relative risultanze (“*Nell’ambito della verifica di cui ai commi 1 e 2, l’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 comporta per gli enti interessati 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. Tali provvedimenti sono trasmessi alle sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti che li verificano nel termine di trenta giorni dal ricevimento. Qualora l’Ente non provveda alla trasmissione dei suddetti provvedimenti o la verifica delle Sezioni Regionali di Controllo dia esito negativo, è preclusa l’attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l’insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria*”).

Occorre considerare che l’esercizio 2015 segna il definitivo passaggio alla contabilità armonizzata, come evidenziato dalle Linee guida elaborate dalla Sezione delle Autonomie con la deliberazione n. 22/2016/INPR, che completa le indicazioni offerte con le precedenti deliberazioni n. 4/2015/INPR, n. 31/2015/INPR e n. 32/2015/INPR relative a istituti centrali per la nuova contabilità quali il riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi, il Fondo pluriennale vincolato e il Fondo crediti di dubbia esigibilità.

In particolare, gli Enti Locali non sperimentatori, ai sensi dell’art. 11, commi 12 e 13, del decreto legislativo n. 118/2011, hanno adottato gli schemi di bilancio e di rendiconto vigenti nel 2014, aventi valore a tutti gli effetti giuridici, ai quali hanno affiancato i nuovi schemi di bilancio armonizzato, con funzione conoscitiva e, dal 1° gennaio 2015, hanno adottato il principio della competenza finanziaria potenziata, mentre gli enti che hanno partecipato nel 2014 alla sperimentazione, ai sensi del citato art. 11, comma 15, del suddetto decreto, hanno adottato gli schemi di bilancio armonizzati, ai quali hanno affiancato, con finalità conoscitiva, gli schemi previgenti.

Si rammenta, inoltre, che il 2015 è stato l’ultimo esercizio di applicazione del Patto di stabilità interno, superato dalla nuova disciplina sul pareggio di bilancio introdotta dalla legge costituzionale n. 1/2012, di modifica dell’art. 81, comma 6, della Costituzione, a



cui è stata data attuazione con la legge n. 243/2012.

La Corte dei conti è chiamata a vigilare sul corretto e uniforme passaggio alle accennate nuove regole contabili da parte degli Enti Locali e, in tale compito, deve essere coadiuvata dall'Organo di revisione nella compilazione del Questionario-Relazione (di seguito, "Questionario") e nelle verifiche istruttorie formulate dalla Sezione.

Occorre precisare, che, in ossequio alla natura dinamica del controllo espletato in tal sede, che impone, al fine di far emergere la concreta situazione economico-finanziaria dell'Ente, una visione prospettica degli atti del ciclo di bilancio nei vari esercizi, e in funzione dell'adozione "*di effettive misure correttive funzionali a garantire il rispetto complessivo degli equilibri di bilancio*" (Corte Costituzionale 60/2013), la Sezione regionale di controllo accerta anche criticità suscettibili di arrecare pregiudizio allo stabile mantenimento degli equilibri dell'Ente benché non integranti fattispecie di irregolarità sanzionabili nei termini sopra accennati.

In altri termini, qualora le irregolarità ravvisate dalla Sezione Regionale non siano così gravi da rendere necessaria l'adozione della pronuncia di accertamento prevista dall'art. 148-bis, comma 3 del TUEL, l'attività di controllo sui bilanci da parte della Corte suggerisce di segnalare agli enti anche irregolarità contabili di minor gravità o meri sintomi di precarietà, soprattutto se accompagnate e potenziate da sintomi di criticità o da difficoltà gestionali, anche al fine di prevenire l'insorgenza di situazioni di deficitarietà o di squilibrio, idonee a pregiudicare la sana gestione finanziaria che deve caratterizzare l'amministrazione di ciascun ente.

Tutto ciò premesso ed entrando nel merito delle criticità riscontrate, a seguito dell'esame delle relazioni a cura dell'Organo di revisione, con riferimento al Rendiconto 2015 e al Bilancio di Previsione 2016/2018 del Comune di Torreglia (PD), che hanno richiesto uno specifico approfondimento istruttorio sfociato nell'apposita richiesta di chiarimenti ed integrazioni alla quale è stato fornito puntuale riscontro, la Sezione, pur tenendo in debita considerazione quanto rappresentato e precisato dall'Ente, deve, al fine di prevenire potenziali gravi pregiudizi e danni irreparabili all'equilibrio di bilancio, richiamare l'attenzione dello stesso Ente sulle criticità riscontrate e, in particolare, sulle conseguenziali osservazioni e raccomandazioni di seguito rappresentate.

Ritardata approvazione rendiconto

Proseguendo nell'analisi istruttoria, con riferimento alla tardiva approvazione del Rendiconto 2015, avvenuta con Deliberazione del Consiglio comunale n. 27 del 18 maggio 2016, quindi successivamente ai termini stabiliti dall'art. 227 del TUEL, l'Ente ha precisato che: "*Si è reso necessario rivedere la contabilizzazione di alcune voci della contabilità patrimoniale determinando un ritardo nell'approvazione del rendiconto*".

Il Collegio, pur tenendo conto delle difficoltà riportate dall'Ente, ricorda che il rendiconto è atto ritenuto obbligatorio dalla legge (cfr., in termini, TAR Campania Napoli, Sez. I, 7/10/2004, n. 13591) e che dal ritardo nell'approvazione o dalla sua omissione, nei casi più gravi, può conseguire l'attivazione della procedura disciplinata dall'art. 137 del D.Lgs. n. 267/2000 e dall'art. 120, co. 2 e 3, Costituzione circa l'eventuale esercizio di poteri sostitutivi degli organi, poteri attribuiti al Governo, con possibilità di intimare una



diffida ad adempiere ed eventualmente nominare un commissario ad acta.

Evidenzia altresì la Sezione la natura di atto prodromico del rendiconto del penultimo esercizio antecedente quello cui si riferisce il bilancio, la cui assenza potrebbe comportare rilievi di illegittimità inerenti all'attendibilità e alla veridicità del successivo bilancio di previsione, attesa la chiara espressione contenuta nell'art. 172, co. 1, lett. a), del Testo Unico degli Enti Locali (D.Lgs. n. 267/2000) secondo cui al bilancio di previsione deve essere allegato il rendiconto deliberato.

Ulteriori limitazioni per l'ente, *ope legis*, si ravvisano nell'esclusivo e limitato utilizzo dell'avanzo di amministrazione "presunto", anziché accertato (artt. 186 e 187 del D.Lgs. n. 267/2000) e nell'impossibilità di ricorrere all'indebitamento attraverso la contrazione di nuovi mutui, secondo quanto stabilito dall'art. 203, comma 1, lett. a) del TUEL mentre, la mancata redazione dell'apposita certificazione sui principali dati del rendiconto da parte dell'ente comporta la sospensione dell'ultima rata del contributo ordinario previsto in favore dell'ente relativamente all'anno in cui l'inadempimento è avvenuto (stante il precetto contenuto nell'art. 161, commi 1 e 3, TUEL, quest'ultimo nel testo modificato dall'art. 27, co. 7, L. 28/12/2001 n. 448).

Inoltre, in via provvisoria e sino all'adempimento, la ritardata approvazione del rendiconto comporta la sospensione della seconda rata del contributo ordinario (art. 21 del Principio contabile n. 3 - rendiconto degli enti locali).

La mancata approvazione del rendiconto costituisce sintomo di criticità o di difficoltà dell'ente locale di fare corretta applicazione della normativa e dei principi contabili che disciplinano l'intera materia, atteso che il rendiconto della gestione rappresenta un momento essenziale del processo di pianificazione e di controllo sul quale si articola l'intera gestione dell'ente, in grado di contenere informazioni comparative e di misurare i valori della previsione definitiva confrontandoli con quelli risultanti dalla concreta realizzazione dei programmi e degli indirizzi politici, vale a dire dei risultati, valutandone eventuali scostamenti ed analizzandone le ragioni.

Ciò vale evidentemente anche per il ritardo con cui si approva il rendiconto atteso che lo stesso riveste carattere di atto d'urgenza che può essere approvato anche nelle particolari situazioni indicate all'art. 38 del D.Lgs. n. 267/2000.

Va infine ricordato che la mancata approvazione del rendiconto entro il termine del 30 aprile causa ora, in virtù dell'articolo 227, comma 2 bis (introdotto dal decreto legge n. 174 del 10 ottobre 2012) del D.Lgs. n. 267/2000, l'attivazione della procedura prevista dal comma 2 dell'articolo 141 del TUEL.

La Sezione rammenta anche che l'art. 9, comma 1-*quinqüies*, del D.L. n. 113/16 stabilisce il divieto per gli Enti territoriali di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto, in caso di mancato rispetto dei termini per l'approvazione di determinati documenti contabili (quali il bilancio di previsione e il rendiconto).

Il divieto legale di assunzione ex art. 9, comma 1-*quinqüies*, del D.L. 113/2016 riguarda sia le "... assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia



contrattuale, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto ...”, sia la stipula di “... contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi”. Tale disposizione sanziona gli enti inadempienti con un “blocco” delle rispettive risorse, le quali, nell’arco temporale che si dispiega dalla scadenza dei termini per l’approvazione dei documenti contabili fondamentali indicati dal legislatore e fino al momento dell’approvazione “tardiva”, non possono essere impiegate, neppure per spese afferenti al reclutamento di personale (come nel caso della stipula dei contratti di servizio onerosi con soggetti privati). Tale divieto opera a prescindere dal titolo contrattuale in concreto adottato per le “assunzioni” (a tempo indeterminato, a termine, ecc.), e dal tipo di attività (amministrative o ad esse estranee) che il nuovo contingente di personale è chiamato ad espletare.

Monitoraggio equilibri

Sulla base degli esiti del questionario si è riscontrato un miglioramento nella gestione di competenza, che rispetto ai risultati negativi delle gestioni del biennio precedente, presenta un valore positivo di € 34.993,69 - ai sensi del D.P.R. n. 194/1996 e di € 339.245,11 – ai sensi del D. Lgs. n. 118/2011.

Richiamando quanto già espresso da questa Corte con la deliberazione n. 329/207/PRSE sul questionario al Rendiconto 2014 e n. 469/2015/PRSP sul questionario al Rendiconto 2013, in ordine al contenzioso in essere e ai relativi accantonamenti sul risultato di amministrazione, si è riscontrato che al 31.12.2015 è presente un accantonamento per contenzioso per € 970.922,32. Altresì, l’Amministrazione comunale ha precisato che *“L’importo complessivamente risultante dal consuntivo dell’esercizio 2016 è pari ad € 1.654.922,32 cui sono da aggiungere € 673.166,00 destinati allo scopo nel bilancio di previsione 2017, per un totale di € 2.328.088,32. Il citato importo è ritenuto congruo in relazione ai possibili esiti della vicenda giudiziaria, sulla base della perizia di stima effettuata dal CTU in sede giudiziale e dei relativi interessi (ed eventuale rivalutazione)”*.

La Sezione, tuttavia, sottolinea l’esigenza di un monitoraggio continuo degli equilibri da parte dell’Amministrazione comunale con particolare riferimento a detto contenzioso. Si evidenzia, infatti, in modo particolare, l’incidenza che il contenzioso in essere può avere sugli equilibri attuali e futuri del bilancio e della gestione e sulla capacità da parte dell’Ente di fare fronte agli oneri che potrebbero insorgere dagli esiti dei giudizi in corso.

La necessità di preservare gli equilibri di bilancio, che è finalizzata ad evitare l’Ente, nel caso in cui si dovesse trovare a pagare le spese, sia legali che risarcitorie, si trovi finanziariamente sguarnito, richiede quindi uno sforzo supplementare sul versante gestionale, volto a declinare in modo appropriato le esigenze sottese alla corretta applicazione dei principi contabili. Ciò onde evitare che vi sia una indebita dilatazione della spesa in contrasto con le finalità dell’armonizzazione dei conti pubblici, funzionali a evitare che gli scostamenti dai principi del D.Lgs. n. 118 del 2011 non costituiscano solamente un vizio formale dell’esposizione contabile, ma risultino strumentali ad una manovra elusiva della salvaguardia degli equilibri del bilancio presidiati dall’art. 81 della Costituzione.

Corretta applicazione principio contabilità finanziaria D.Lgs. n. 118/2011



Handwritten signature or initials in black ink, located at the bottom right of the page.

In sede di esame istruttorio emergeva l'assunzione di un nuovo mutuo, più precisamente nella relazione dell'Organo di revisione si evinceva che *“il mutuo assunto in data 30 dicembre 2015 di Euro 195.300 è stato contabilizzato nel 2016 con il nuovo bilancio previsionale per ragioni tecniche e di opportunità rispetto alla tempistica dell'esigibilità dell'opera correlata per cui è stato acceso il finanziamento”*.

A seguito della richiesta del Magistrato istruttore, in ordine alla corretta applicazione del principio contabile applicato (allegato 4/2 al D. Lgs. n. 118/2011 punto 3.18), con riferimento alla contabilizzazione del predetto mutuo, l'Amministrazione comunale precisava che: *“Nel confermare che il mutuo di euro 195.300,00 sottoscritto per l'ammodernamento della sala didattica polivalente è stato contabilizzato nel 2016, si comunica che esso è stato interamente utilizzato ed interamente riscosso entro il 31 dicembre dello stesso anno”*.

Bilancio di previsione 2016/2018: ritardo adozione PEG e cronoprogrammi.

Per quanto riguarda il Bilancio di previsione 2016/2018, sulla base degli esiti del questionario, si evince che il Piano Esecutivo di Gestione non è stato adottato nei termini previsti dall'art. 69, comma 1, del TUEL e che non vi è stata un'adeguata verifica nell'evoluzione dei cronoprogrammi di spesa.

Il Magistrato istruttore ha chiesto, al riguardo, chiarimenti al Comune considerata l'importanza che riveste l'attività di programmazione ai fini del nuovo sistema di contabilità armonizzata e della costituzione/alimentazione del FPV.

L'Amministrazione comunale ha precisato che: *“Stante il ridotto numero di dipendenti e il sempre crescente numero di adempimenti cui si deve far fronte l'Ente non è stato, e non è, in grado di rispettare i tempi per l'approvazione del PEG. Si evidenziano le difficoltà per questo ente di un'adeguata programmazione nella realizzazione delle opere, in riferimento ad una situazione in cui gli investimenti sono stati inevitabilmente condizionati dal conseguimento del finanziamento di enti terzi nonché dai continui mutamenti normativi in materia di contratti pubblici”*.

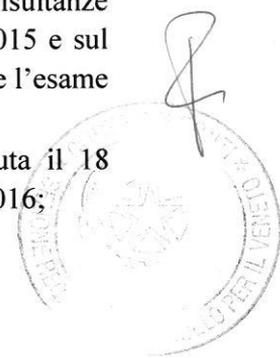
La Sezione sottolinea il ruolo centrale degli strumenti di programmazione per la corretta gestione dell'attività dell'ente. La predisposizione del PEG deve essere temporalmente compatibile con gli altri strumenti di programmazione e di bilancio al fine di evitare che la sua adozione si sostanzi in un mero adempimento formale e possa, invece, concorrere proficuamente al raggiungimento dello scopo che gli assegna il legislatore.

La Sezione si riserva di effettuare ulteriori controlli, anche in sede di esame dei rendiconti successivi, per la verifica della corretta applicazione dei principi più sopra enunciati.

PQM

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto, in base alle risultanze delle relazioni rese dall'Organo di revisione sul Rendiconto per l'esercizio 2015 e sul Bilancio di Previsione 2016/2018 del Comune di Torreglia (PD), nel concludere l'esame ex art. 1, comma 166, della legge n. 266/2005:

- rileva l'approvazione in ritardo del rendiconto 2015, avvenuta il 18 maggio 2016 con deliberazione del Consiglio comunale n. 27/2016;



- raccomanda ed invita l'Amministrazione comunale al costante monitoraggio degli equilibri di bilancio con particolare riferimento al contenzioso in essere ed al conseguente adeguamento dell'accantonamento al relativo fondo;
- raccomanda la corretta applicazione del principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria di cui all'allegato n. 4/2 del D. Lgs. n. 118/2011, con particolare riferimento alla contabilizzazione dei mutui;
- rileva l'approvazione in ritardo del Piano esecutivo di gestione (PEG) per il triennio 2016/2018, avvenuta il 12 settembre 2016 con deliberazione di Giunta comunale n. 137/2016;
- rileva, con riferimento al bilancio di previsione 2016/2018, l'assenza di adeguati cronoprogrammi di spesa.

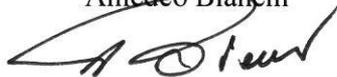
Si rammenta l'obbligo di pubblicazione della presente pronuncia ai sensi dell'art. 31 del decreto legislativo 14 marzo 2013 n. 33.

Copia della presente pronuncia sarà trasmessa a cura del Direttore della segreteria, al Sindaco, al Consiglio Comunale, al Segretario Comunale, nonché al Revisore dei conti del Comune di Torreglia (PD) per quanto di rispettiva competenza.

Così deliberato in Venezia, nella Camera di Consiglio del 8 maggio 2018.

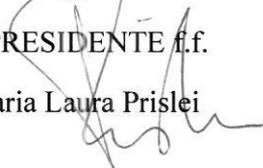
IL MAGISTRATO RELATORE

Amedeo Bianchi



IL PRESIDENTE f.f.

Maria Laura Prislei



Depositata in Segreteria il

24 GEN. 2019

IL DIRETTORE DI SEGRETERIA

Dott.ssa Letizia Rossini