



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

Nell'adunanza del 25 febbraio 2021

composta dai magistrati:

Salvatore PILATO	Presidente
Elena BRANDOLINI	Consigliere
Giovanni DALLA PRIA	Referendario, relatore
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. 16/2021 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. 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.

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 dalla suddetta, 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.

Si premette che il Comune di Barbarano Mossano è stato istituito dal 17/02/2018 a seguito di processo di fusione tra i Comuni di Barbarano Vicentino e Mossano. Il bilancio di

previsione 2018/2020 è stato approvato con delibera assunta dal Commissario Prefettizio con i poteri del Consiglio Comunale n. 10 del 25/05/2018; con deliberazione n. 38 del 08/06/2018 assunta dal Commissario Prefettizio con i poteri della Giunta Comunale, è stato approvato il Piano esecutivo di gestione (P.E.G.) per la sola parte contabile. Conseguentemente, la Sezione, nell'ambito delle attività di controllo per l'anno 2020, ha esaminato la documentazione relativa al Comune di Barbarano Mossano relativa a: 1) questionari sul bilancio di previsione 2018/20 e sul rendiconto relativo all'esercizio 2018, di cui alle relative deliberazioni della Sezione delle Autonomie riportate in premessa; 2) relazione dell'Organo di revisione relativa al rendiconto, di cui al comma 166 dell'art. 1 della legge 266/2005; 3) certificazioni del saldo di finanza pubblica per l'esercizio 2018; 4) schemi di bilancio presenti nella Banca dati delle Amministrazioni Pubbliche (BDAP). Dall'esame della predetta documentazione, emerge la situazione contabile-finanziaria compendiate dalle seguenti tabelle, ordinate per i seguenti segmenti di materia:

TRASMISSIONE DATI BDAP

La trasmissione dei dati alla banca dati BDAP è avvenuta in data 15.10.2019, quindi oltre i termini di legge (30 giorni dalla data di approvazione del rendiconto stabilita dal legislatore). La Sezione richiama, in proposito, le implicazioni rivenienti dall'art. 161, comma 4, D. Lgs. 267/2000, siccome modificato dall'art. 1, comma 903, L. 30 dicembre 2018, n. 145, con decorrenza dal 1° novembre 2019.

EQUILIBRI DI BILANCIO

La costruzione degli equilibri nel bilancio di previsione 2018/2020 rispetta quanto stabilito dal d.lgs. 118/2011, sia a preventivo che a consuntivo. Il rendiconto 2018 è stato approvato con i seguenti equilibri:

	Rendiconto 2018
Equilibrio di parte corrente	65.886,59
Equilibrio di parte capitale	0,00
Saldo delle partite finanziarie	0,00
Equilibrio finale	65.886,59

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 pari a € 310.102,63. L'equilibrio di parte capitale risulta garantito dall'applicazione di avanzo di amministrazione per € 200.000,00. 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, sia in sede previsionale che a rendiconto.

RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE

	Rendiconto 2018
Fondo cassa	551.492,09

Residui attivi	1.548.047,87
Residui passivi	922.551,59
FPV	936.034,10
Risultato di amministrazione	240.954,27
Totale accantonamenti	105.028,10
Di cui: FCDE	103.563,10
Totale parte vincolata	7.650,00
Totale parte destinata agli investimenti	0,00
Totale parte libera	128.276,17

Con riferimento alla composizione del risultato di amministrazione prodotto dall'esercizio in esame, oltre quanto evidenziato in tabella, si rileva in particolare che: 1) la quota accantonata risulta composta, oltre che dal FCDE, da accantonamenti per indennità di fine mandato del Sindaco e per rinnovi contrattuali; 2) non sussistono accantonamenti per passività potenziali: al riguardo, nel Parere dell'Organo di revisione, si rileva quanto segue: *Il risultato di amministrazione non presenta un accantonamento per fondo rischi contenzioso. Dalla ricognizione del contenzioso esistente a carico dell'ente esistente al 31/12 non sono desumibili potenziali oneri a carico ente; l'Organo di revisione ritiene comunque opportuno invitare l'ente a monitorare costantemente la situazione dei contenziosi in essere al fine di accantonare tempestivamente i potenziali oneri a carico dell'ente;* 3) il fondo perdite società partecipate è pari a zero in quanto l'Organo di revisione dichiara che "non ricorre la fattispecie". Nel parere al rendiconto l'Organo di revisione dà atto che nessuna società controllata/partecipata ha subito perdite nel corso dell'esercizio 2018 e nei due precedenti. In ordine al precedente punto *sub* 2) (mancato accantonamento passività potenziali), la Sezione richiama l'osservanza del precetto di cui al D. Lgs. 118/2011, All. 4/2/, punto 5/2, lett. *h*).

Dalla replica alla domanda 10.1 del questionario emerge che l'attestazione di copertura richiesta in caso di utilizzo delle fonti di finanziamento di cui ai Titoli IV, V e VI non contiene gli estremi della determina di accertamento: al riguardo viene precisato che "L'ente non assume determinazioni per l'accertamento delle entrate. In ciascuna determinazione di assunzione di impegni relativi a spese di investimento è indicata la rispettiva fonte di finanziamento".

CAPACITA' DI RISCOSSIONE

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

	Rendiconto 2018 Accertamenti (a)	Rendiconto 2018 Riscossioni (b)	% (b/a)
Tit.1 residui (iniziali + riaccertati)	1.041.264,37	985.527,77	94.65 %

Tit.1 competenza	2.826.368,67	2.389.894,66	84,56 %
Tit.3 residui (iniziali + riaccertati)	228.976,82	186.634,65	81.51 %
Tit.3 competenza	724.621,70	610.843,80	84,30 %

L'Organo di revisione non segnala particolari difficoltà in sede di riscossione.

SITUAZIONE DI CASSA

	Rendiconto 2018
Fondo cassa finale	551.492,09
Anticipazione di tesoreria	0,00
Cassa vincolata	0,00
Tempestività dei pagamenti	28,50

L'Organo di revisione dichiara la corrispondenza tra le scritture dell'Ente e quelle del tesoriere. L'Ente nel corso del 2018 non ha mai attivato l'anticipazione di tesoreria. In merito alla cassa vincolata viene dichiarato nel questionario che *non ricorre la fattispecie*.

TERMINI DI PAGAMENTO

L'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti presenta un valore positivo evidenziando mediamente dei ritardi nei pagamenti. Al riguardo si sottolinea che il mancato rispetto dei termini di pagamento comporta per il Comune il dovere di individuare ed attuare misure specifiche finalizzate ad assicurare il tempestivo pagamento dei creditori e consente al creditore di ottenere, a carico del bilancio comunale, consistenti interessi legali di mora. Per altro verso, siffatta inosservanza si presta in astratto a favorire, tra l'altro, l'insorgenza di residui passivi (art. 190 D. Lgs. 267/2000), ossia spese impegnate e non liquidate, con possibile compromissione degli equilibri finanziari. Si richiama, pertanto, l'attenzione dell'Ente sulla necessità di porre in essere ogni utile azione al fine di rendere effettivo il rispetto delle tempistiche di legge per il pagamento delle somme dovute per somministrazioni, forniture ed appalti, anche in relazione all'obbligo previsto dal novellato art. 183, comma 8, D. lgs. 267/2000, nonché alla possibile esposizione dell'ente alle conseguenze risarcitorie nei confronti dei creditori.

INDEBITAMENTO

	Rendiconto 2018
Debito complessivo a fine anno	4.589.196,04

L'Ente risulta aver contratto nuovo debito nell'anno 2018 finalizzato a spese di investimento, pari ad euro 400.000,00, nel rispetto dell'art. 203, comma 2, D. Lgs. 267/2000. L'ente ha rispettato il limite all'indebitamento disposto all'art. 204 Tuel ottenendo la seguente % d'incidenza degli interessi passivi sulle entrate correnti: 3,57%.

L'Ente dichiara di non avere in essere operazioni di partenariato pubblico-privato né di finanza derivata.

PIANO DELLE PERFORMANCES

L'Ente ha assunto uno specifico provvedimento per l'adozione del *Piano della Performance* in data 03.09.2018 - quesito n. 8 - questionario bilancio di previsione 2018/2020 ad integrazione del PEG (l'ente è stato istituito dal 17/02/2018 a seguito di processo di fusione tra i Comuni di Barbarano Vicentino e Mossano. Per quanto riferito in premessa, il bilancio di previsione 2018/2020 è stato approvato con delibera assunta dal Commissario Prefettizio con i poteri del Consiglio Comunale n. 10 del 25/05/2018; con deliberazione n. 38 del 08/06/2018 assunta dal Commissario Prefettizio con i poteri della Giunta Comunale, è stato approvato il Piano esecutivo di gestione (P.E.G.) per la sola parte contabile. In attesa dell'approvazione formale del Piano della Performance, ai responsabili è stato comunque inviato il P.E.G. di competenza, per consentire la gestione del bilancio sulla base di quanto programmato nel D.U.P. approvato unitamente al bilancio stesso).

CONTABILITA' ECONOMICO-PATRIMONIALE

L'Ente si è avvalso della facoltà di posticipo all'anno 2018 dell'adozione della contabilità economico-patrimoniale (art. 232 D. lgs. 267/2000) in affiancamento alla contabilità finanziaria, pertanto il rendiconto del 2018 è il primo a cui viene affiancata tale contabilità; non ha attuato politiche di valorizzazione del proprio patrimonio; in merito al conto del patrimonio si rileva dal parere dell'Organo di revisione che *“Essendo il Fondo di dotazione negativo, l'ente si impegna ad utilizzare le riserve disponibili e a destinare i futuri risultati economici positivi ad incremento del fondo di dotazione”*.

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 sul Bilancio di previsione 2018-2020 e sul Rendiconto per l'esercizio 2018 del Comune di Barbarano Mossano (VI), accerta nei termini ed alle condizioni di cui in parte motiva:

- 1) la tardiva trasmissione dei dati alla banca dati BDAP, richiamando le corrispondenti implicazioni normative;
- 2) il mancato accantonamento passività potenziali, raccomandando l'osservanza dei relativi precetti normativi;
- 3) l'indicatore di tempestività dei pagamenti positivo, richiamando le corrispondenti implicazioni giuscontabili;
- 4) la posticipazione della contabilità economico-patrimoniale.

Si 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 Barbarano Mossano (VI).

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 25 febbraio 2021.

Il Magistrato relatore

f.to digitalmente Giovanni Dalla Pria

Il Presidente

f.to digitalmente Salvatore Pilato

Depositata in Segreteria il 19 maggio 2021

IL DIRETTORE DI SEGRETERIA

f.to digitalmente Dott.ssa Letizia Rossini