



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

*Nell'adunanza del 19 maggio 2020*

*composta dai magistrati:*

Salvatore PILATO	Presidente
Elena BRANDOLINI	Consigliere
Maria Laura PRISLEI	Consigliere
Maristella FILOMENA	Referendario
Marco SCOGNAMIGLIO	Referendario, relatore
Fedor MELATTI	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 21/2020/INPR con la quale la Sezione ha approvato il programma di lavoro per l'anno 2020;

VISTA l'ordinanza presidenziale 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. 21/2020 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il Relatore, Referendario Marco Scognamiglio;

#### FATTO

La Sezione, nell'ambito delle attività di controllo per l'anno 2020, ha esaminato la documentazione relativa al Comune di Albaredo d'Adige (VR), ed in particolare:

- questionari sul rendiconto relativo all'esercizio 2017, 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;
- relazioni dell'Organo di revisione relative ai rendiconti, di cui al comma 166 dell'art. 1 della legge 266/2005;
- certificazioni del saldo di finanza pubblica per gli esercizi 2017 e 2018;
- schemi di bilancio presenti nella Banca dati delle Amministrazioni Pubbliche (BDAP).

#### **EQUILIBRI DI BILANCIO**

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

	Rendiconto 2017	Rendiconto 2018
Equilibrio di parte corrente	401.947,35	381.455,43
Equilibrio di parte capitale	54.237,86	86.903,53
Saldo delle partite finanziarie	0,00	0,00
<b>Equilibrio finale</b>	<b>456.185,21</b>	<b>468.358,96</b>

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 51.936,28 nel 2017 e 187.955,37 nel 2018.

L'equilibrio di parte capitale risulta garantito dall'applicazione di avanzo di amministrazione rispettivamente per € 315.586,95 e per € 236.456,09.

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.

Dalla lettura dei quadri BDAP viene ribadita la vulnerabilità dell'equilibrio corrente, rilevata in occasione dell'esame del rendiconto 2016, in quanto viene confermato che l'equilibrio di parte corrente è stato conseguito sia nel 2017 che nel 2018 mediante l'utilizzo di avanzo di amministrazione, di oneri di urbanizzazione, di sanzioni per violazioni al codice della strada e di entrate derivanti dal contrasto all'evasione tributaria. Inoltre si evidenzia che, a seguito di atto di transazione, giusta DCC n. 23 del 21/6/2017, il Comune è chiamato a corrispondere annualmente alla Società Gritti Gas Rete Srl la somma di € 116.522,98, fino all'esercizio 2023 per il riscatto delle rete gas: tale circostanza, ancorché riferibile alla parte capitale, rischia di gravare sulla parte corrente, già precaria, nel caso in cui l'Ente non si dimostri in grado di individuare le nuove entrate in c/capitale, necessarie per dare copertura al piano di rateizzazione.

## **RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE**

	Rendiconto 2017	Rendiconto 2018
Fondo cassa	606.628,62	316.399,81
Residui attivi	1.513.071,54	1.899.573,70
Residui passivi	1.272.446,74	952.992,82
FPV <sub>s</sub> - parte corrente	39.381,95	68.387,20
FPV <sub>s</sub> - parte capitale	134.668,51	119.264,27
<b>Risultato di amministrazione</b>	<b>673.202,96</b>	<b>1.075.329,22</b>

Totale accantonamenti	357.459,83	785.449,18
Di cui: FCDE	257.431,66	610.644,12
Totale parte vincolata	39.106,35	78.649,07
Totale parte destinata agli investimenti	158.580,48	84.302,55
<b>Totale parte libera</b>	<b>118.056,30</b>	<b>126.928,42</b>

Si evidenziano in particolare dinamiche di segno opposto tra la massa creditoria e quella debitoria, con conseguente disallineamento tra residui attivi e passivi; in particolare sono stati riportati al 2019 residui attivi per complessivi € 1.899.573,70 a fronte di residui passivi per complessivi € 952.992,82.

Tra le quote accantonate e quelle vincolate, si rileva tuttavia, in particolare, l'aumento degli accantonamenti nel corso dell'esercizio 2018 per FCDE e l'alimentazione del Fondo contenziosi.

### CAPACITA' 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 + riacc.)	443.596,44	336.087,61	75,76%	699.837,00	376.689,99	53,8%
Tit.1 competenza	2.539.753,50	1.947.425,33	76,68%	2.256.347,89	1.808.825,51	80,2%
Tit.3 residui (iniziali + riacc.)	231.425,31	229.970,97	99,37%	582.594,32	208.011,83	35,7%
Tit.3 competenza	754.502,49	313.016,40	41,49%	932.083,74	428.766,76	46,0%

Dalla relazione dell'Organo di revisione si rileva la forte variabilità dell'attività di recupero tributario negli anni, come riepilogata dalla situazione delle riscossioni nel 2018 di tali entrate, sia di competenza che in c/residui:

	C/R	Accert. / residui	Riscossioni	% di realizzo
Recupero evasione IMU	C	172.097,84	7.461,60	4,33%
	R	359.922,81	174.122,86	48,38%
Recupero evasione TARSU/TIA/TARI	C	0,00	0,00	-
	R	178.039,17	54.789,29	30,8%

Sempre con riferimento al 2018, analoga problematica si rileva per le sanzioni per violazione al Codice della strada, caratterizzate da un basso grado di realizzo:

	C/R	Acc./res.	Riscoss.	% realizzo	Maggiori res.
Sanzioni violaz. CdS	C	197.839,06	76.299,87	38,6%	-
	R	86.051,31	11.575,91	13,5%	144.073,54

A livello aggregato, unicamente per le tre grandezze esposte, i residui da riportare al 2019 ammontavano ad € 887.395,74.

### SITUAZIONE DI CASSA

	Rendiconto 2017	Rendiconto 2018
Fondo cassa finale	606.628,62	316.399,81
Anticipazione di tesoreria	17.435,30	0,00
Cassa vincolata	0,00	0,00
Tempestività dei pagamenti	2,26 giorni	9,88 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

	Rendiconto 2017	Rendiconto 2018
Debito complessivo a fine anno	2.544.349,24	2.348.621,50

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

Si assiste per entrambi gli esercizi all'esclusione sistematica dal calcolo della quota di spesa afferente alla Missione 14 "*Sviluppo economico e competitività*" - Programma 04 "*Reti e altri servizi di pubblica utilità*" (pari ad € 35.855,57 a rendiconto 2017 ed € 31.337,53 a rendiconto 2018) con conseguente rimodulazione al ribasso dell'indicatore di cui trattasi.

Si osserva, inoltre che, per gli esercizi 2017 e 2018:

- la trasmissione dei dati in BDAP è avvenuta oltre i termini per il l'esercizio 2018, e nei termini per l'esercizio 2017;
- i Rendiconti per gli esercizi 2017 e 2018 sono stati entrambi approvati oltre i termini di legge;
- l'Ente ha gestito in esercizio provvisorio per l'anno 2018, pur rispettando i termini di legge per l'approvazione del bilancio di previsione;
- 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 vi sono passività potenziali non coperte da apposito accantonamento di avanzo;
- non sono segnalati debiti fuori bilancio in attesa di riconoscimento;
- la spesa per il personale rispetta i vincoli sanciti dalla normativa vigente;
- è stato costituito il fondo per il salario accessorio entro il 31/12/2018;
- l'Ente ha adottato la contabilità economico-patrimoniale;

- per quanto riguarda i prospetti dimostrativi di cui art. 11, comma 6, lett. j, d.lgs. n. 118/2011 dei debiti e crediti reciproci tra l'Ente e gli organismi partecipati viene segnalato che per l'esercizio 2018 essi non recano la doppia asseverazione degli organi di revisione in quanto "non ricorre la fattispecie";
- viene segnalato in relazione all'esercizio 2017 che il sistema informativo non consente di rilevare i rapporti finanziari, economici e patrimoniali tra l'Ente e le sue società partecipate;
- l'Organo di revisione ha dichiarato che in relazione all'esercizio 2018 si sono verificati casi di mancata conciliazione dei rapporti creditori e debitori tra ente e propri OO.PP. L'esame dei quesiti della specifica sezione IV dei questionari sui rendiconti 2017 e 2018 fa emergere che:
  - ✓ il sistema informativo non consente di rilevare i rapporti finanziari, economici e patrimoniali tra l'Ente e le sue società partecipate;
  - ✓ i prospetti dimostrativi di cui art. 11, comma 6, lett. j, d.lgs. n. 118/2011 dei debiti e crediti reciproci tra l'Ente e gli organismi partecipati non sempre recano la doppia asseverazione degli organi di revisione;
  - ✓ si sono verificati casi di mancata conciliazione dei rapporti creditori e debitori tra ente e propri organismi partecipati.

Si rammenta infine che il Comune di Albaredo d'Adige era stato destinatario nei precedenti cicli di controllo delle seguenti deliberazioni:

- Rendiconto 2015 e BP 2018/2018: deliberazione n. 215/2018/PRSP con cui la Sezione aveva rilevato il ritardo approvazione rendiconto; l'alterazione del risultato di amministrazione per effetto dell'erronea cancellazione di residui passivi; l'insufficiente accantonamento per contenziosi; il ricorso ad anticipazioni di tesoreria; il basso tasso di riscossione delle sanzioni per violazione al Codice della strada; il disallineamento tra crediti e debiti complessivi a causa delle dinamiche dei residui di nuova; lo sforamento patto di stabilità non riconosciuto dall'Ente (per 86mila euro).
- Rendiconto 2016: deliberazione n. 330/2019/PRSP con cui la Sezione aveva rilevato l'approvazione in ritardo del rendiconto; la precarietà degli equilibri di bilancio; la mancata pubblicazione dei rilievi di questa Corte; un FCDE sottostimato; la perdita di vincoli a valere sul risultato di amministrazione.

In esito agli elementi di potenziale criticità il magistrato istruttore ha esperito apposita istruttoria, chiedendo al Comune, con nota prot. 2035 del 14 aprile 2020, i seguenti chiarimenti:

- **in relazione alla tardiva approvazione dei rendiconto per gli esercizi 2017 e 2018 ed al tardivo invio dei dati in BDAP relativamente all'esercizio 2018**, di confermare il rispetto del divieto di assunzione nel periodo dell'inadempimento (dal 1° maggio 2018 al 21 maggio 2018) prevista dall'art. 9, comma 1 quinquies, del decreto-legge 24 giugno 2016 n. 113, il quale vieta, in caso di ritardo del descritto adempimento, 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, fino a quando non abbiano adempiuto. È fatto altresì

- divieto di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi della disposizione del precedente periodo”;
- le motivazioni dei **risultati di parte corrente**, anche in relazione alle criticità evidenziate sul fronte della riscossione, e le iniziative che il Comune intende intraprendere per migliorare durevolmente l’equilibrio di bilancio;
  - **in relazione all’indebitamento**, i motivi dell’esclusione dal calcolo della quota di spesa afferente alla Missione 14 “*Sviluppo economico e competitività*” - Programma 04 “*Reti e altri servizi di pubblica utilità*”, chiedendo di chiarire altresì la natura della spesa;
  - richiamati i contenuti della deliberazione n. 215/2018/PRSP sul rendiconto 2015, con la quale, fra l’altro, veniva rilevato lo sfioramento patto di stabilità non riconosciuto dal Comune di Albaredo d’Adige, una relazione sulla **corretta applicazione delle relative sanzioni**, in particolare per quanto concerne la riduzione della spesa corrente, che hanno trovato applicazione nell’esercizio 2019;
  - chiarimenti in ordine alla attestata mancata **motivazione in ordine al riconoscimento formale dell’assoluta inesigibilità o insussistenza del credito** a seguito della eliminazione dalle scritture e dai documenti di bilancio 2018 dei crediti riconosciuti formalmente come assolutamente inesigibili o insussistenti per l’avvenuta legale estinzione (prescrizione) o per indebitato o erroneo accertamento del credito;
  - chiarimenti riguardo la **effettività esigibilità dei residui attivi e la correttezza dell’attività di riaccertamento ordinario dei residui**;
  - chiarimenti sulle criticità sopra rappresentate in merito agli **Organismi partecipati**;

In esito alla ricezione della predetta nota istruttoria, il Comune, con nota n. 2527 del 8 maggio 2020, dopo una illustrazione di una serie di difficoltà gestionali, ha confermato l’applicazione delle sanzioni inerenti allo sfioramento del patto di stabilità nell’esercizio 2015 e, in relazione ai rilevati ritardi di approvazione del rendiconto e di invio dei dati in BDAP, di aver rispettato il divieto di assumere personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale, e fornito i seguenti chiarimenti in merito agli altri aspetti evidenziati:

- quanto all’equilibrio di parte corrente, viene sostenuta la residualità delle entrate non ripetitive, entro le quali il Comune non contempla quelle derivanti da lotta all’evasione tributaria, rispetto alle quali ultime viene affermato che “*la variabilità nel recupero dell’evasione tributaria dipende dal fatto che l’ente nel 2017 ha eseguito l’accertamento Ici/Imu di diverse annualità di imposta pregresse mentre per quanto riguarda la gestione della tassa rifiuti dal 2018 risulta esternalizzata ad una società partecipata*”;
- quanto al rispetto del limite d’indebitamento, viene affermato che “*la spesa per gli interessi passivi di cui alla Missione 14 non è confluita nel calcolo del tasso di indebitamento in quanto i corrispondenti interessi sono quelli indicati nell’atto di transazione per il riscatto della rete del gas, richiamato al precedente punto della nota istruttoria, per cui interessi non inerenti mutui, prestiti obbligazionari o aperture di credito, ovvero le forme di indebitamento espressamente indicate*”;

*dall'art 204 del d.lgs.267/2000. In ogni caso il tasso di indebitamento dell'ente è abbastanza esiguo rispetto al limite imposto dalla norma sicché anche computando nel calcolo, fuori dalla procedura informatica, tali interessi, operazione che il software finanziario per la gestione finanziaria in dotazione all'ente comunque non esegue, sarebbe ugualmente garantito il rispetto del predetto limite”;*

- *quanto al disallineamento tra la massa dei residui attivi rispetto ai residui passivi, in relazione ai primi si afferma che “Tali residui tuttavia corrispondono con puntuali accertamenti contabili assunti in ragione di un idoneo titolo giuridico ed in contrapposizione ad obbligazioni giuridicamente certe e perfezionate in cui è determinato un debitore ed un importo precisamente quantificato da incassare ad una prefissata scadenza. L'ente ha comunque anche determinato un più che ragguardevole fondo crediti di dubbia esigibilità, accantonato nel rendiconto 2018 per un importo complessivo di euro 610.644,12, addirittura in misura maggiore rispetto all'accantonamento minimo previsto dal legislatore che corrispondeva con un importo di euro 535.372,38, peraltro calcolato con il metodo “B” che risulta essere quello più oneroso, oltre anche a monitorare in sede di annuale riaccertamento che i residui attivi non abbiano vetustà oltre il quinquennio. La conservazione dei residui attivi e del susseguente avanzo generato dal mantenimento di tali crediti, per quanto prudenziale e monitorata, non può comunque degenerare in un'ingiustificata contrazione di spesa pubblica”; sempre in merito alla gestione dei propri crediti, l'ente ha ulteriormente specificato che “il Comune di Albaredo d'Adige non può che aver applicato in sede di riaccertamento ordinario dei residui puntualmente i principi contabili procedendo alla cancellazione dal bilancio di eventuali crediti inesigibili e, comunque, datati oltre l'ultimo quinquennio in quanto presumibilmente inesigibili. Infatti i residui attivi de qua sono inferiori al quinquennio” e che “per quanto riguarda il rilievo di cui al riaccertamento dei residui attivi in realtà nell'esercizio finanziario 2018 risultano eliminati complessivamente euro 19.206,48 di residui attivi (allegato “A” di cui alla delibera di G.c. 40/2019), ovvero anche un cifra che sembra abbastanza modica, e comunque tutti residui insussistenti, nessun inesigibile e tanto meno alcun credito prescritto, insussistenze peraltro tutte debitamente motivate anche nel corrispondente elenco analitico allegato alle rispettive determinazioni adottate dai singoli responsabili di servizio”;*
- *con riferimento alla gestione degli **organismi partecipati**, l'ente ha rappresentato che “con le operazioni di cui al riaccertamento ordinario in corso inerente il rendiconto 2019 l'ente ha conciliato tutti i debiti/crediti con gli organismi partecipati, peraltro alcuni di importi pari a zero altri di importo minimo privi di ogni significatività, e tutti comunque relativi a contratti di servizio, nessun attinente a poste patrimoniali”.*

## **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 (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 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 convertito con modificazioni dalla L. 7 dicembre 2012, n. 213, 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 statuito dall'art. 148bis del TUEL introdotto con l'art. 3, comma 1, lettera e) del citato d.l. 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 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. 131/2033 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 di cui all'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.

Per quanto sopra esposto, all'esito dell'istruttoria svolta sul Comune di Albaredo d'Adige si rilevano i seguenti profili.

### **Vulnerabilità dell'equilibrio di parte corrente.**

La vulnerabilità dell'equilibrio di parte corrente rilevata in occasione dell'esame del rendiconto 2016 (deliberazione n. 330/2019/PRSP di questa Sezione) appare confermata sia nel 2017 che nel 2018, in quanto tale equilibrio risulta garantito dall'utilizzo di avanzo di amministrazione, di oneri di urbanizzazione, di sanzioni per violazioni al codice della strada e di entrate derivanti dal contrasto all'evasione tributaria.

La giurisprudenza delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti ha già avuto modo di chiarire che queste entrate, traendo origine da fattori contingenti che non sono nella completa disponibilità del Comune, non possono rappresentare la base per il mantenimento di un solido equilibrio di parte corrente. In particolare, si è affermato che *“le entrate derivanti dal recupero dell’evasione tributaria costituiscono variabili dipendenti non solo dalla capacità accertativa del Comune ma anche dal livello dell’evasione, la quale dovrebbe tendenzialmente riservare margini di recupero sempre più esigui. Ugualmente, le entrate derivanti dalle sanzioni amministrative per violazione del codice della strada sono legate essenzialmente al comportamento degli utenti dei veicoli e cioè alla propensione degli utenti alla trasgressione delle norme del codice stradale, che nulla induce a ritenere persistente e costante e che in ogni caso andrebbe corretta mediante opportune iniziative”* (Sezione regionale di controllo per il Piemonte, deliberazione n. 261/2013/PRSP). Pertanto, quando il pareggio della parte corrente è raggiunto mediante il ricorso ad entrate straordinarie *“ci si trova di fronte ad un equilibrio precario: infatti le entrate di natura straordinaria (o non ripetitive), essendo originate da cause non permanenti, non danno alcuna garanzia che si ripetano (o che si ripetano nella stessa misura) negli esercizi successivi e, pertanto si profilano rischi di squilibrio per gli esercizi futuri”* (id.).

D'altra parte, è il Comune stesso che, in esito all'attività istruttoria riportata in fatto, quando afferma che *“la variabilità nel recupero dell’evasione tributaria dipende dal fatto che l’ente nel 2017 ha eseguito l’accertamento Ici/Imu di diverse annualità di imposta pregresse mentre per quanto riguarda la gestione della tassa rifiuti dal 2018 risulta esternalizzata ad una società partecipata”* mostra consapevolezza del fatto che tali tipologie di entrate possono mostrare negli anni andamenti oscillanti nel *quantum*.

Analogamente, il ricorso all'avanzo d'amministrazione per la copertura delle spese correnti ordinarie (che ai sensi dell'art 187 lett, c) del TUEL può avvenire *“per i provvedimenti necessari per la salvaguardia degli equilibri di bilancio di cui all'articolo 193 ove non possa provvedersi con mezzi ordinari, per il finanziamento delle spese di funzionamento non ripetitive in qualsiasi periodo dell'esercizio e per le altre spese correnti solo in sede di assestamento”*) va considerato *“un’evenienza di natura eccezionale, giustificata unicamente al fine di garantire il rispetto del principio di equilibrio in presenza di una situazione particolare quale quella della riduzione dei trasferimenti relativi al contributo ordinario”* (Sezione regionale di controllo per il Veneto, deliberazione n. 217/2018/PRSE; in senso conforme si vedano anche le deliberazioni 133/2011/PAR e 134/2011/PAR della Sezione regionale di controllo per la Lombardia).

Va pertanto ricordata all'ente la necessità di modulare la propria gestione finanziaria nel senso di garantire, in una visione prospettica, il mantenimento dell'equilibrio di bilancio di parte corrente con entrate che abbiano il carattere della ripetitività e siano dunque assistite da un maggior grado di certezza.

### **Disallineamento dei residui attivi e passivi al termine dell'esercizio 2018**

Preliminarmente, il Collegio prende atto del superamento delle criticità, rilevato con precedente deliberazione n. 330/2019/PRSP sul rendiconto per l'esercizio 2016 del

Comune in esame, relative ad iscrizione di fondi accantonati e vincolati determinati con modalità tali da ingenerare dubbi sulla effettività del risultato di amministrazione, evidenziando a tal proposito in particolare il cospicuo aumento del FCDE.

Si assiste tuttavia ad un marcato incremento dei residui attivi che, combinato alla diminuzione dei passivi, porta il differenziale tra le due poste da 240.604,80 euro nel 2017 a 946.580,88 nel 2018.

Per quanto sotto tale profilo la Sezione abbia ricevuto rassicurazioni in sede di approfondimento istruttorio circa la corretta applicazione dei principi contabili (cfr. il penultimo punto dell'elencazione che conclude la parte in fatto) il risultato in commento non può non essere letto anche in relazione alle poco soddisfacenti percentuali di riscossione delle entrate. Se a ciò si aggiungono le esaminate cause di vulnerabilità dell'equilibrio di parte corrente, si conclude che uno stabile mantenimento degli equilibri, che consenta di preservare l'effettività del risultato di amministrazione, passa per l'ente attraverso un miglioramento dei risultati sul fronte della riscossione, che garantisca il non deterioramento della massa creditoria ed eviti l'acuirsi delle tensioni di cassa, del cui possibile emergere rappresentano un indizio l'osservata diminuzione del fondo cassa ed il peggioramento dell'indicatore di tempestività dei pagamenti.

### **Gestione degli organismi partecipati**

L'Organo di revisione ha dichiarato che in relazione all'esercizio 2018 si sono verificati casi di mancata conciliazione dei rapporti creditori e debitori tra ente e propri organismi partecipati. L'esame dei quesiti della specifica sezione IV dei questionari sui rendiconti 2017 e 2018 ha fatto emergere che:

- il sistema informativo non consente di rilevare i rapporti finanziari, economici e patrimoniali tra l'Ente e le sue società partecipate;
- i prospetti dimostrativi di cui art. 11, comma 6, lett. j, d.lgs. n. 118/2011 dei debiti e crediti reciproci tra l'Ente e gli organismi partecipati non sempre recano la doppia asseverazione degli organi di revisione;
- si sono verificati casi di mancata conciliazione dei rapporti creditori e debitori tra ente e propri organismi partecipati.

In corso d'istruttoria l'ente ha rappresentato di aver nel frattempo conciliato tutti i debiti/crediti con gli organismi partecipati, il che, considerata la quota minima di partecipazioni detenuta, induce a ritenere che le criticità riscontrate non siano tali da aver impattato o poter impattare significativamente sul mantenimento degli equilibri, di per sé come visto non solidissimi.

Si devono in ogni modo raccomandare all'ente una attenta gestione e monitoraggio delle partecipazioni detenute, funzionali al mantenimento degli equilibri gestionali. In relazione poi allo specifico adempimento relativo all'acquisizione della doppia asseverazione nei prospetti dimostrativi di cui all'art. 11, comma 6, lett. j, d.lgs. n. 118/2011, la Sezione rammenta quanto segue.

La norma citata dispone che la relazione sulla gestione da allegare al rendiconto dell'ente territoriale debba riportare gli esiti della verifica dei crediti e debiti reciproci con i propri enti strumentali e le società controllate e partecipate, aggiungendo che: "la predetta informativa, asseverata dai rispettivi organi di revisione, evidenzia analiticamente

eventuali discordanze e ne fornisce la motivazione; in tal caso l'ente assume senza indugio, e comunque non oltre il termine dell'esercizio finanziario in corso, i provvedimenti necessari ai fini della riconciliazione delle partite debitorie e creditorie". Tale disposizione va letta in relazione all'obbligo per gli enti locali di adottare comuni schemi di bilancio (finanziario ed economico e conto del patrimonio), e comuni schemi di bilancio consolidato con i propri enti ed organismi partecipati/controllati. L'adozione di comuni schemi di bilancio costituisce, infatti, momento essenziale del disegno di armonizzazione dei sistemi contabili anche al fine di verificare l'effettiva ricaduta delle gestioni esternalizzate sui bilanci degli enti proprietari (Sezione delle autonomie, deliberazione n. 4 /SEZAUT/2015/INPR del 24/02/2015).

L'obbligo informativo, parte della relazione sulla gestione allegata al rendiconto, si innesta dunque nel complesso della normativa vigente, così come innovata dal d. l. n. 174/2012 e dal d.lgs. n. 118/2011, che prevede specifici obblighi di indirizzo, controllo e monitoraggio in capo agli enti territoriali. Gli obiettivi di gestione perseguiti dall'ente territoriale devono, infatti, necessariamente tener conto anche del sistema di enti strumentali e società controllate e partecipate ovvero del cosiddetto "gruppo amministrazioni pubbliche" come chiarito dal punto 2 del principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio (allegato n. 4/1 al d.lgs. n. 118/2011).

Per gli enti locali, le modifiche al d.lgs. n. 267/2000 apportate dal sopra richiamato d.l. n. 174/2012, hanno richiesto alle amministrazioni di organizzare un idoneo sistema informativo finalizzato a rilevare i rapporti finanziari tra l'ente proprietario e la società, la situazione contabile, gestionale e organizzativa della società, i contratti di servizio, la qualità dei servizi, il rispetto delle norme di legge sui vincoli di finanza pubblica (art. 147-quater, commi 2-3, d.lgs. n. 267/2000); è stato così assegnato al sistema dei controlli interni il compito di verificare, attraverso l'affidamento e il controllo dello stato di attuazione di indirizzi e obiettivi gestionali, la redazione del bilancio consolidato, l'efficacia, l'efficienza e l'economicità degli organismi gestionali esterni dell'ente (art. 147, co. 2, lett. d, d.lgs. n. 267/2000) e previsto che, nella sezione strategica del documento unico di programmazione (DUP), l'ente locale debba definire gli indirizzi generali sul ruolo degli organismi ed enti strumentali e società controllate e partecipate con riferimento anche alla loro situazione economica e finanziaria, agli obiettivi di servizio e gestionali che devono perseguire ed alle procedure di controllo di competenza dell'ente (punto 8.1 del principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio, allegato n. 4/1 al d.lgs. n. 118/2011). L'articolo 147-quinquies, co. 3, del d.lgs. n. 267/2000, specifica, inoltre, che il controllo sugli equilibri finanziari implica la valutazione degli effetti che si determinano per il bilancio finanziario dell'ente in relazione all'andamento economico-finanziario degli organismi gestionali esterni.

La verifica dei crediti e debiti reciproci tra enti territoriali e propri organismi partecipati risponde allora all'evidente esigenza di garantire trasparenza e veridicità delle risultanze del bilancio degli enti nell'ambito di una corretta attività di corporate governance, che postula una tendenziale simmetria delle reciproche poste creditorie e debitorie tra l'ente e le sue società partecipate. L'illustrazione in sede di rendiconto della gestione dell'ente territoriale degli esiti della verifica dei crediti e debiti reciproci nei confronti degli enti strumentali e delle società partecipate e controllate si iscrive nell'ambito delle operazioni di consolidamento, che costituisce aspetto rilevante e significativo della novella normativa introdotta dal d.lgs. n. 118/2011 in quanto funzionale all'operazione di

elisione dei rapporti infragruppo per la procedura che presuppone la certezza delle reciproche partite debitorie e creditorie, ed è pertanto momento non derogabile nell'ambito della corretta gestione delle risorse pubbliche.

Va pertanto raccomandato all'Ente di attuare ogni utile iniziativa volta a garantire che la doppia asseverazione sia resa disponibile tempestivamente nei successivi esercizi.

### **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, esaminato il questionario sul Rendiconto per l'esercizio 2017, sul Bilancio di previsione per gli anni 2018/20 e sul Rendiconto per l'esercizio 2018 del Comune di Albaredo d'Adige (VR) ed in esito all'ulteriore istruttoria effettuata:

- rileva la vulnerabilità dell'equilibrio di parte corrente ed invita l'ente a modulare la propria gestione finanziaria in modo da garantire, in una visione prospettica, il mantenimento dell'equilibrio di bilancio di parte corrente con entrate che abbiano il carattere della ripetitività e siano dunque assistite da un maggior grado di certezza;
- invita l'ente ad attuare ogni azione organizzativa idonea a garantire un miglioramento dei risultati gestionali sul fronte della riscossione delle entrate;
- rileva la mancata acquisizione delle doppie asseverazioni nei prospetti dimostrativi dei debiti e crediti reciproci tra l'ente e gli organismi partecipati in occasione dell'approvazione dei Rendiconto per gli esercizi 2017 e 2018 ed invita l'ente ad attuare ogni utile iniziativa volta a garantire il rispetto dei tempi relativi all'acquisizione delle predette asseverazioni, ai fini di una migliore gestione delle proprie partecipazioni;
- 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 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 Albaredo d'Adige (VR).

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 19 maggio 2020.

Il Magistrato relatore

Il Presidente

F.to digitalmente Marco Scognamiglio

F.to digitalmente Salvatore Pilato

Depositata in Segreteria il 27 maggio 2020

IL DIRETTORE DI SEGRETERIA

F.to digitalmente Dott.ssa Letizia Rossini