



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

Nell'adunanza del 25 marzo 2021

composta dai magistrati:

Elena BRANDOLINI	Presidente f.f.
Amedeo BIANCHI	Consigliere
Giovanni DALLA PRIA	Referendario
Fedor MELATTI	Referendario, relatore
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 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. 22/2021 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il Relatore, Referendario Fedor Melatti;

FATTO

La Sezione, nell'ambito delle attività di controllo per l'anno 2020, ha esaminato la documentazione relativa al Comune di San Giorgio in Bosco (PD), 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 relativi 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

Il controllo in merito alla situazione finanziaria del Comune di San Giorgio in Bosco sul Rendiconto 2017, sul Bilancio di Previsione 2018-2020 e sul Rendiconto 2018 ha richiesto uno specifico approfondimento istruttorio (nota prot.n. 5293 del 17.2.2021), riscontrato dal Sindaco e dall'organo di revisione con nota a firma congiunta acquisita al prot. Cdc. n. 5820 del 9.3.2021.

Dall'esame della predetta documentazione, emerge la situazione contabile-finanziaria

compendiata dalle seguenti tabelle:

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	0,0	0,0
Equilibrio di parte capitale	32.744,38	410.477,36
Saldo delle partite finanziarie	0,0	0,0
Equilibrio finale	32.744,38	410.477,36

Il risultato della gestione di competenza esprime una situazione di equilibrio anche 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.

Si prende atto 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.

RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE

	Rendiconto 2017	Rendiconto 2018
Fondo cassa	549.801,28	627.913,59
Residui attivi	1.677.938,25	1.414.343,47
Residui passivi	544.493,48	552.460,53
FPVs - parte corrente	11.046,63	6.874,17
FPVs - parte capitale	592.327,96	262.272,71
Risultato di amministrazione	1.079.871,46	1.220.649,65
Totale accantonamenti	316.936,03	470.866,12
Di cui: FCDE	302.710,89	426.142,78
Totale parte vincolata	460.821,97	460.821,97
Totale parte destinata agli investimenti	3.862,48	34.006,23
Totale parte libera	298.250,98	254.955,33

CAPACITA' DI RISCOSSIONE

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

	Rendiconto 2017 Accertamenti (a)	Rendiconto 2017 Riscossioni (b)	% (b/a)	Rendiconto 2018 Accertamenti (c)	Rendiconto 2018 Riscossioni (d)	% (d/c)
Tit.1 residui (iniziali + riaccertati)	125.399,15	111.135,66	88,6%	358.285,05	358.285,05	100%
Tit.1 competenza	1.542.403,56	1.198.382,00	77,7%	1.674.086,92	1.536.254,9	91,7%
Tit.3 residui (iniziali + riaccertati)	685.169,41	277.578,37	40,5%	756.506,45	285.349,72	37,7%
Tit.3 competenza	1.163.256,06	814.367,42	70%	1.009.735,79	739.091,79	73,2%

SITUAZIONE DI CASSA

	Rendiconto 2017	Rendiconto 2018
Fondo cassa finale	549.801,28	627.913,59
Anticipazione di tesoreria	0	0
Cassa vincolata	460.821,97	460.821,97
Tempestività dei pagamenti	-7,66	- 10,09

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

La situazione di indebitamento è così riepilogata:

	2017	2018
Debito complessivo a fine anno	1.326.684,69	1.170.495,7

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, per gli esercizi 2017 e 2018:

- nelle domande preliminari del questionario non sono segnalati elementi di criticità;

- la trasmissione dei dati alla banca dati BDAP è avvenuta nei termini;
- il rendiconto è stato approvato nei termini;
- 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 vi sono evidenze di debiti fuori bilancio in attesa di riconoscimento;
- la spesa per il personale rispetta i vincoli sanciti dalla normativa vigente; non vengono segnalate criticità in ordine alla contrattazione integrativa;
- la contabilizzazione dei servizi per conto terzi rispetta il principio contabile;
- l'Ente ha provveduto alla tenuta dell'inventario e della contabilità economico-patrimoniale;
- il questionario indica l'adozione di politiche di valorizzazione del patrimonio perseguite da parte dell'Ente.
- l'organo di revisione non segnala, né nel questionario né nella sua relazione, situazioni di criticità in ordine alle partecipazioni societarie.

Con riferimento ai precedenti esercizi, la Sezione aveva così deliberato:

- **Rendiconto 2015 e BP 2016/2018:** deliberazione n. 209/2018/PRSP con cui la Sezione aveva:
- accertato l'avvenuta violazione del Patto di stabilità interno per il 2015;
- accertato, altresì, la avvenuta violazione dei principi relativi all'armonizzazione contabile di cui al D.lgs. n. 118/2011, funzionali alla tutela degli equilibri di bilancio, con particolare riguardo all'omesso accantonamento ai fondi per i contenziosi e per le perdite delle società partecipate, alla presenza di anticipazioni di tesoreria inestinte a fine esercizio e alla conseguente violazione del parametro di deficitarietà n. 9;
- invitato l'Amministrazione Comunale e, in particolare, il Segretario Generale, il Responsabile del Servizio Economico Finanziario e l'Organo di revisione a stimolare una puntuale ricognizione del contenzioso secondo quanto indicato dalla citata deliberazione della Sezione Autonomie n. 14/2017/INPR, dandone specificamente atto nella relazione allegata ai documenti programmatori.
- **Rendiconto 2016:** deliberazione n. 309/2019/PRSP con cui la Sezione aveva rilevato:
- il ripetuto utilizzo (per 287 giorni, in aumento rispetto ai 214 giorni di utilizzo nel 2015) dell'anticipazione di tesoreria, ex art. 148, c. 2, lett. a) del TUEL, quale indicatore di squilibrio finanziario, per importi oltre i limiti legali, ex art. 222, c. 1,

del TUEL, nonché applicazione e utilizzazione di avanzo libero 2015 nella gestione 2016 per l'estinzione anticipata di un mutuo in presenza del ricorso all'anticipazione di tesoreria durante l'esercizio, in palese violazione dell'art. 187, c. 3-bis, del TUEL;

- l'assenza di fondi vincolati di cassa al 31/12/2016 e cassa finale inferiore ad € 100 per abitante, pari ad € 86,97 ($550.254,75/6327=86,969$);
- l'errata contabilizzazione, non ancora sanata, del FSC (Fondi Solidarietà Comunale) tra il titolo II delle entrate correnti anziché tra il titolo I delle medesime;
- l'errata allocazione, in BDAP (Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche) di somme al FAL (Fondo Anticipazioni di Liquidità) anziché al fondo per il TFM (Trattamento di Fine Mandato) del Sindaco nonché al fondo per il rinnovo contrattuale del personale dipendente;
- l'omessa costituzione, a rendiconto, del fondo contenziosi;
- il riconoscimento e il finanziamento, con la parte corrente del bilancio 2016, di debiti fuori bilancio, per un ammontare complessivo pari ad € 40.415,43, ex art. 194, c. 1, lett. a), del TUEL (relativi a 2 sentenze esecutive);
- la bassa percentuale di realizzo in conto competenza dei proventi derivanti dalla lotta all'evasione tributaria (pari al 21,37%) nonché i bassi tassi di riscossione, sia in conto competenza che in conto residui, delle risorse derivanti dalle sanzioni amministrative pecuniarie per le violazioni del codice della strada (pari, rispettivamente, al 45,88% e al 14,17%);
- il saldo negativo dell'equilibrio economico considerata la perdita d'esercizio registrata nel conto economico, pari ad € -322.801,20.

DIRITTO

L'art. 1, comma 166, della legge 23 dicembre 2005 n. 266 prevede che *“ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, 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 medesimo”*. Tale relazione (nel prosieguo “questionario”) è redatta, ai sensi del successivo comma 167, sulla base dei criteri e delle linee-guida predisposte dalla Corte dei conti (cfr. Sezione delle Autonomie n. 16/SEZAUT/2018/INPR per il rendiconto 2017 e n. 12/SEZAUT/2019/INPR per il rendiconto 2018).

L'art. 3, comma 1, lett. e), del decreto-legge n. 174 del 2012, convertito dalla legge n. 213 del 2012, ha introdotto nel d.lgs. n. 267 del 2000 l'art. 148-bis (intitolato *“Rafforzamento del controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria degli enti locali”*), il quale prevede che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti esaminino i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi degli enti locali per la verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, della sostenibilità dell'indebitamento, dell'assenza di

irregolarità, suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti. Ai fini della verifica in questione la magistratura contabile deve accertare che i rendiconti degli enti locali tengano conto anche delle partecipazioni in società alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici locali e di servizi strumentali.

Secondo quanto disposto dall'art. 148-bis, comma 3, del d.lgs. n. 267 del 2000, qualora le Sezioni regionali della Corte accertino la sussistenza *"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"*, gli enti locali interessati sono tenuti ad adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione della delibera di accertamento, *"i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio"*, nonché a trasmettere alla Corte i provvedimenti adottati, in modo che la magistratura contabile possa verificare, nei successivi trenta giorni, se gli stessi siano idonei a rimuovere le irregolarità ed a ripristinare gli equilibri di bilancio. In caso di mancata trasmissione dei provvedimenti correttivi, o di esito negativo della valutazione, *"è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria"*.

Come precisato dalla Corte costituzionale (sentenza n. 60/2013), l'art. 1, commi da 166 a 172, della legge n. 266 del 2005 e l'art. 148-bis del d.lgs. n. 267 del 2000, introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera e), del decreto-legge n. 174 del 2012, hanno istituito tipologie di controllo, estese alla generalità degli enti locali, finalizzate ad evitare danni irreparabili agli equilibri di bilancio. Tali controlli si collocano, pertanto, su un piano distinto rispetto al controllo sulla gestione amministrativa e sono compatibili con l'autonomia di regioni, province e comuni, in forza del supremo interesse alla legalità finanziaria ed alla tutela dell'unità economica della Repubblica (artt. 81, 119 e 120 Cost.). Tali prerogative assumono ancora maggior rilievo nel quadro delineato dall'art. 2, comma 1, della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, che, nel comma premesso all'art. 97 Cost., richiama il complesso delle pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, ad assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico.

Occorre evidenziare che qualora le riscontrate irregolarità non integrino fattispecie di irregolarità sanzionabili, nei termini di cui al comma terzo dell'art. 148-bis T.U.E.L., il Collegio rinviene comunque la necessità di richiamare l'attenzione dell'Ente – in particolare degli organi politici e degli organi tecnici di controllo (responsabile dei servizi finanziari, revisori dei conti, segretario comunale), ognuno per la parte di competenza – affinché possano essere adottate le opportune misure di autocorrezione, di esclusiva competenza dell'Ente destinatario, atte a promuoverne l'eliminazione.

In considerazione di tutto quanto sin qui osservato, vanno richiamate le citate linee guida della Sezione delle Autonomie (in particolare 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 e 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) 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 un'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 San Giorgio in Bosco si rilevano i seguenti profili.

Disequilibrio economico

In sede istruttoria si è rilevato che i conti economici degli esercizi 2017 e 2018 registrano perdite d'esercizio rispettivamente pari a € -470.138,18 e ad € -51.988,71;

Al riguardo si rileva che gli Enti soggetti alla disciplina di cui al D.Lgs. n. 118/2011, pur nel contesto della contabilità armonizzata, che prevede l'adozione delle scritture economico-patrimoniali a fini conoscitivi (art. 2 del D.Lgs. n. 118/2011 e art. 151, comma 4, del TUEL), devono perseguire l'equilibrio finanziario, economico e patrimoniale, come stabilito dal principio generale n. 15 di cui all'allegato 1 al D. Lgs. n. 118/2011, laddove si prevede che l'equilibrio *“economico (sia nei documenti contabili di programmazione e previsione e quindi con riferimento al budget ed al preventivo economico sia nei documenti contabili di rendicontazione e quindi nel conto economico di fine esercizio) è garanzia della capacità di perseguire le finalità istituzionali ed innovative di un'amministrazione pubblica in un mercato dinamico”*.

Fondo contenzioso

In sede istruttoria si è rilevato, con riferimento ai dati presenti nella Banca Dati Amministrazioni Pubbliche, che nel 2017 il “Fondo perdite società partecipate” è pari a € 4.000,00, mentre nel 2018 lo stesso è pari a 0; nel 2017 il “Fondo contenzioso” non risulta valorizzato, mentre nel 2018 lo stesso ammonta a € 40.000,00.

A tal riguardo, nella nota a firma congiunta acquisita al prot. Cdc. n. 5820 del 9.3.2021, il Sindaco e l'organo di revisione hanno affermato che *“nel 2017 il fondo contenzioso doveva essere pari a euro 4.000,00 e il fondo perdite società partecipate pari a zero. Nel 2018 il fondo contenzioso è pari euro 40.000,00 mentre il fondo perdite società partecipate pari a zero. Come sopra indicato per mero errore materiale, nel 2017 sono stati invertiti i valori nelle voci dei due fondi”*.

In sede istruttoria si è altresì rilevata, con riferimento al questionario al rendiconto 2017, la risposta “non ricorre la fattispecie” alla domanda: “le quote accantonate per la copertura degli oneri da contenzioso in essere sono risultate congrue rispetto al valore del contenzioso pendente, secondo i criteri di cui al punto 5.2. lett. h) del principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria?”. Alla medesima domanda nel questionario al rendiconto 2018 la risposta è positiva.

Si deve altresì dare atto che, con deliberazione n. 309/2019/PRSP, questa Sezione aveva rilevato *“il riconoscimento e il finanziamento, con la parte corrente del bilancio 2016, di debiti fuori bilancio, per un ammontare complessivo pari ad € 40.415,43, ex art. 194, c. 1, lett. a), del TUEL (relativi a 2 sentenze esecutive)”*.

Al riguardo nella citata nota a firma congiunta il Sindaco e l'organo di revisione si limitano ad affermare che *“il fondo contenzioso nella scheda allegato A-Risultato amministrazione doveva essere valorizzato con importo pari a euro 4.000,00. Nel rendiconto 2018 sono congrui euro 40.000,00 accantonati nel risultato di amministrazione come fondo contenzioso”*.

La Sezione, pertanto, nel raccomandare all'Ente la corretta trasmissione dei dati di bilancio alla BDAP, funzionale nel complesso al monitoraggio dei conti pubblici, rileva che, con riferimento all'esercizio 2017, il fondo contenzioso è sottostimato e che la quantificazione dello stesso accantonamento è priva dell'espressa attestazione di congruità prevista dall'Allegato n. 4/2, par. 5.2-lett. h), al d.lgs. n. 118/2011.

Gestione residui

Si rilevano modesti livelli di riscossione in c/residui al Titolo III delle entrate (rapporto residui attivi/riscossioni pari a 40,5% nel 2017 e a 37,7% nel 2018, come da tabella in premessa).

Al riguardo l'organo di revisione, nella relazione al rendiconto 2018 (pg. 25) ha invitato l'Ente *“ad agire sul fronte dell'entrate ma soprattutto sulla loro riscossione, in particolare continuando il monitoraggio e l'attivazione di tutte le possibili procedure necessarie a sbloccare la questione relativa al residuo attivo per contributi dal MIUR per le scuole”*.

Relativamente a questo specifico aspetto nella citata nota a firma congiunta il Sindaco e l'organo di revisione hanno affermato che *“la quota vincolata sul risultato di amministrazione 2017 è costituita per euro 460.821,97 relativi al Contributo del MIUR per il lavoro di efficientamento energetico della scuola non ancora incassati negli anni interessati ma incassati a fine esercizio 2019”*.

La Sezione prende atto dell'incasso del contributo MIUR a fine esercizio 2019, raccomandando in generale di adottare ogni misura utile a rendere più efficiente l'attività di riscossione.

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 San Giorgio in Bosco (PD):

- rileva che le gestioni 2017 e 2018 hanno registrato perdite d'esercizio rispettivamente pari a € -470.138,18 e ad € -51.988,71;
- rileva, con riferimento all'esercizio 2017, che il fondo contenzioso è sottostimato e che la quantificazione dello stesso accantonamento è priva dell'espressa attestazione di congruità prevista dall'Allegato n. 4/2, par. 5.2-lett. h), al d.lgs. n. 118/2011;
- raccomanda di adottare ogni misura utile a rendere più efficiente l'attività di riscossione;

- 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 ConTE, al Presidente del Consiglio Comunale, al Sindaco ed all'Organo di revisione economico-finanziaria del Comune di San Giorgio in Bosco (PD).

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

Il Magistrato relatore

f.to digitalmente Fedor Melatti

Il Presidente f.f.

f.to digitalmente Elena Brandolini

Depositata in Segreteria il 29 marzo 2021

IL DIRETTORE DI SEGRETERIA

f.to digitalmente Dott.ssa Letizia Rossini