



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

*Nell'adunanza del 17 luglio 2018*

*composta dai Magistrati:*

|                     |                      |
|---------------------|----------------------|
| Maria Laura PRISLEI | Presidente f.f.      |
| Giampiero PIZZICONI | Consigliere          |
| Tiziano TESSARO     | Consigliere          |
| Amedeo BIANCHI      | Consigliere relatore |
| Francesco MAFFEI    | Primo Referendario   |
| 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 Lastebasse (VI);

VISTA la nota prot. n. 5376 del 21 maggio 2018, con la quale il Magistrato istruttore ha chiesto integrazioni e chiarimenti al Comune a seguito dell’esame dei questionari;

VISTE la richiesta di proroga ai termini di riscontro, formulata dall’Ente il 31 maggio 2018, e la nota di risposta prot. n. 1603 del 22 giugno 2018, acquisita al protocollo Cdc n. 6000 del 25 giugno 2018;

VISTA l’ordinanza del Presidente n. 37/2018 di convocazione della Sezione per l’odierna seduta;

UDITO il 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 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 lgs. 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 lgs. 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 cost. 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 Cost. 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 Lastebasse (VI), 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 dell'Ente sulle criticità riscontrate e sulle conseguenziali osservazioni e raccomandazioni di seguito rappresentate:

### **Ritardo nell'approvazione del rendiconto 2015**

Il Rendiconto relativo all'esercizio 2015 è stato approvato in data 17 maggio 2016, non in conformità all'art. 227, comma 2, del TUEL.

Al riguardo l'Ente ha precisato che: "*Il servizio finanziario del Comune di Lastebasse è stato gestito fino al 31/12/2015 in forma associata tra i Comuni di Lastebasse, Pedemonte e Valdastico per essere poi delegato all'Unione Montana Alto Astico. Presso l'Unione Montana la gestione del servizio, avviata dal 15 marzo 2016 e tutt'ora in essere, viene svolta dall'unico istruttore direttivo che coordina l'attività di entrambi gli Enti. L'avvio*



*è stato particolarmente difficoltoso, non essendoci stato un passaggio di consegne da parte del gestore uscente. Pur tuttavia lo schema del Rendiconto 2015 del Comune di Lastebasse è stato approvato dalla Giunta del Comune di Lastebasse in data 18 aprile 2016 e depositato a disposizione dei Consiglieri Comunali”.*

La Sezione evidenzia che, pur non trattandosi di un ritardo sostanziale, la mancata approvazione del rendiconto entro i termini di legge causa, in virtù dell'articolo 227, comma 2 bis del TUEL, l'attivazione della procedura prevista dall'articolo 141, comma 2, dello stesso Testo Unico.

Il Collegio sottolinea, inoltre, che l'approvazione del rendiconto entro i termini è un adempimento di estrema rilevanza nell'ambito della gestione amministrativa e contabile dell'ente locale, atteso che il rendiconto della gestione rappresenta un momento essenziale, quello che da avvio alla fase della verifica, del processo di pianificazione e di controllo, 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 e, quindi, valutandone eventuali scostamenti ed analizzandone le ragioni, finalizzando l'attività al controllo di gestione. L'approvazione del rendiconto non deve, in nessun caso, considerarsi un adempimento meramente formale di tale aspetto gestionale. Ciò è pure rinvenibile nelle disposizioni contenute negli artt. 186 e 187 del TUEL, che individuano nell'approvazione del rendiconto il momento formale di definizione della consistenza quantitativa e qualitativa dell'avanzo, legittimandone l'utilizzo di tale margine alle sole casistiche specificamente indicate e entro i limiti stabiliti dalla stessa norma.

### **Gestione dei residui**

In relazione alla gestione dei residui è stata riscontrata al punto 1.2.10.2 del questionario l'esistenza di crediti insussistenti ammontanti ad € 2.428.032,18 in relazione ai quali viene precisato che l'importo dichiarato insussistente è stato compensato in uscita mediante eliminazione di pari importo con riduzione del FPV.

Quanto alla situazione generale dei residui, il totale degli attivi di fine gestione, pur se in diminuzione rispetto al precedente esercizio, presenta un'incidenza significativa rispetto alle entrate complessive, per quanto influenzata dalla componente di parte capitale, unitamente ad un tasso di riscossione contenuto.

Risulterebbe, inoltre, lo sfioramento del parametro deficitario n. 3 del D.M. 18 febbraio 2013 (*ammontare dei residui attivi provenienti dalla gestione dei residui attivi e di cui al titolo I e al titolo III superiore al 65 %, ad esclusione eventuali residui da risorse a titolo di fondo sperimentale di riequilibrio di cui all'art. 2 del D.L. n. 23 o di fondo di solidarietà all'art. 1 co. 380 della L. 24 dic. 2012 n. 228, rapportata agli accertamenti della gestione di competenza delle entrate dei medesimi titoli I e III ad esclusione degli accertamenti delle predette risorse a titolo di fondo sperimentale di riequilibrio o solidarietà*) con un valore di circa il 70%.

Il Magistrato istruttore ha chiesto di fornire ulteriori elementi integrativi di giudizio in merito.

In risposta, l'Ente ha fornito i seguenti chiarimenti: *”Si è provveduto alla eliminazione*



*dell'importo di credito insussistente quale residuo attivo erroneamente mantenuto in sede di riaccertamento straordinario pari ad € 2.305,000,00, relativo a contributo fondi ODI per i Comuni di confine (contributo a rendicontazione) e che aveva generato FPV di pari importo. Con il Consuntivo 2015 si è ritenuto di regolarizzare la contabilizzazione di tale entrata e spesa. In merito alla situazione generale dei residui si precisa quanto segue:*

*RESIDUI ATTIVI DI PARTE CORRENTE: Trattasi principalmente dei residui del titolo 2° che fanno riferimento a contributi Regionali per spese correnti (progetto di pubblica utilità, ecc.) che vengono rimborsati dalla Regione a rendicontazione finale.*

*Dei residui del titolo 3° che riguardano i rimborsi di somme anticipate dall'Ente nella gestione associata dei servizi comunali tra i Comuni di Lastebasse Pedemonte e Valdastico, come specificato nei precedenti punti.*

*RESIDUI ATTIVI IN CONTO CAPITALE: Trattasi principalmente di contributi concessi dalla Regione per L.R. 30/2007 (comuni confinanti con le Province autonome), per il finanziamento di interventi vari già effettuati e per i quali la Regione deve provvedere con l'erogazione del saldo.”.*

La Sezione, in relazione al primo punto, rammenta come la Sezione delle autonomie con la deliberazione n. 9/SEZAUT/2016/INPR (Linee di indirizzo per la formazione del bilancio 2016-2018 e per l'attuazione della contabilità armonizzata negli Enti territoriali) abbia rilevato che *“Il riaccertamento straordinario ha avuto lo scopo di adeguare i residui attivi e passivi, conservati al 31 dicembre 2014 in forza delle regole vigenti prima dell'entrata in vigore della riforma contabile, al principio della competenza finanziaria potenziata che, a far data dal 1° gennaio 2015, è divenuto la regola fondamentale da applicare alla gestione finanziaria degli enti e, quindi, anche alla gestione dei residui. (...) Per effetto della gestione ordinaria dei residui, che comporta ogni anno la formazione di nuovi residui attivi e la riscossione o cancellazione di vecchi crediti, lo stock di residui attivi dovrebbe tendere ad una naturale stabilizzazione, mentre i residui passivi devono tendere verso una progressiva riduzione”.*

La Sezione, pertanto, non può non richiamare l'attenzione sull'esigenza di operare una rigorosa ed attenta verifica delle voci classificate nei residui, finalizzata a mantenere in bilancio solo quelle per le quali la riscossione/pagamento possa essere previsto con un ragionevole grado di certezza; infatti al fine di conferire veridicità ed attendibilità al bilancio dell'Amministrazione locale, il legislatore ha stabilito che al termine di ciascun esercizio, prima dell'inserimento in bilancio dei residui, l'ente debba procedere ad una specifica operazione di riaccertamento tesa a verificare le posizioni creditorie/debitorie.

Considerata la finalità della norma, deve trattarsi di un controllo sostanziale e non solo formale. L'ente cioè, non può limitarsi a verificare la ragione, il titolo giuridico, la giustificazione delle singole poste, ma deve accertare l'effettivo obbligo di riscuotere il credito e pagare il debito, attraverso un prudente apprezzamento dell'esistenza dei requisiti essenziali previsti dall'ordinamento. I risultati che tali operazioni sono idonei a comportare vengono riportati, quindi, nel bilancio dell'esercizio successivo dell'ente.

Nella maggior parte dei casi la procedura si completa nell'esercizio successivo, ma ove ciò non accada il residuo può essere mantenuto nel bilancio dell'ente sino a che



l'operazione non viene a conclusione: occorre però adottare alcune regole specifiche e tenere un comportamento prudente.

La Sezione, in relazione al superamento del parametro di deficitarietà strutturale n. 3, osserva come l'alta concentrazione di residui, in specie attivi, qualora non congrui e riscuotibili, potrebbe determinare delle criticità in ordine alla reale consistenza del risultato di amministrazione con ovvie ripercussioni sulla tenuta degli equilibri di bilancio

#### PQM

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

- invita l'Amministrazione all'osservanza dei termini di approvazione del Rendiconto nel rispetto dell'art. 227 del TUEL;
- raccomanda una verifica costante degli equilibri di bilancio in vista anche della adozione di misure di cautela ulteriori che dovessero rendersi necessarie per la salvaguardia dei predetti equilibri;
- accerta il superamento del parametro di deficitarietà n. 3 del D.M. 18 febbraio 2013 e raccomanda, pertanto, particolare attenzione alla corretta e attendibile verifica della conservazione e gestione dei residui;
- 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 Lastebasse (VI) per quanto di rispettiva competenza.

Così deliberato in Venezia, nella Camera di Consiglio del 17 luglio 2018.

IL MAGISTRATO RELATORE

Amedeo Bianchi



IL PRESIDENTE f.f.

Maria Laura Prislei



Depositata in Segreteria il **14 MAR. 2019**

IL DIRETTORE DI SEGreteria

Letizia Rossetti