



REPUBBLICA ITALIANA

la

CORTE DEI CONTI

Sezione di controllo della regione Friuli Venezia Giulia

**IV Collegio**

**composto dai seguenti magistrati:**

PRESIDENTE: Emanuela Pesel (relatore)

CONSIGLIERE: Daniele Bertuzzi

REFERENDARIO: Tamara Lollis

**Deliberazione del 20 dicembre 2021**

**Controllo sui rendiconti degli enti locali ex art.1 comma 166 e seguenti della legge n.266 del 2005- rendiconti esercizi 2017 e 2018 comune di Pesian di Prato.**

\*\*\*\*\*

Visto l'articolo 100, comma 2, della Costituzione;

vista la legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1, e successive modifiche e integrazioni (Statuto speciale della Regione Friuli Venezia Giulia);

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei conti e successive modifiche e integrazioni;

visto il decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975, n. 902, così come modificato dal decreto legislativo 15 maggio 2003, n. 125, recante norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Friuli Venezia Giulia in materia di funzioni di controllo della Sezione regionale della Corte dei conti;

visto l'articolo 1, comma 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005 n. 266 (legge finanziaria per il 2006), che fa obbligo agli organi di revisione degli Enti locali di inviare alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti relazioni in ordine ai bilanci di previsione e ai rendiconti degli Enti medesimi;

visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali e in particolare gli artt. 148 e 148 bis, come modificati e introdotti dal decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla legge

7 dicembre 2012, n. 213, recante “Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012”;

Visto il d.lgs.118 del 2011 e le successive modifiche ed integrazioni;

Visto il DM 1 agosto 2019 recante “Aggiornamento degli allegati al d.lgs 118 del 2011” che ha articolato il risultato finale di competenza in tre distinti equilibri (risultato di competenza, equilibrio di bilancio ed equilibrio complessivo)

viste le deliberazioni della Sezione delle autonomie della Corte dei conti n. 4/ SEZAUT/2015/INPR, 31/ SEZAUT/2015/INPR, 3/ SEZAUT/2016/QMIG, 31/ SEZAUT/2016/FRG;

vista la deliberazione della Sezione delle autonomie della Corte dei conti n. 12/ SEZAUT/2019/INPR, con la quale sono state approvate le linee guida per la redazione delle relazioni e i questionari per l’attuazione dell’articolo 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005 n. 266, richiamato dall’art. 1, comma 3, d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla l. 7 dicembre 2012, n. 213 relativi al rendiconto 2018 degli enti locali;

vista la deliberazione della Sezione delle autonomie della Corte dei conti n. 9/ SEZAUT/2020/INPR, con la quale sono state approvate le linee guida per la redazione delle relazioni e i questionari per l’attuazione dell’articolo 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005 n. 266, richiamato dall’art. 1, comma 3, d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla l. 7 dicembre 2012, n. 213, relativi al rendiconto 2019 degli enti locali;

vista la deliberazione della Sezione delle autonomie della Corte dei conti n. 7/ SEZAUT/2021/INPR, con la quale sono state approvate le linee guida per la redazione delle relazioni e i questionari per l’attuazione dell’articolo 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005 n. 266, richiamato dall’art. 1, comma 3, d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla l. 7 dicembre 2012, n. 213, relativi al rendiconto 2020 degli enti locali;

Visti gli artt. 1,2,4 della legge regionale n.18 del 2015, legge sulla finanza locale del Friuli Venezia Giulia, con i quali vengono definiti la dimensione e il ruolo del sistema integrato regionale di cui fanno parte la Regione e gli enti locali del territorio regionale;

Visti, altresì, gli articoli 18, 19, 20, 21 e 22 della medesima legge regionale di finanza locale i quali, nell’ambito del coordinamento della finanza pubblica volto al rispetto dei

principi statali e comunitari in materia, stabiliscono gli obiettivi di finanza pubblica a cui sono soggetti gli enti locali della Regione con particolare riferimento al pareggio di bilancio, alla progressiva riduzione dell'indebitamento e al contenimento delle spese del personale;

Preso atto degli esiti dell'attività di monitoraggio che la Regione svolge sul conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica da parte degli enti locali del territorio ai sensi dell'art.20 comma 9 della L.R. 18 del 2015;

VISTA la deliberazione della Sezione Plenaria n. FVG1/2021/INPR approvata nell'adunanza del 12 febbraio 2021 avente ad oggetto il "Programma delle attività di controllo per l'anno 2021";

VISTA la deliberazione della Sezione Plenaria n. FVG/35/2021/INPR approvata nell'adunanza del 21 luglio 2021 avente ad oggetto "Aggiornamento del programma delle attività di controllo per l'anno 2021";

viste l'ordinanza presidenziale n. 4 del 2021 relativa alla competenza e alla composizione dei Collegi della Sezione;

vista l'ordinanza presidenziale n. 30 del 2021 con la quale è stato convocato il IV Collegio;

udito in camera di consiglio il Magistrato relatore Presidente Emanuela Pesel;

### **Considerato in diritto**

L'attività di controllo oggetto della presente deliberazione, effettuata ai sensi dell'art.1 commi 166 e ss. della legge 23 dicembre 2005 n. 266, pur essendo riconducibile, com'è noto, alla categoria del riesame di legalità e regolarità (cfr. Corte Cost. n. 179 del 2007), deve, tuttavia, essere considerata, in un'ottica fedele alla naturale funzione di controllo del Giudice contabile, come attività precipuamente focalizzata al mantenimento della stabilità finanziaria degli enti locali nel lungo periodo, in un'ottica di effettiva attuazione del principio del pareggio di bilancio di cui agli artt. 81, 97, 117 e 119 della Costituzione. In questo senso le Sezioni Riunite in speciale composizione, hanno infatti precisato (con sentenza 23/2019) che l'accertamento di illegittimità/irregolarità da parte delle Sezioni di controllo non riguarda tanto un atto, quanto lo stato del bilancio (recte dei suoi equilibri) ad una determinata data e che, essendo il bilancio "un ciclo, che si articola nella continuità delle scritture, dei rendiconti e dei loro effetti sulla programmazione", nel procedimento di controllo di legittimità-regolarità, non si deve tener conto in maniera statica del mero ripristino della legalità, ma occorre valutare anche i fatti di gestione sopravvenuti e lo *ius*

*superveniens*, atteso il carattere dinamico della gestione e considerato che oggetto del controllo è sempre il “bene pubblico bilancio”. In questo senso appare ragionevole ritenere che qualora nell’attività di controllo si riscontrino delle criticità, nell’ambito della medesima istruttoria debba essere immediatamente accertato se le stesse abbiano eventualmente trovato soluzione in un momento successivo.

Il concetto di equilibrio tendenziale del bilancio, del resto, così come attualmente declinato in Costituzione e richiamato dalla Corte Costituzionale (cfr. Corte Cost. n. 18 del 2019) richiede una continua ricerca di armonico e simmetrico bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie per il perseguimento delle finalità pubbliche che va al di là del formale pareggio contabile e che deve necessariamente combinarsi con il principio di continuità degli esercizi finanziari. La valutazione effettuata dal Giudice contabile deve, quindi, essere rivolta sia alla capacità di adottare ed applicare correttamente i principi contabili, in modo da garantire veridicità coerenza e continuità degli equilibri espressi nei bilanci e nei rendiconti, sia alla capacità degli enti di gestire efficacemente le entrate al fine di garantire che le funzioni e gli obiettivi programmati trovino adeguata copertura nelle risorse disponibili. La verifica di tale capacità di garantire la sostenibilità dei servizi ha richiesto e richiede particolare attenzione nel periodo della pandemia nel quale, se da un lato sono aumentati gli interventi di sostegno alla finanza locale determinati dall’eccezionalità del periodo, dall’altro sarà necessario attrezzarsi per neutralizzare le conseguenze economiche negative del *lockdown* sulle entrate degli enti.

In tale contesto finalizzato al perseguimento della sana gestione finanziaria assume particolare rilevanza il ruolo dell’Organo di revisione dell’ente locale che, da un lato, assume la qualificazione di organo tecnico di controllo che somma su di sé obblighi e responsabilità della revisione, da svolgere in aderenza a precise regole giuridiche, e, dall’altro, assume l’obbligo della prestazione non nell’interesse esclusivo del committente (l’ente locale) bensì nell’interesse dei cittadini alla sana e corretta gestione (cfr. Sez. Aut. N. 16/SEZAUT/2018/INPR). Depone in tal senso, la disposizione dell’art. 239 del TUEL (recepita e valorizzata all’interno dell’ordinamento regionale dagli artt. 25, 28 e 30 della L.R. 18 del 2015), che ne suggella l’imprescindibile rapporto di collaborazione con la Corte dei conti, volto ad assicurare la costante vigilanza sulla corretta attuazione dei principi contabili sanciti dal d.lgs. n. 118/2011, anche avvalendosi del supporto, in proposito, degli indirizzi e delle soluzioni interpretative forniti dalla Sezione delle autonomie in materia di contabilità

armonizzata(cfr. deliberazioni n. 4/INPR, n. 31/INPR e n. 32/INPR del 2015; n. 3/QMIG, n. 9/INPR, n. 26/QMIG e n. 31/FRG del 2016; n. 15/QMIG, n. 14/INPR del 2017; n. 2/QMIG e n. 8/INPR del 2018). Il controllo effettuato dai revisori all'interno dell'Ente costituisce, infatti, presupposto fondamentale per il controllo esterno della Corte dei Conti che può avvalersi, attraverso gli elementi tratti dalle banche dati e dalle risposte ai questionari approvati dalla Sezione Autonomie, di una base conoscitiva sufficiente a formulare una prima ricognizione istruttoria della situazione finanziaria dei singoli enti.

Infatti, pur considerando la specifica situazione derivante dal particolare regime di autonomia del territorio regionale, va, in ogni caso, tenuto presente che le Linee guida e la relativa relazione-questionario deliberati dalla Sezione Autonomie costituiscono supporto operativo anche per l'attività delle Sezioni regionali di controllo delle Regioni a statuto speciale, le quali, sulla base dei principi richiamati dalla sentenza n. 23/2014 della Corte costituzionale, le utilizzano nel rispetto dei regimi di autonomia differenziata ad esse applicabili. In tal senso deve, infatti, essere richiamata la speciale disciplina contenuta nella legge di finanza locale, L.R. 18 del 2015, la quale, all'art. 2, prevede che gli enti locali del Friuli Venezia Giulia debbano concorrere con la Regione alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, nel rispetto dei principi fondamentali di leale collaborazione e di coordinamento previsti dalla legislazione statale e dagli Accordi per la regolazione dei rapporti finanziari tra lo Stato e la Regione nel rispetto degli obblighi europei. La medesima norma prevede, altresì, che spetti alla Regione, nell'ambito delle competenze statutarie in materia di ordinamento degli enti locali, garantire l'unitarietà del sistema della finanza pubblica locale mediante l'attuazione del sistema integrato Regione-Autonomie locali. In qualità di ente finanziatore e garante dell'attuazione del coordinamento della finanza pubblica all'interno del sistema integrato è quindi la Regione ad operare un controllo capillare sul rispetto, da parte di tutti gli enti, degli obiettivi di finanza pubblica individuati dal legislatore regionale negli artt. 19 e seguenti della L.R. 18 del 2015.

L'approccio interpretativo che privilegia l'obiettivo di una sostenibilità che superi il breve periodo, induce, peraltro, a ritenere opportuna una declinazione dell'attività di controllo sui rendiconti degli enti locali che, da un lato, espliciti una tendenziale attualizzazione temporale delle verifiche, in modo da dare effettiva incisività alle misure correttive rese necessarie da eventuali criticità rilevate, dall'altro, laddove possibile, dia contezza di una

rilevazione degli andamenti quantomeno su base triennale volta a registrare il trend dei fenomeni contabili sottesi ai risultati espressi.

Il confronto istruttorio con l'Organo di revisione e con il Responsabile del Servizio Finanziario del Comune di Pesian di Prato (richiesta istruttoria prot. n. 40 del 12.1.2021, risposta dell'Organo di revisione trasmessa a mezzo Con.Te. in data 1.2.2021, mail inviata all'Organo di revisione in data 22.2.2021, risposta alla richiesta di chiarimenti inviata a mezzo mail dal Servizio finanziario dell'ente in data 20.4.2021) ha evidenziato una rigidità strutturale del bilancio superiore rispetto a quella rilevata per i comuni della stessa fascia demografica, legata principalmente agli interessi passivi derivanti dall'indebitamento dell'ente.

L'impatto di tale spesa sul saldo di parte corrente ha determinato, in primo luogo, la necessità di applicare avanzo di amministrazione per la salvaguardia degli equilibri di bilancio sia nell'esercizio 2017 (per euro 53.130,98) che nell'esercizio 2018 (euro 26.000,00).

Inoltre, relativamente all'esercizio 2018, l'analisi dei dati riportati nel questionario e nella relazione sulla gestione al rendiconto dell'esercizio, ha evidenziato che l'equilibrio di parte corrente è stato conseguito con il concorso di entrate di natura eccezionale che sono state destinate anche al finanziamento di spese di natura ricorrente. In particolare, è emerso che l'ente ha applicato: avanzo di amministrazione per euro 135.000,00 (di cui euro 26.000,00 in sede di salvaguardia degli equilibri di bilancio ed euro 109.000,00 per il finanziamento di spese correnti non permanenti); proventi da permessi di costruire per euro 100.000,00; proventi da contributi per la sanatoria di abusi edilizi e sanzioni correlate per euro 8.689,69; entrate da recupero evasione tributaria per euro 65.000,00; entrate da sanzioni per violazioni al codice della strada per euro 84.556,25.

L'approfondimento istruttorio ha permesso di appurare che l'avanzo di amministrazione applicato in parte corrente è stato destinato al finanziamento di spese aventi prevalentemente carattere non permanente. Relativamente ai proventi da permessi da costruire destinati alla copertura di spese correnti è emerso che gli stessi sono stati destinati alla copertura delle spese per la gestione e manutenzione ordinaria degli immobili ed edifici comunali (euro 25.000,00), alle spese di manutenzione e gestione di parchi e giardini (euro 12.000,00) nonché alle spese per prestazioni di servizi e all'acquisto di beni di consumo e materie prime relative alle strade comunali (euro 63.000,00). A fronte delle altre entrate eccezionali correnti e in conto capitale destinate alla spesa corrente sopra citate, la relazione

sulla gestione al rendiconto 2018 ha evidenziato l'esistenza di spese correnti straordinarie per euro 221.120,79 costituite da rimborsi di tributi non dovuti (euro 24.012,89) e da altre spese (euro 197.107,90) qualificate come "destinazione sanzioni per violazioni al codice della strada". In merito a quest'ultima voce, in sede istruttoria la Sezione ha riscontrato che le stesse non rivestono totalmente carattere di straordinarietà in quanto comprendono interessi passivi relativi alla realizzazione di piste ciclabili per euro 180.620,00.

Peraltro, in merito alle osservazioni della Sezione (nota prot. n. 3338 dd. 11.10.2021 afferente al contraddittorio finale) il servizio finanziario dell'ente ha precisato (nota prot. n. 2546 del 2/11/2021) che "gli amministratori sono stati messi al corrente dell'impossibilità di procedere ad ulteriori aperture di finanziamento, che comporterebbero il mancato rispetto degli obiettivi di finanza locale relativi proprio alla sostenibilità delle spese di indebitamento, avendo raggiunto, con la programmazione attuale, le percentuali relative alla fascia demografica del Comune."

#### **Tutto ciò premesso**

considerato che dall'istruttoria effettuata in base ai criteri sopra richiamati sul rendiconto degli esercizi 2017 e 2018 del comune di Pesian di Prato sono emerse alcune criticità afferenti alla sostenibilità del debito che qualora non fossero superate potrebbero pregiudicare gli equilibri futuri ed avere un impatto negativo sulla sostenibilità del sistema finanziario dell'Ente;

Il IV collegio, come sopra costituito,

#### **DELIBERA**

- di rendere all'Organo consiliare del Comune di Pesian di Prato la seguente pronuncia:

a conclusione del controllo effettuato sui rendiconti 2017 e 2018 del Comune di Pesian di Prato la Sezione richiama l'attenzione dell'Ente sulla necessità di contenere l'indebitamento al fine di consentire la riduzione delle spese correnti ed evitare il relativo impatto delle stesse sull'equilibrio di parte corrente. In considerazione dei pregiudizi che le criticità rilevate potrebbero determinare sulla situazione degli equilibri, qualora gli interventi correttivi non fossero tempestivi ed adeguati, la Sezione ritiene che l'Ente debba necessariamente essere ricompreso, al fine di monitorare l'andamento dei predetti interventi correttivi, nei campionamenti di controllo successivi

**ORDINA ALLA SEGRETERIA**

di trasmettere copia della presente deliberazione al Consiglio Comunale, al Sindaco e all'Organo di revisione del Comune di Pesian di Prato;

- di pubblicare la presente deliberazione sul sito web della Sezione e di curare gli adempimenti necessari per la pubblicazione sul sito web istituzionale della Corte dei conti.

Così deciso, in videoconferenza, nella Camera di Consiglio del 20 dicembre 2021.

Il Presidente Relatore

Emanuela Pesel

Depositata in Segreteria in data 10 gennaio 2022

Il preposto al Servizio di supporto

Leddi Pesian