



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

*Nell'adunanza del 17 maggio 2022*

*composta dai magistrati:*

Maria Elisabetta LOCCI	Presidente
Elena BRANDOLINI	Consigliere
Amedeo BIANCHI	Consigliere
Giovanni DALLA PRIA	Referendario, relatore
Paola CECCONI	Referendario
Fedor MELATTI	Referendario
Daniela D'AMARO	Referendario
Chiara BASSOLINO	Referendario

\*\*\*\*\*

VISTI gli artt. 81, 97, 100, 117 e 119 della Costituzione;

VISTO il Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

VISTO il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria una Sezione regionale di Controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000, modificato con le deliberazioni delle Sezioni Riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004, e, da ultimo, con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229, del 19 giugno 2008;

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il Testo Unico delle Leggi sull'Ordinamento degli Enti Locali (TUEL);

VISTA la legge 5 giugno 2003 n. 131;

VISTA la legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, commi 166 e seguenti;

VISTA la legge 31 dicembre 2009, n.196;

VISTO il decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118;

VISTO l'art. 148-bis, comma 3, del TUEL, così come introdotto dalla lettera e), del comma 1 dell'art. 3, decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 213 del 7 dicembre 2012;

VISTE le Linee-guida per la redazione delle relazioni inerenti al Bilancio di previsione 2019/21, approvate dalla Sezione delle autonomie con Deliberazione n. 19/SEZAUT/2019/INPR;

VISTE le Linee-guida per la redazione delle relazioni inerenti al Rendiconto dell'esercizio 2019, approvate dalla Sezione delle autonomie con Deliberazione n. 9/SEZAUT/2020/INPR;

VISTA la deliberazione 21/2021/INPR con la quale la Sezione ha approvato il programma di lavoro per l'anno 2021;

VISTA l'ordinanza presidenziale 27/2021/INPR con la quale sono stati approvati i criteri di selezione degli enti da assoggettare al controllo;

VISTA l'ordinanza del Presidente n. 18/2022 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il Relatore, Referendario Giovanni Dalla Pria;

### **FATTO E DIRITTO**

Com'è noto, la legge 5 giugno 2003, n. 131, contenente “*Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*” introdusse in maniera innovativa nell'ordinamento forme di controllo cd. “collaborativo” da parte della Corte dei conti nei confronti di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, finalizzate alla verifica del rispetto degli equilibri di bilancio da parte delle Autonomie territoriali, in relazione ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.

La legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006) ha poi previsto, per gli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali, l'obbligo di trasmissione alle competenti sezioni regionali di controllo di una relazione sul bilancio di previsione dell'esercizio di competenza e sul rendiconto dell'esercizio medesimo, sulla base di criteri e linee guida definiti dalla Corte dei conti. Nelle previsioni del legislatore, tale adempimento deve dare conto in particolare del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno e dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, ultimo comma, della Costituzione, e di ogni grave irregolarità contabile e finanziaria in ordine alle quali l'amministrazione non abbia adottato le misure correttive segnalate dall'organo di revisione.

Chiamata a pronunciarsi su dette disposizioni, la Corte costituzionale ha affermato che tale forma di controllo esterno fosse “ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità” concorrendo “alla formazione di una visione unitaria della finanza pubblica, ai fini della tutela dell'equilibrio finanziario e di osservanza del patto di stabilità interno” (sentenza n. 179 del 2007) ritenendo altresì che tale nuova attribuzione trovasse diretto

fondamento nell'art. 100 Cost., il quale come noto assegna alla Corte dei conti il controllo successivo sulla gestione del bilancio, come controllo esterno ed imparziale, dovendosi quindi intendere il controllo "sulla gestione del bilancio dello Stato" ivi previsto come oggi esteso ai bilanci di tutti gli enti pubblici che costituiscono, nel loro insieme, la finanza pubblica allargata.

Con il decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 i controlli sui bilanci hanno assunto caratteri cogenti nei confronti dei destinatari, ivi prevedendosi, nell'ambito delle verifiche di cui alla citata legge 266/2005, la possibilità di accertamento, da parte delle competenti sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, di squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spese, della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria o del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno (oggi peraltro superato dalla nuova regola contabile dell'equilibrio di cui alla legge 24 dicembre 2012, n. 243, e s.m.i.) che comporta per le amministrazioni interessate l'obbligo di adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio, come oggi statuito, per ciò che più nello specifico concerne gli enti locali, dall'art. 148 *bis* D. Lgs. 267/2000.

La ratio che ha caratterizzato questa evoluzione va rinvenuta nella finalità di prevenire o contrastare gestioni contabili non corrette, suscettibili di alterare l'equilibrio del bilancio di cui al novellato art. 81 della Costituzione, riverberandosi tali disfunzioni sul conto consolidato delle pubbliche amministrazioni, con possibile vanificazione della funzione di coordinamento dello Stato finalizzata al rispetto degli obblighi eurounitari (cfr. Corte Costituzionale, sentenza n. 40 del 2014). Ne consegue che tale tipo di sindacato è esercitato nell'interesse dello Stato per finalità che riguardano la finanza pubblica nel suo complesso, per cui il potere conferito alla Corte dei conti di adottare misure interdittive all'ente appare anch'esso strumentale al perseguimento del rispetto degli obblighi che lo Stato ha assunto nei confronti dell'Unione europea in ordine alle politiche di bilancio.

Posto che peraltro non sono mai state abrogate le disposizioni contenute nelle citate leggi n. 131/2003 e n. 266/2005, si evince che coesiste ad oggi una duplice finalità del controllo finanziario sugli enti locali: da un lato, esso è diretto a rappresentare agli organi elettivi degli enti controllati la reale ed effettiva situazione finanziaria o le gravi irregolarità riscontrate nella gestione dell'ente, in modo tale che gli stessi possano responsabilmente assumere le misure correttive che ritengano più opportune; dall'altro, a fronte di irregolarità capaci di compromettere la stabilità finanziaria dell'ente soggetto a controllo, esso può condurre ai descritti esiti cogenti, al fine di preservare le risorse pubbliche la cui gestione è demandata all'ente assoggettato a controllo.

In tale contesto si inserisce peraltro la riforma operata dal d.lgs.118/2011 che, in attuazione della delega contenuta nella legge 5 maggio 2009, n. 42, di attuazione del federalismo fiscale (art. 119 della Costituzione), ha intrapreso il processo di armonizzazione dei sistemi contabili degli enti territoriali e dei loro organismi partecipati, in quanto dalla leggibilità e confrontabilità dei bilanci pubblici dipende la corretta valutazione degli andamenti della finanza territoriale, i cui esiti si riflettono sui conti pubblici nazionali nei termini già descritti.

In considerazione di tutto quanto sin qui osservato, vanno altresì richiamate le linee guida della Sezione delle Autonomie (ci si riferisce in particolare alle linee-guida per la redazione delle relazioni inerenti al Rendiconto dell'esercizio 2019, approvate dalla Sezione delle autonomie con Deliberazione n. 9/SEZAUT/2020/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 l'esercizio in esame il questionario ha privilegiato l'analisi degli aspetti principali della gestione, ossia: gestione finanziaria, risultato di amministrazione, indebitamento.

Nello specifico, secondo la giurisprudenza (cfr. Corte cost. sent. n. 40/2014), il controllo ex art. 148 bis D. Lgs. 267/2000 ha natura preventiva ed è segnatamente preordinato al riscontro di ogni disfunzione contabile che si appalesi dalla strumentazione economico-finanziaria (*"irregolarità suscettibili di pregiudicare anche in prospettiva gli equilibri economico - finanziari degli enti"*, art. 148 bis, comma 1). Siffatto controllo riguarda, tra l'altro, la *"violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria"* (art. 148 bis, comma 3, primo periodo, D. Lgs. 267/2000). L'accertamento di detta violazione non determina immediati provvedimenti interdittivi da parte della Corte dei conti. Infatti, l'interdizione consegue a fattispecie diverse da quella indicata, preclusive dell'*"attuazione dei programmi di spesa"* (art. 148 bis, comma 3, terzo periodo), per *"la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria"*. Più specificamente, quest'ultime costituiscono violazioni di danno perché alterano in concreto il bene giuridico dell'equilibrio economico - finanziario dell'ente locale, producendone una lesione effettiva. Al contrario, le prime (*"violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria"*), che qui astrattamente interessano, costituiscono violazioni di mero pericolo perché il suddetto bene giuridico è soltanto minacciato. A ben vedere, si tratta di pericolo astratto o presunto che si atteggia ad elemento costitutivo della fattispecie proibitiva, talché la Corte dei conti lo deve inferire *iuris et de iure* nel momento in cui accerta la violazione. Rafforza tale distinzione la richiamata previsione normativa per cui le irregolarità siano suscettibili *"anche in prospettiva"* (art. 148 bis, comma 1) di pregiudicare gli equilibri economico-finanziari. Ma la presunzione legale di pericolo, nei termini suddetti, onera la Corte dei conti a verificare se si profilano conseguenti effetti, questa volta, dannosi per l'equilibrio economico-finanziario dell'ente locale: essi non ricorrono ove lo scrutinio delle misure correttive operate dall'ente locale rilevi l'idoneità /efficacia, in concreto, delle stesse perché ascrivibile a profili di attendibilità, affidabilità, serietà e congruenza.

Con riferimento ai precedenti esercizi del Comune di Pedemonte (VI), la Sezione aveva deliberato nei termini seguenti.

**RENDICONTO 2016: Deliberazione n. 335/2019/PRSE** con cui la Sezione rilevava il risultato negativo di parte corrente di cassa e la mancata determinazione della giacenza vincolata ad inizio esercizio; riscontrava una scarsa capacità dell'Ente di realizzare le entrate accertate per il Titolo II e per il Titolo IV; riscontrava la persistenza di residui passivi vetusti provenienti dal 2015 e da esercizi precedenti, del titolo I, II e del Titolo

IV; rilevava lo sfioramento del parametro di deficitarietà n. 4 (Volume dei residui passivi complessivi provenienti dal titolo I superiori al 40% degli impegni della medesima spesa corrente) con un'incidenza del 46,50%; rilevava che l'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti per l'esercizio 2016 era positivo, pari a gg 35,51 con un importo annuale dei pagamenti posteriori alla scadenza pari a € 199.722,90; rilevava che non vi era corrispondenza sul metodo di determinazione del FCDE tra quanto riportato nella Relazione sulla proposta di deliberazione consiliare del rendiconto della gestione e sullo schema di rendiconto per l'esercizio finanziario 2016, redatta dal Revisore Unico del Comune in esame, e quanto asserito nella Relazione-Questionario inoltrata a questa Sezione; rilevava le discrasie di cui in motivazione tra i dati inseriti in BDAP e quelli riportati nella Relazione sulla proposta di deliberazione consiliare del rendiconto della gestione e sullo schema di rendiconto per l'esercizio finanziario 2016, redatta dal Revisore Unico del Comune in esame; richiama l'Ente sulla necessità di porre in essere ogni utile sforzo per mantenere costante nel corso dell'esercizio l'equilibrio di cassa, non solo finale ma, anche, di parte corrente e di parte capitale nonché sulla necessità di determinare la giacenza di cassa vincolata ad inizio anno in conformità al principio contabile applicato 4/2, par. 10; richiama l'Ente a porre in essere ogni utile sforzo sia per la corretta applicazione dei principi contabili, generali ed applicati, soprattutto in sede di determinazione delle previsioni di entrata, sia per rendere maggiormente efficiente la propria capacità di riscossione delle entrate accertate; raccomandava all'Ente di porre in essere ogni ulteriore utile sforzo per operare una rigorosa ed attenta verifica delle voci classificate nei residui passivi, finalizzata a mantenere in bilancio solo quelle per le quali il pagamento possa essere previsto con un ragionevole grado di certezza nonché di porre in essere tutte le azioni necessarie per ricondurre il parametro di deficitarietà strutturale n. 4 nei limiti di legge; richiama l'attenzione dell'Ente sulla necessità di porre in essere ogni utile azione al fine di rendere effettivo il rispetto delle tempistiche di legge per il pagamento delle somme dovute per somministrazioni, forniture ed appalti, anche in relazione all'obbligo previsto dal novellato art. 183, comma 8, D. Lgs. 267/2000; richiama l'attenzione degli organi preposti sulla necessità di porre particolare attenzione alla corretta compilazione del questionario e di rappresentare in esso dati precisi, concordanti, attendibili e veritieri e sottolineava l'importanza della correttezza e della tempestività dei flussi informativi nella BDAP e nelle altre banche dati pubbliche.

**ESERCIZI 2017-2018: Deliberazione n. 179/2020/PRSP** con cui la Sezione rilevava il tardivo invio alla BDAP dello schema di bilancio di previsione 2018-2020 ed accertava l'avvenuta effettuazione di un'assunzione in violazione del divieto di cui all'art. 9, comma 1-*quinquies*, del decreto-legge 24 giugno 2016 n. 113, convertito in legge n. 160/2016; rilevava la tardiva approvazione del rendiconto 2017 e 2018; rilevava che l'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti per gli esercizi 2017 e 2018 era positivo, essendo rispettivamente pari a 26 e 4,88; rilevava il disequilibrio di parte corrente con riferimento al bilancio di previsione 2017-2019; rilevava le discrasie di cui in motivazione nella compilazione del questionario al rendiconto 2017, richiamando l'attenzione degli organi preposti sulla necessità di porre particolare attenzione alla corretta compilazione del questionario e di rappresentare in esso dati precisi, concordanti, attendibili e veritieri; raccomandava la corretta applicazione del principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria di cui all'allegato n. 4/2 del D.Lgs.

n. 118/2011, con particolare riferimento alle modalità di contabilizzazione della cassa vincolata; rilevava il ricorso all'anticipazione di tesoreria nel corso del 2018, non interamente restituita al termine dell'esercizio, ed il superamento nel medesimo esercizio dei parametri di deficiarietà P3 e P8.

L'esame dei questionari sul bilancio di previsione 2019/21 e sul rendiconto relativo all'esercizio 2019, delle relazioni dell'Organo di revisione relative al bilancio e rendiconto medesimi e degli schemi di bilancio presenti nella Banca dati delle Amministrazioni Pubbliche (BDAP) rivela la situazione contabile-finanziaria compendiata dalle seguenti tabelle:

### **RISULTATO DI COMPETENZA - EQUILIBRI DI BILANCIO - EQUILIBRIO COMPLESSIVO -**

L'impostazione del bilancio di previsione 2019-2021 è tale da garantire il rispetto degli equilibri nei termini previsti dall'art. 162 D. Lgs. 267/2000 ed il rispetto del saldo di competenza d'esercizio non negativo ai sensi dell'art. 1, comma 821, della legge n. 145/2018.

Il rendiconto 2019 è stato approvato con Delibera di C.C. n. 23 del 29/06/2020 con i seguenti risultati:

	<b>2019</b>
Risultato di competenza di parte Corrente <sup>1</sup> (O1=G+H+I-L+M)	78.659,30
Risultato di competenza di parte Capitale (Z1)= P+Q+R-C-I-S1-S2-T+L+M-U-U1-U2-V+E)	0,00
<b>Risultato di competenza</b> (W/1 = O1+Z1+S1+S2+T-X1-X2-Y-Z)	78.659,30
<b>Equilibrio di bilancio (w/2)</b>	66.866,06
<b>Equilibrio complessivo (w/3)</b>	76.344,20

<sup>1</sup> ex art. 162, D. Lgs. 18/08/2000, n. 267 (TUEL).

L'Ente ha conseguito un risultato di competenza non negativo, come prescritto dall'art. 1 comma 821 della legge n. 145/2018. L'Ente ha altresì conseguito l'equilibrio complessivo, ai sensi e per gli effetti delle indicazioni rese dal decreto 1° agosto 2019 (cd. 11° correttivo).

Il risultato di competenza, inteso quale differenza tra accertamenti ed impegni di competenza, quindi al netto dell'avanzo di amministrazione applicato e del FPV di entrata e di spesa, presenta un valore negativo pari a euro -31.450,06. L'avanzo è stato applicato nei limiti dell'avanzo determinato nell'esercizio precedente e della sua composizione. In particolare, è stato applicato avanzo per euro 38.595,92 per spese correnti e per euro 26.990,74 in parte capitale.

L'Ente rispetta il saldo-obiettivo di finanza pubblica, sia in sede previsionale che a rendiconto, avendo conseguito rispettivamente il pareggio di bilancio e un risultato di competenza dell'esercizio non negativo, nel rispetto di cui ai commi 820 e 821 del citato art.1 della Legge 145/2018.

## RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE

	Rendiconto 2019
Fondo cassa	301.728,77
Residui attivi	2.269.284,28
Residui passivi	726.412,00
FPV per spese correnti	0,00
FPV per spese in conto capitale	1.602.254,03
FPV per attività finanziarie	0,00
<b>Risultato di amministrazione</b>	<b>242.347,00</b>
Totale accantonamenti	11.779,46
Di cui: FCDE	8.819,46
Totale parte vincolata	9.683,24
Totale parte destinata agli investimenti	0,00
<b>Totale parte libera</b>	<b>220.884,30</b>

Tra le quote accantonate e quelle vincolate, si rileva, in particolare, quanto segue: 1) la quota accantonata è costituita dal *Fondo crediti di dubbia esigibilità* pari a € 8.819,46 determinato con il metodo ordinario (incidenza FCDE sui residui attivi titoli I e III risulta di c.a. il 7,49 %), e da altri accantonamenti pari a € 2.960,00 (*indennità fine mandato sindaco -rinnovi contrattuali personale*; 2) non risultano accantonamenti per *passività potenziali* in quanto viene precisato nel questionario che *non ricorre la fattispecie*; 3) *fondo contenzioso: non ricorre fattispecie*; 4) il fondo perdite società partecipate è pari a zero in quanto viene dichiarato nel questionario che *“non ricorre la fattispecie”*; l’Organo di revisione dà atto che nessuna società partecipata (Viacqua Spa, Alto Vicentino Ambiente srl, Impianti Astico srl) ha subito perdite nel corso dell’esercizio 2019 e nei due precedenti; 5) non sussistono quote di avanzo destinate a investimento perchè tutte le risorse destinate a investimenti sono state impegnate per investimenti (Parere Organo di revisione pag. 12).

## CONCILIAZIONE TRA RISULTATO DI GESTIONE DI COMPETENZA E RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE

RISCONTRO RISULTATI DELLA GESTIONE	
<b>Riepilogo</b>	
<b>SALDO GESTIONE COMPETENZA *</b>	-31.450,06
<b>SALDO FPV</b>	44.522,70
<b>SALDO GESTIONE RESIDUI</b>	4.987,72
<b>AVANZO ESERCIZI PRECEDENTI APLICATO</b>	65.586,66

AVANZO ESERCIZI PRECEDENTI NON APPLICATO	158.699,98
<b>RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE AL 31/12/2019</b>	<b>242.347,00</b>

\*saldo accertamenti e impegni del solo esercizio 2019

La coincidenza quantitativa (nel caso di specie: euro 242.347,00) del risultato di amministrazione anche nel profilo di conciliazione di cui alla suddetta tabella, a fronte di componenti numeriche diverse dall'art. 186, comma 1, D. Lgs. 267/2000, costituisce riscontro legale privilegiato di siffatto risultato. Invero, il prospetto del risultato contabile di amministrazione viene quantificato partendo dal fondo cassa finale, aumentato delle attività (residui attivi finali complessivi derivanti dalla gestione dei residui e dai residui formatisi nell'esercizio di competenza) diminuito delle passività (residui passivi finali complessivi quindi derivanti dalla gestione dei residui e dalla gestione della competenza e FPV finale) (art. 186, comma 1, *cit.*). Pertanto, al fondo cassa finale vanno relazionate sul piano aritmetico (rispettivamente, in aumento e in diminuzione) le attività e passività intese come valori universali-globali. Diversamente, il prospetto della conciliazione tra risultato della gestione di competenza (cfr. artt. 227, comma 1, e 228, commi 1, 2, 3 e 4, D. Lgs. 267/2000) e risultato di amministrazione (cfr., in generale, art. 154, comma 2, D. Lgs. 267/2000; Min. Interno, Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali, 18/11/2008, *Principio contabile n. 3, per gli enti locali, il rendiconto degli enti locali*, punto 59, 4 periodo) giunge alla medesima conseguenza numerica all'esito della sommatoria delle diverse/singole gestioni, quali la gestione di competenza pura (accertamenti di competenza - impegni di competenza), la gestione dei residui data dalla variazione dei residui, il saldo del Fondo Pluriennale Vincolato (di seguito: FPV) (saldo tra FPV iniziale e FPV finale), l'applicazione o meno di avanzo di amministrazione dell'esercizio precedente (art. 187, commi 2 -3 e 3 *quater*, D. Lgs. 267/2000; punto 8.11 – principio contabile applicato – allegato 4/2 D. Lgs. N. 118/2011). In conclusione, il primo prospetto contiene il risultato di amministrazione inteso come risultato finale di componenti globali (senza distinzione tra competenza e residui). Il secondo prospetto contiene la conciliazione tra risultato della gestione di competenza e risultato di amministrazione (cfr. *Questionari*, n 4, pg. 22, di cui alla Delib. 9/SEZAUT/2020/INPR) e rappresenta le singole gestioni che, interrelate nei termini che precedono, debbono portare al medesimo risultato numerico.

Più specificamente, nel primo prospetto (risultato di amministrazione), il risultato contabile di amministrazione è un saldo che esprime le risorse disponibili dell'ente in quel preciso istante. Trattasi di un margine, vale a dire una differenza in cui: 1) i minuendi sono costituiti da risorse monetarie già disponibili (cassa) e risorse disponibili di diritto (residui attivi cioè crediti); 2) i sottraendi sono costituiti da obbligazioni passive esigibili (residui passivi) ovvero non esigibili ma perfezionate (fondo pluriennale vincolato). Se la differenza è positiva, emerge un avanzo, in caso contrario un disavanzo. Si osservi che, trattandosi di un saldo istantaneo (al 31/12), il margine espone entrate e spese non di periodo ma nella loro accezione sostanziale, in un determinato istante. Focalizzando l'attenzione su questo aspetto, se, come riferito, il risultato di amministrazione è un saldo istantaneo (al 31/12), è d'uopo interrogarsi su quale relazione intercorra tra il risultato di amministrazione e lo stesso saldo relativo all'esercizio precedente. Il secondo prospetto di conciliazione dimostra la connessione tra un risultato di amministrazione e quello dell'esercizio successivo o, se si preferisce, quello attuale con quello dell'esercizio



precedente (cfr. Principio contabile n. 3, 1 e 4 periodo, *cit.*). La comprensione del sistema muove dagli elementi che compongono le entrate e le spese. Si osservi che, diversamente dal risultato di amministrazione che è un valore istantaneo, proprio perché si ricerca la connessione tra due unità temporali, i valori della conciliazione sono necessariamente intervallari ossia riferiti ad un periodo (l'esercizio) e all'insieme di tutte le operazioni (la gestione) in esso eseguite. Nel vigente sistema contabile, la gestione economico finanziaria si fonda sul postulato n. 16 della competenza (Allegato 1 al D. Lgs. N. 118/2011 – Principi generali – Postulato n. 16 “*Principio della competenza finanziaria*”) che costituisce il criterio di imputazione agli esercizi finanziari delle obbligazioni giuridicamente perfezionate attive e passive (accertamenti e impegni). Ne deriva, imprescindibilmente, che le entrate sono costituite dalle risorse di cui l'ente dispone di diritto, indipendentemente dalla avvenuta riscossione e, di contro, le spese sono costituite dalle obbligazioni passive perfezionate, indipendentemente dall'avvenuto pagamento. Per tale postulato, al fine di determinare un risultato di amministrazione in una certa e determinata unità temporale, è d'uopo muovere da quello precedente e sommare tutte le operazioni (attive e passive) avvenute nel corso dell'esercizio, comprese quelle degli esercizi precedenti non ancora contabilmente esaurite. Rileva la sequenza per cui entrate e spese possono essere nuove o pregresse ed entrambe rimosse o non rimosse. Sommate al precedente risultato di amministrazione, nel prospetto di conciliazione, devono restituire il nuovo risultato di amministrazione. Più in generale, mentre l'avanzo di amministrazione è il risultato della gestione finanziaria, l'avanzo di gestione esprime il risultato della gestione in termini economici (Corte dei conti, sez. controllo Lombardia, 1 marzo 2007, n. 8).

Peraltro, l'art 162, comma 6 (cui va correlato l'Allegato 4/1, punti 9 e 10 e n.13.4 D. Lgs. 118/2011), detta una regola generale la cui eventuale violazione può essere sanata, una volta approvato il bilancio di previsione, nel corso dell'esercizio, ripianando la disfunzione contabile attraverso il rientro dallo squilibrio di parte corrente, in sede di conciliazione col risultato di amministrazione (cfr. Corte dei conti, sez. controllo Veneto, nn. 179/2020/PRSP; 22/2021/PRSE; 23/2021/PRSE).

## CAPACITA' DI RISCOSSIONE

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

	Rendiconto 2019 Accertamenti (a)	Rendiconto 2019 Riscossioni (b)	% (b/a)
Tit.1 residui (iniziali + riaccertati)	22.316,34	22.316,34	100,00
Tit.1 competenza	429.534,09	413.279,27	96,22
Tit.3 residui (iniziali + riaccertati)	73.205,96	28.335,10	38,71

Tit.3 competenza	89.282,09	32.580,93	36,49
---------------------	-----------	-----------	-------

La riscossione dei residui e delle entrate di competenza del titolo I è elevata, quella riguardante il titolo III migliorabile.

### **GESTIONE DEI RESIDUI COMPLESSIVI**

La situazione nel corso del 2019 non presenta variazioni significative (leggera diminuzione dei residui attivi e modesto incremento dei residui passivi). La percentuale di realizzo dei residui attivi complessivi risulta pari a c.a. il 41,46%, quella relativa ai residui di parte corrente pari a circa il 52,89% (con la precisazione che la riscossione del titolo I è elevata, quella relativa ai titoli II e III contenuta), infine quella relativa ai residui di parte capitale pari a circa il 41,04%. La percentuale di pagamento dei residui passivi complessivi risulta pari a circa il 62,35%, quella dei residui passivi di parte corrente pari a circa il 46,31% mentre quella dei residui passivi di parte capitale pari a circa il 59,63%. Nella documentazione esaminata, in particolare nella Relazione sulla gestione allegata al rendiconto (pag. 29) viene dichiarato che *“l’elevato importo dei residui attivi da incassare rispetto a quelli passivi da pagare, proviene prevalentemente dalla gestione in conto capitale determinato dal notevole ritardo di erogazione dei saldi dei contributi di nostra spettanza da parte della Regione e da parte dei Fondi Comuni Confinati, per lavori già conclusi, pagati e correttamente contabilizzati”*. Dalle verifiche effettuate i residui attivi di parte capitale, pari a € 2.145.678,92, hanno un’incidenza di c.a. il 94% sul totale dei residui attivi, pari a € 2.269.284,26.

### **SITUAZIONE DI CASSA**

Come rilevato in altre sezioni del questionario, si riscontrano alcune incongruenze o probabili errori di compilazione tra quanto riportato nel questionario stesso e la restante documentazione esaminata.

Premesso questo, la situazione di cassa risulta la seguente

	Rendiconto 2019
Fondo cassa finale	301.728,77
Anticipazione di tesoreria	747.063,61
Cassa vincolata	0,00
Tempestività dei pagamenti	69,76

L’Organo di revisione dichiara la corrispondenza tra le scritture dell’Ente e quelle del tesoriere. Quanto all’assenza di cassa vincolata, la Sezione richiama il proprio precedente (Delib. 144/2021/PRSE) per cui *“Il Collegio ritiene ad ogni buon conto di dover raccomandare il rispetto delle principali previsioni normative attinenti ai vincoli di cassa ed alla loro contabilizzazione, in particolare l’art. 180, comma 3, lettera d) del TUEL, in base al quale l’ordinativo d’incasso deve riportare gli eventuali vincoli di destinazione delle entrate derivanti da legge, da trasferimenti o da prestiti.- Allo stesso modo, l’art.*

*185 del TUEL impone, al comma 2, lett. i), che anche i mandati di pagamento attestino "il rispetto degli eventuali vincoli di destinazione stabiliti per legge o relativi a trasferimenti o ai prestiti".- Si richiamano altresì le linee di indirizzo in tema di gestione di cassa delle entrate vincolate e destinate di cui alla deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 31/2015/INPR" (cfr. anche Sez. controllo Veneto, Delib. n. 167/2020/PRSE).*

Permane il ricorso ad anticipazione di tesoreria. Dal questionario risulta che i giorni di utilizzo sono stati 351, l'importo massimo della anticipazione giornaliera utilizzata pari a € 157.937,66 e le somme maturate a titolo di interessi passivi al 31/12 pari a € 3.295,39. Dalla risposta fornita dall'Ente in sede di istruttoria relativa all'esercizio 2018, risulta che l'Ente *"ha fatto ricorso all'anticipazione di tesoreria anche nell'esercizio 2019, dal 03.07.19 al 18.12.2019 a seguito di rimborso da parte del F.C.C. di anticipi su opere pubbliche dallo stesso fondo finanziate"*. Diversamente dall'esercizio precedente, non vi sono quote di anticipazioni non restituite. L'Organo di revisione, nel proprio parere, attesta che l'ente ha provveduto alla restituzione dell'anticipazione di tesoreria. Il limite massimo dell'anticipazione di tesoreria ai sensi dell'art. 222 D. Lgs. 267/2000 nell'anno 2019 è stato di euro 747.063,61 cui si è ricorso *"esclusivamente per i ritardi connessi alle erogazioni dei consistenti contributi in conto capitale dei quali fruisce l'ente"*. La Sezione richiama, ad ogni buon conto, il principio (Corte dei conti, sez. controllo Liguria, Delib. n. 10/2021/PRSP) per cui *"l'istituto dell'anticipazione di cassa (artt. 222 cit. e 3, comma 17, terzo periodo, L. 350/2013) è negozio caratterizzato da causa giuridica in cui si combinano la funzione di finanziamento con quella di razionalizzazione dello sfasamento temporale tra flussi di spesa e di entrata, attraverso un rapporto di finanziamento a breve tra ente pubblico e tesoriere. Perciò, le anticipazioni di cassa eccedenti i limiti funzionali e quantitativi costituiscono indebitamento e non possono essere assunte come mezzo di copertura surrettizia (Corte cost. 188/2014). L'assenza di temporaneità del deficit di cassa, oltre a violare il principio di sana gestione finanziaria e a costituire indice dell'esistenza di squilibri di bilancio (anche in presenza di residui attivi insussistenti o di dubbia esigibilità) (Corte conti, Sez. controllo Emilia-Romagna, Del.63/2019 PRSP) è sintomo di possibile violazione della regola costituzionale di destinazione dell'indebitamento alle spese di investimento (art. 119, comma 6, Cost.). Infatti, trattasi, come detto, di istituto di carattere eccezionale, utilizzabile unicamente per il superamento di crisi di liquidità temporanee e non convertibile in strumento ordinario e fisiologico di gestione per il pagamento delle spese (Corte conti, Sez. controllo Puglia, Del. 89/PRSP/2017)"*.

Quanto ai fondi vincolati di cassa, nel questionario viene dichiarato che la giacenza della cassa vincolata è stata aggiornata con indicazione di fondi vincolati pari a euro 1.229,85 (tabella pag. 23). Tuttavia, il Revisore unico, nel proprio Parere, dichiara che non sussiste cassa vincolata in quanto i contributi sugli investimenti vengono sempre erogati su rendiconto, a spese già sostenute da parte dell'Ente

Considerata la presenza di alcune incongruenze nella documentazione esaminata, con nota istruttoria prot. 815 del 14/02/22 sono stati chiesti all'Ente gli opportuni chiarimenti. L'Ente, con nota di risposta dell'11.04.22, ha precisato i periodi in cui è ricorso all'utilizzo dell'anticipazione di tesoreria (dall'1.1.19 al 18.6.19 - dal 20/6/19 al 25/6/19

e dal 28/6/19 al 19/11/19) confermando, altresì, l'importo della cassa vincolata, pari ad euro 1.229,85.

### **TEMPESTIVITA' DEI PAGAMENTI**

L'Ente, ai sensi dell'art. 41, comma 1, d.l. n. 66/2014, non ha allegato al rendiconto un prospetto attestante l'importo dei pagamenti relativi a transazioni commerciali effettuati dopo la scadenza dei termini previsti dal d.lgs. n. 231/2002, nonché l'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti di cui all'art. 33 del d.lgs. n. 33/2013 in quanto pubblicati sul sito *web*. Nel parere del Revisore unico risulta invece confermato che l'ente ha allegato al rendiconto il citato prospetto. Quanto all'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti pubblicato nella sezione "*amministrazione trasparente*" del sito internet comunale risulterebbe pubblicato solo l'indicatore del terzo trimestre. In riscontro all'istruttoria, il Comune ha dichiarato che è stato allegato al rendiconto il prospetto attestante l'importo dei pagamenti relativi a transazioni commerciali effettuati dopo la scadenza dei termini previsti dal d.lgs. n. 231/2002, nonché l'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti, pari a 69,76, confermando, conseguentemente, dei ritardi nei pagamenti. La Sezione osserva che il rispetto dei termini di legge in ordine ai pagamenti previene, tra l'altro, l'accumulo di residui passivi, quali spese impegnate e non erogate (art. 190 D. Lgs. 267/2000), negativamente incidente sul risultato di amministrazione (cfr. Corte dei conti, sez. controllo Liguria, Delib. 6/2020/PRSP).

### **INDEBITAMENTO**

	Rendiconto 2019
Debito complessivo a fine anno	83.315,53

Il dato relativo all'indebitamento al 31.12.2019, pari ad euro 82.225,58, è stato desunto dal Parere del Revisore Unico in quanto la tabella n. 2 di pag. 33 del questionario non risulta valorizzata. Peraltro, nel conto del patrimonio il debito totale di fine 2019 ammonterebbe ad euro 83.315,53. Con la citata nota di risposta l'Ente ha confermato l'importo del debito di fine esercizio, pari ad euro 83.315,53, congruente con il dato del conto patrimoniale.

L'Ente ha rispettato il limite d'indebitamento disposto dall'art. 204 D. Lgs. 267/2000, ottenendo la seguente percentuale d'incidenza degli interessi passivi sulle entrate correnti: 1,85. L'Ente non ha effettuato operazione di rinegoziazione di mutui. L'Ente dichiara di non avere in essere né garanzie né altre forme di finanziamento a favore di altri soggetti e/o dei propri organismi partecipati. L'Ente dichiara altresì di non avere in essere operazioni di partenariato pubblico-privato come definite dal d.lgs. n. 50/2016 né contratti di finanza derivata.

### **CONTRATTAZIONE INTEGRATIVA**

Dal questionario risulta che è stato sottoscritto l'accordo decentrato integrativo entro il 31/12/2019, mentre nel Parere del Revisore unico (pag. 16) risulta che l'Organo di revisione ha certificato la costituzione del fondo per il salario accessorio solamente per la parte fissa, in quanto non c'è stata sottoscrizione di accordo decentrato integrativo e pertanto l'Organo di revisione ha verificato che l'ente ha vincolato nel risultato di

amministrazione le corrispondenti somme. In esito alla nota istruttoria, l'Ente ha dichiarato che l'accordo decentrato è stato sottoscritto in data 30.12.2019, come dagli atti.

## **PIANO PERFORMANCE**

L'Ente ha assunto uno specifico provvedimento, non unificato organicamente al PEG in quanto ente con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti - non tenuto alla stesura del PEG, per l'adozione del *Piano della Performance* in data 03/10/2019. La Sezione accerta il superamento dei termini disposti dall'art. 10 comma 1 del D. Lgs n. 150/2009, a fronte di tardiva approvazione l'Ente è tenuto a comunicarne i motivi alla Funzione pubblica. Sul punto in esame, è necessario evidenziare che il "*Piano della performance*" si inquadra nell'ambito delle attività tipiche della programmazione finanziaria dell'ente territoriale e locale. Il principio contabile applicato alla programmazione di bilancio di cui all'allegato 4/1 del D. Lgs. 118/2011, al relativo paragrafo 4.2 dedicato agli strumenti della programmazione degli enti locali, stabilisce, infatti, alla relativa lett. d) che "*(...) il piano esecutivo di gestione e delle performances approvato dalla Giunta entro 20 giorni dall'approvazione del bilancio*" debba considerarsi espressamente uno degli strumenti di programmazione dell'ente locale.

Consegue che, preliminarmente alla individuazione del perimetro normativo, si debba tener conto che tale autonomo adempimento è funzionale ad un corretto esercizio della programmazione finanziaria dell'ente locale, intesa quindi come attività prodromica che deve essere improntata a criteri di economicità, efficienza, ed efficacia. L'adozione del "*Piano della performance*" è attività regolamentata in via principale, dalle disposizioni in combinato disposto di cui all'art. 10 del D. Lgs. 150/2009 e all'art. 169, co.3 e 3-bis del D. Lgs. 267/2000. In particolare, l'art. 10, co.1 del D. Lgs. 150 del 27 ottobre 2009, come modificato dall' art. 8, comma 1, lett. b), D. Lgs. 25 maggio 2017, n. 74, stabilisce che "*(...) Al fine di assicurare la qualità, comprensibilità ed attendibilità dei documenti di rappresentazione della performance, le amministrazioni pubbliche, redigono e pubblicano sul sito istituzionale ogni anno: - a) entro il 31 gennaio, il Piano della performance, documento programmatico triennale, che è definito dall'organo di indirizzo politico-amministrativo in collaborazione con i vertici dell'amministrazione e secondo gli indirizzi impartiti dal Dipartimento della funzione pubblica ai sensi dell'articolo 3, comma 2, e che individua gli indirizzi e gli obiettivi strategici ed operativi di cui all'articolo 5, comma 01, lettera b), e definisce, con riferimento agli obiettivi finali ed intermedi ed alle risorse, gli indicatori per la misurazione e la valutazione della performance dell'amministrazione, nonché gli obiettivi assegnati al personale dirigenziale ed i relativi indicatori;*"

In seguito, la norma ordinaria fornisce precisazioni al relativo co. 1-bis, come inserito dall' art. 8, comma 1, lett. d), D. Lgs. 25 maggio 2017, n. 74, affermando che "*(...) Per gli enti locali, ferme restando le previsioni di cui all' articolo 169, comma 3-bis, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, la Relazione sulla performance di cui al comma 1, lettera b), può essere unificata al rendiconto della gestione di cui all'articolo 227 del citato decreto legislativo*". Per l'ente locale quindi, per espresso richiamo della norma e in parziale deroga della norma generale di cui al co. 1, il piano della performance viene regolamentato dall'art. 169, co. 3-bis, del D. Lgs. 267/2000 secondo cui "*(...) il piano della performance di cui all'art. 10 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150,*

*sono (è) unificati(o) organicamente nel PEG.”* Ulteriormente, l’art.169, co. 1 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 stabilisce che *“(…) La giunta delibera il piano esecutivo di gestione (PEG) entro venti giorni dall’approvazione del bilancio di previsione, in termini di competenza. Con riferimento al primo esercizio il PEG è redatto anche in termini di cassa. Il PEG è riferito ai medesimi esercizi considerati nel bilancio, individua gli obiettivi della gestione ed affida gli stessi, unitamente alle dotazioni necessarie, ai responsabili dei servizi.”*

Infine, l’art. 169, co. 3, D. Lgs. 267/2000, a parziale deroga della disposizione precedente stabilisce ulteriormente che *“(…) L’applicazione dei commi 1 e 2 del presente articolo è facoltativa per gli enti locali con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, fermo restando l’obbligo di rilevare unitariamente i fatti gestionali secondo la struttura del piano dei conti di cui all’art. 157, comma 1-bis.”*. È opportuno osservare come la disposizione contenuta nell’art. 169, co. 3-bis, specificamente dedicata all’ente locale, non sia solo coerente ma addirittura più stringente di quella generale contenuta nell’art.10, co. 1 del D. Lgs. 150/2009, nell’evidenza che in ipotesi di adozione dei termini ordinari di approvazione del bilancio di previsione entro il 31 dicembre dell’esercizio precedente a quello in approvazione, l’adozione del Piano della performance verrebbe a concretizzarsi anticipatamente (20 giorni) al termine ordinario del 31 gennaio in esso definito. L’applicazione di tale condizione derogatoria presuppone tuttavia che, per poter unificare il piano della performance in modo organico al Piano esecutivo di gestione, tale secondo documento sia formalmente approvato in via definitiva piuttosto che provvisoria (cfr. Deliberazione Sezione Autonomie n. 18/2014).

L’assenza formale del Piano esecutivo della gestione, sia essa dovuta all’esercizio della facoltà espressamente prevista dall’art. 169, co.3, D. Lgs. 267/2000 per gli enti con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, piuttosto che ad altre motivazioni accidentali o gestionali, non esonera l’ente locale dagli obblighi di cui all’art. 10, co.1 del D. Lgs. 150/2009 espressamente destinato alla generalità delle Pubbliche amministrazioni e come tale, da considerarsi strumento obbligatorio. In tal senso, giova richiamare la nota circolare del Ministro della Funzione Pubblica del 9 gennaio 2019 che, rivolgendosi alla genericità delle Amministrazioni Pubbliche di cui all’articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (tra cui sono ricompresi gli EE.LL.), richiama le disposizioni di cui all’art. 10, co. 5 del D.Lgs. 150/2009 sulle quali grava l’obbligo di *“(…) di comunicare tempestivamente a questo Ufficio le motivazioni dell’eventuale ritardata approvazione dei documenti del ciclo, con particolare riferimento al Piano delle performance (…)”*.

Ciò premesso, con riferimento al bilancio di previsione 2019-2021, il termine ordinario di approvazione (31/12/2018) previsto dall’art. 163 co.1 e segg. D. Lgs. 267/2000 è stato derogato per effetto del D.M. Interno 25 gennaio 2019 (GU n. 28 del 02.02.2018) il quale ha differito al 31 marzo 2019 il termine ultimo per l’approvazione del bilancio di previsione.

Nello specifico, il Comune di Pedemonte (VI) ha approvato il bilancio di previsione 2019-2021 con deliberazione del Consiglio comunale n. 7 in data 07 marzo 2019, fissando implicitamente al 27 marzo 2019 (entro 20 giorni), il termine ultimo per l’approvazione del PEG organicamente a quello del Piano della performance di cui all’art. 169, co. 3-bis,

del TUEL, data peraltro successiva al termine fissato dall'art. 10, co.1 del D. Lgs. 150 del 27 ottobre 2009, come modificato dall' art. 8, comma 1, lett. b), D. Lgs. 25 maggio 2017, n. 74.

Per quanto sopra argomentato, si riscontra che il comune di Pedemonte (VI) approvando il *Piano della performance* in data 03 ottobre 2019, ha adempiuto con ritardo rispetto ai termini di legge sopra identificati. Di talché, in ipotesi di mancato rispetto dei termini di approvazione del piano della performance, rilevano le disposizioni di cui all'art. 10, co. 5 del D. Lgs. 150/2009 per effetto delle quali “(...) *In caso di mancata adozione del Piano della performance è fatto divieto di erogazione della retribuzione di risultato ai dirigenti che risultano avere concorso alla mancata adozione del Piano, per omissione o inerzia nell'adempimento dei propri compiti, e l'amministrazione non può procedere ad assunzioni di personale o al conferimento di incarichi di consulenza o di collaborazione comunque denominati. Nei casi in cui la mancata adozione del Piano o della Relazione sulla performance dipenda da omissione o inerzia dell'organo di indirizzo di cui all'articolo 12, comma 1, lettera c), l'erogazione dei trattamenti e delle premialità di cui al Titolo III è fonte di responsabilità amministrativa del titolare dell'organo che ne ha dato disposizione e che ha concorso alla mancata adozione del Piano, ai sensi del periodo precedente. In caso di ritardo nell'adozione del Piano o della Relazione sulla performance, l'amministrazione comunica tempestivamente le ragioni del mancato rispetto dei termini al Dipartimento della funzione pubblica.*” (cfr., in generale, Corte conti, sez. controllo Veneto, Delibera n. 45/2021/PRSE; 171/2020/PRSE). La Sezione richiama l'amministrazione comunale al rispetto degli additati principi di diritto.

### **P.Q.M.**

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto, in base alle risultanze della relazione resa dall'Organo di revisione, esaminati i questionari sul Bilancio di previsione 2019-2021 e sul Rendiconto per l'esercizio 2019 del Comune di Pedemonte (VI) accerta per quanto espresso in parte motiva:

- 1) le incongruenze nella compilazione del questionario, raccomandando l'allineamento dei dati con le altre fonti di pubblicità finanziaria;
- 2) la non esaustività di smaltimento dei residui attivi titoli III e titolo IV, raccomandando il conseguente puntuale monitoraggio;
- 3) la permanenza del ricorso all'anticipazione di tesoreria, per quanto integralmente restituita a fine esercizio;
- 4) il valore positivo dell'indicatore di tempestività dei pagamenti, raccomandando l'adozione delle più opportune misure correttive;
- 5) la tardiva approvazione del piano della performance, raccomandando la puntuale adozione dei documenti di programmazione.

Si rammenta l'obbligo di pubblicazione della presente pronuncia ai sensi dell'art. 31 del D. Lgs. n. 33/2013.

Copia della presente pronuncia sarà trasmessa in via telematica, mediante l'applicativo Con.Te, al Presidente del Consiglio Comunale, al Sindaco ed all'Organo di revisione economico-finanziaria del Comune di Pedemonte (VI).

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 17 maggio 2022.

Il Magistrato relatore

Il Presidente

f.to digitalmente Giovanni Dalla Pria

f.to digitalmente Maria Elisabetta Locci

Depositata in Segreteria il 9 settembre 2022

Il Direttore di Segreteria

f.to digitalmente Letizia Rossini