



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

Nell'adunanza del 7 aprile 2022

composta dai magistrati:

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

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;

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;

VISTE le deliberazioni n. 21/2021/INPR e n. 24/2022/INPR con le quali la Sezione ha approvato il programma di lavoro per gli anni 2021 e 2022;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 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. 4/2022 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il Relatore, Referendario Chiara Bassolino;

FATTO

1. La Sezione ha esaminato la documentazione relativa al Comune di Mussolente concernente l'esercizio 2019 dalla quale emerge la situazione contabile-finanziaria compendiate dalle seguenti tabelle:

EQUILIBRI DI BILANCIO

	Rendiconto 2019
O1) Risultato di competenza di parte corrente	427.244,72
O2) Equilibrio di bilancio di parte corrente	388.783,56
O3) Equilibrio complessivo di parte corrente	389.871,88
Z1) Risultato di competenza in c/capitale	191.946,63
Z2) Equilibrio di bilancio in c/capitale	27.067,78
Z3) Equilibrio complessivo in capitale	27.067,78
W1) Risultato di competenza	619.191,35
W2) Equilibrio di bilancio	415.851,34
W3) Equilibrio complessivo	416.939,66

RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE

	Rendiconto 2019
Fondo cassa	2.746.805,88
Residui attivi	1.542.616,86
Residui passivi	1.714.666,84
FPV	937.709,93
Risultato di amministrazione	1.637.045,97
Totale accantonamenti	121.786,67
Di cui: FCDE	30.000,00
Totale parte vincolata	818.640,75
Totale parte destinata agli investimenti	306.855,58
Totale parte libera	389.762,97

CAPACITÀ DI RISCOSSIONE

Con riferimento alla capacità di riscossione delle entrate proprie dell'Ente si osserva quanto esposto nella seguente tabella:

	Rendiconto 2019 Accertamenti (a)	Rendiconto 2019 Riscossioni (b)	% (b/a)
Tit.1 residui (iniziali + riaccertati)	47.795,27	47.795,27	100%
Tit.1 competenza	2.900.769,97	2.872.243,16	99%
Tit.3 residui (iniziali + riaccertati)	124.982,02	77.452,13	62%
Tit.3 competenza	613.668,97	520.570,45	85%

SITUAZIONE DI CASSA

	Rendiconto 2019
Fondo cassa finale	2.746.805,88
Anticipazione di tesoreria	-
Cassa vincolata	0,00
Tempestività dei pagamenti	-4,24

INDEBITAMENTO

	Rendiconto 2019
Debito complessivo a fine anno	949.498,47

2. Con riferimento ai precedenti esercizi il Comune di Mussolente era stato destinatario della Deliberazione n. 41/2018/PRNO, in cui, relativamente al rendiconto 2015 e al bilancio di previsione 2016/2018, si raccomandava l'attuazione degli obiettivi

di razionalizzazione delle partecipazioni societarie alla luce del D.lgs. 175/2016 oltre che il costante monitoraggio delle esposizioni debitorie nei confronti delle proprie Società partecipate.

3. In relazione agli elementi di potenziale criticità il Magistrato istruttore ha esperito apposita istruttoria con nota prot. n. 176 del 13/01/2022. Il Sindaco e il Revisore - tramite applicativo Con.Te - hanno prodotto le proprie osservazioni con nota prot. n. 830/2022 del 26/01/2022.

DIRITTO

L'art. 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131, contenente “*Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*” ha introdotto nell'ordinamento una forma di controllo cd. “collaborativo” da parte della Corte dei conti nei confronti di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, volta a verificare la presenza di irregolarità finanziarie e, conseguentemente, a stimolare processi auto-correttivi da parte delle Amministrazioni controllate.

Successivamente, la legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006) ha previsto, per gli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali, l'obbligo di trasmissione alle competenti sezioni regionali di controllo di relazioni sul bilancio di previsione dell'esercizio di competenza, e sul rendiconto dell'esercizio medesimo (redatte sulla base di criteri e linee guida definiti dalla Corte dei conti), che diano conto 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, nonché di ogni grave irregolarità contabile e finanziaria in ordine alle quali l'amministrazione non abbia adottato le misure correttive segnalate dall'organo di revisione.

Quanto alla portata delle suddette disposizioni, la Corte costituzionale ha evidenziato che tale controllo, di natura collaborativa, “è ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità” ed ha “la caratteristica, in una prospettiva ... dinamica, di finalizzare il confronto tra fattispecie e parametro normativo alla adozione di effettive misure correttive” (sentenza n. 179/2007).

Con il decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, è stato introdotto nell'ambito del D.Lgs. n. 267/2000 l'art. 148-bis che specifica ed innova i controlli da parte delle sezioni regionali della Corte dei conti.

In primo luogo, infatti, viene, da un lato, esplicitata la finalità del controllo già previsto dalla legge n. 266/2005 (volto, dunque, a verificare il *rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno; l'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, sesto comma, della Costituzione; la sostenibilità dell'indebitamento; l'assenza di irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti*) e, dall'altro, ne viene ulteriormente definito l'ambito (precisando che “*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”).

In secondo luogo, viene previsto che nell'ambito delle suddette verifiche *“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 [oggi superato dalla nuova regola contabile dell'equilibrio di cui alla legge 24 dicembre 2012, n. 243, e s.m.i.] 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”*.

Come precisato dalla Corte costituzionale, con la riforma in parola si è inteso attribuire ai controlli delle sezioni regionali della Corte dei conti carattere cogente nei confronti dei destinatari al fine di prevenire e contrastare *“gestioni contabili non corrette, suscettibili di alterare l'equilibrio del bilancio (art. 81 Cost.) e di riverberare tali disfunzioni sul conto consolidato delle pubbliche amministrazioni, vanificando conseguentemente la funzione di coordinamento dello Stato finalizzata al rispetto degli obblighi comunitari”* (sentenza n. 40/2014).

Sulla base del quadro normativo sopra descritto tutt'oggi vigente e nel quale, dunque, permane ancora la funzione collaborativa, il controllo finanziario sugli enti locali può condurre a differenti esiti: ove vengano riscontrate irregolarità contabili di minor gravità, soprattutto se accompagnate da sintomi di criticità o di difficoltà gestionali, le stesse vengono segnalate dalle sezioni regionali affinché i destinatari possano responsabilmente assumere misure auto-correttive volte ad evitare l'insorgenza di situazioni di deficitarietà o squilibrio; qualora, invece, vengano accertate 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.

Occorre, inoltre, richiamare le linee guida della Sezione delle autonomie (in particolare 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 e 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) 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 l'esercizio in esame il questionario ha privilegiato l'analisi degli aspetti principali della gestione, ossia: gestione finanziaria, risultato di amministrazione, indebitamento.

Si evidenzia, infine, che l'esame della Corte è limitato ai profili di criticità ed irregolarità segnalati nella pronuncia, sicché l'assenza di uno specifico rilievo su altri aspetti non può essere considerata quale implicita valutazione positiva.

La Sezione, dunque, tenendo in debita considerazione quanto osservato e precisato dal Comune, richiama l'attenzione sulle criticità riscontrate e sulle conseguenziali osservazioni e raccomandazioni di seguito rappresentate.

1. Dall'esame della documentazione in atti emerge in relazione al bilancio di previsione iniziale 2019/2021 l'omessa valorizzazione dei Fondi pluriennali vincolati d'entrata e di spesa, sia di parte corrente che di parte capitale.

A seguito di richiesta istruttoria l'Ente ha comunicato che *“- l'assenza in parte entrata è dovuta al fatto che il Bilancio di Previsione 2019-2021 è stato approvato entro il 31/12/2018 e, pertanto l'ultimo riaccertamento ordinario si riferiva al Rendiconto anno 2017; in quella sede le spese sono state reimputate solo nell'esercizio finanziario 2018 e non nel 2019 pertanto non vi è FPV in entrata nel Bilancio di Previsione 2019-2021; - l'assenza in parte spesa è giustificata dai tempi tecnici di formazione del Bilancio di Previsione; al fine di approvarlo in Giunta entro il 15/11 e successivamente in consiglio entro fine anno gli stanziamenti sono stati definiti nel corso del mese di ottobre 2018. A quella data le determinazioni di impegno di spesa assunte riportavano tutte spese esigibili entro il 31/12/2018, opere pubbliche comprese, e non esigibili nelle annualità successive; per tale motivo non è presente l'FPV in parte spesa”*.

La Sezione rammenta che, secondo quanto stabilito nei principi contabili di cui all'Allegato 4/2 al D.Lgs. n. 118/2011, il principio della competenza potenziata prevede che il fondo pluriennale vincolato sia uno strumento di rappresentazione della programmazione e previsione delle spese pubbliche territoriali, sia correnti sia di investimento, che evidenzia con trasparenza e attendibilità il procedimento di impiego delle risorse acquisite dall'ente che richiedono un periodo di tempo ultrannuale per il loro effettivo impiego ed utilizzo per le finalità programmate e previste. Per quanto riguarda le opere pubbliche, la programmazione e la previsione delle stesse è fondata sul Programma triennale delle opere pubbliche e relativo elenco annuale di cui alla vigente normativa che prevedono, tra l'altro, la formulazione del cronoprogramma (previsione dei SAL) relativo agli interventi di investimento programmati. Il punto 5.4 del suddetto Allegato 4/2 - sul quale si richiama l'attenzione dell'Ente - detta la puntuale disciplina per la costituzione del Fondo Pluriennale Vincolato sia nel bilancio di previsione sia a rendiconto.

Si segnala altresì che la non corretta determinazione del FPV - al pari della sua mancata rappresentazione in bilancio - determina la violazione del principio di veridicità, tenuto conto che il Fondo assolve alla funzione di garantire l'adempimento di obbligazioni «legittimamente assunte e in origine dotate di piena copertura finanziaria» (sentenza n. 247/2017 della Corte costituzionale) e che, pertanto, la non corretta iscrizione vizia il documento contabile della sua funzione essenziale di veicolo trasparente di rappresentazione degli equilibri pregiudicando, altresì, il suo carattere di bene pubblico come ripetutamente affermato dalla Consulta (sentenza n. 184/2016).

La Sezione richiama l'attenzione dell'Ente sulla necessità di determinare correttamente il

FPV sin dalla fase di predisposizione del bilancio di previsione, secondo le modalità previste nei richiamati principi contabili.

2. Nel Questionario si afferma che l'Ente ha prestato 2 fidejussioni in favore di Alto Trevigiano Servizi Srl. In sede istruttoria l'Ente ha precisato che le fidejussioni di Alto Trevigiano Servizi Srl ammontano complessivamente a euro 930.000,00 in scadenza al 31/12/2026 e che *“a tutt'oggi, data l'elevata solvibilità finanziaria della società partecipata, non è mai stato chiamato a rispondere dell'insolvenza del debitore principale”*. In particolare, si tratta *“di due fidejussioni una di originari euro 152.500,00 ed una di originari euro 777.500,00 concesse ad ottobre 2011 per interventi relativi al sistema idrico comunale; interventi ritenuti indispensabili al fine di consentire l'erogazione di un servizio essenziale ed indifferibile. Al 31/12/2019 il debito residuo delle due fidejussioni è pari a complessivi euro 508.596,89 e gli interessi relativi alle quote di ammortamento sono stati inclusi, come previsto dal 267/2000, nel computo del limite di indebitamento del Comune di Mussolente”*.

Il Collegio, nel prendere atto di quanto affermato dall'Ente, rammenta che il punto 5.5. dell'Allegato n. 4/2 al D.Lgs 118/2011 prevede che *“nel rispetto del principio della prudenza, si ritiene opportuno che nell'esercizio in cui è concessa la garanzia, l'ente effettui un accantonamento tra le spese correnti tra i “Fondi di riserva e altri accantonamenti”*. Tale accantonamento consente di destinare una quota del risultato di amministrazione a copertura dell'eventuale onere a carico dell'ente in caso di escussione del debito garantito”.

3. E' stato altresì rilevato che la riscossione dei residui del titolo III è pari al 62%. La Sezione raccomanda l'attento monitoraggio della riscossione delle entrate citate.

4. Dall'esame del Questionario è emerso che per l'adozione del 'Piano della performance' di cui al d.lgs. n. 150 del 27 ottobre 2009, l'Ente ha: (i) assunto uno specifico provvedimento in data 28/11/2019; (ii) unificato organicamente il piano degli obiettivi e quello della performance nel PEG in data 28/11/2019.

In sede istruttoria l'Ente ha precisato che *“il Piano esecutivo di gestione è stato approvato con deliberazione di Giunta n. 1 del 9 gennaio 2019 e quindi risultano essere stati tempestivamente assegnati ai Responsabili delle Posizioni Organizzative i capitoli di entrata e spesa relativi al bilancio 2019 e conseguentemente gli obiettivi da raggiungere nel corso dell'anno. Anche il Programma triennale dei Lavori Pubblici 2019-2021 e l'elenco annuale delle opere 2019 ed il Programma di acquisizione dei beni e servizi 2019-2020 sono stati approvati con deliberazione di consiglio comunale n. 55 del 27.12.2018. La realizzazione delle opere pubbliche non ha subito alcun rallentamento e tutte le opere programmate sono state realizzate. Il Piano della Performance per l'anno 2019 ha subito un ritardo nell'approvazione a causa dalle elezioni amministrative del 26.05.2019 e della nomina di nuovi assessori comunali che hanno dettato dopo l'estate le priorità dell'Amministrazione ai fini dell'assegnazione degli obiettivi ai Responsabili di Area. Infine si evidenzia che nel Piano della performance erano previsti tre progetti finanziati con la parte variabile del fondo il cui importo è stato deciso in sede di contrattazione decentrata la cui preintesa è stata sottoscritta il giorno 18.11.2019 e la sottoscrizione definitiva è avvenuta in data 02.12.2019”*.

La Sezione non può esimersi dal sottolineare che il Piano della performance si inquadra nell'ambito delle attività tipiche della programmazione finanziaria dell'ente territoriale e locale. In ipotesi di mancato rispetto dei termini di approvazione del piano della performance, rilevano le disposizioni di cui all'art. 10, co. 5, 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”*.

L'adozione del suddetto piano è, dunque, condizione necessaria per l'esercizio della facoltà assunzionale negli esercizi finanziari a venire; inoltre, *“l'assegnazione, in via preventiva di precisi obiettivi da raggiungere e la valutazione successiva del grado di raggiungimento degli stessi rappresentano una condizione indispensabile per l'erogazione della retribuzione di risultato”* (Sez. controllo Veneto, deliberazioni n. 161/2020/PRSP e n. 161/PAR/2013; Sez. controllo Puglia, deliberazione n. 123/PAR/2013 e 15/PAR/2016; Sez. Controllo Sardegna deliberazione n. 1/PAR/2018).

La Sezione invita l'Ente a porre in essere ogni utile azione al fine di assicurare che gli strumenti di programmazione siano adottati entro i termini legislativamente previsti e a verificare il rispetto delle disposizioni conseguenziali e connesse al rilevato inadempimento.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto, nel concludere l'esame sulla documentazione inerente al bilancio di previsione 2019/2021 e al rendiconto 2019 del Comune di Mussolente (VI):

- rileva la mancata valorizzazione del FPV nel bilancio di previsione, come precisato nella parte motiva;
- richiama l'attenzione dell'Ente sul punto 5.5. dell'Allegato n. 4/2 al D.Lgs. n. 118/2011 come precisato nella parte motiva;
- raccomanda l'attento monitoraggio della riscossione dei residui del titolo III dell'entrata;
- rileva la tardiva approvazione del piano delle performance e raccomanda l'adozione dei documenti di programmazione nei termini di legge, tenendo in debita considerazione il correlato regime sanzionatorio e gli obblighi conseguenziali.

Si rammenta l'obbligo di pubblicazione della presente pronuncia ai sensi dell'art. 31 del

decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

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

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 7 aprile 2022.

Il Magistrato relatore

Il Presidente

f.to digitalmente Chiara Bassolino

F.to digitalmente Maria Elisabetta Locci

Depositata in Segreteria il 5 maggio 2022

Il Direttore di Segreteria

F.to digitalmente Letizia Rossini