



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

Nell'adunanza del 21 dicembre 2020

composta dai magistrati:

Salvatore PILATO	Presidente relatore
Elena BRANDOLINI	Consigliere
Amedeo BIANCHI	Consigliere
Giovanni DALLA PRIA	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 2017/19, approvate dalla Sezione delle autonomie con Deliberazione n. 14/SEZAUT/2017/INPR;

VISTE le Linee-guida per la redazione delle relazioni inerenti al Rendiconto dell'esercizio 2017, approvate dalla Sezione delle autonomie con Deliberazione n. 16/SEZAUT/2018/INPR;

VISTE le Linee-guida per la redazione delle relazioni inerenti al Bilancio di previsione 2018/20, approvate dalla Sezione delle autonomie con Deliberazione n. 8/SEZAUT/2018/INPR;

VISTE le Linee-guida per la redazione delle relazioni inerenti al Rendiconto dell'esercizio 2018, approvate dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 12/SEZAUT/2019/INPR;

VISTA la deliberazione 21/2020/INPR con la quale la Sezione ha approvato il programma di lavoro per l'anno 2020;

VISTA l'ordinanza presidenziale 50/2019/INPR con la quale sono stati approvati i criteri di selezione degli enti da assoggettare al controllo;

VISTA l'ordinanza del Presidente n. 68/2020 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il Relatore, Presidente Salvatore Pilato;

FATTO

Nell'ambito dei controlli ex artt. 148 ss. Testo Unico degli enti locale e nel contesto della programmazione delle attività per l'anno 2020, la Sezione regionale ha individuato preliminarmente degli indicatori economico-finanziari, ritenuti idonei a verificare l'effettiva sussistenza degli equilibri di bilancio delle amministrazioni comunali della Provincia di Treviso, non sottoposte a controllo prioritario.

In applicazione di tali indicatori, la Sezione regionale non ha ravvisato l'opportunità di provvedere ad approfondimenti istruttori, ma ha rilevato comunque alcune criticità relative a dati contabili contenuti negli schemi di bilancio del rendiconto 2017 presente nella banca dati BDAP, da assoggettare a verifica e monitoraggio.

In particolare, gli indicatori economico-finanziari utilizzati dalla Sezione sono:

1. Il mantenimento degli equilibri complessivi di bilancio nel rendiconto, comprensivo dell'utilizzo dell'avanzo di amministrazione e del recupero dell'eventuale disavanzo di amministrazione;
2. Il mantenimento degli equilibri di bilancio, a rendiconto, per la parte corrente;
3. Il risultato di amministrazione al 31/12 complessivamente superiore a 0;

4. un fondo di cassa finale superiore a 0 ed eventuali anticipazioni di tesoreria totalmente restituite a fine esercizio.

Per quanto sopra premesso, per l'analisi a seguire si è fatto riferimento agli schemi contabili che gli enti hanno trasmesso alla Banca Dati delle Pubbliche Amministrazioni (BDAP) relativi ai rendiconti 2017/2018 e che, come precisato nel D.M. 12 maggio 2016, assolvono agli obblighi di cui all' art. 227, comma 6, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico enti locali), il quale prevede la trasmissione in modalità telematica da parte degli enti locali alla Corte dei conti dei relativi rendiconti

In particolare, con riferimento al Comune di Villorba (TV) sono state rilevate le seguenti criticità riportate di seguito in forma tabellare:

DENOMINAZIONE ENTE	PROV.	RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE AL 31/12	TOTALE QUOTE ACCANTONATE	TOTALE QUOTE VINCOLATE	TOTALE QUOTE DESTINATE	RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE DISPONIBILE AL 31/12
Villorba	TV	1.463.995,06	1.040.731,80	198.572,42	224.690,84	0,00

DENOMINAZIONE ENTE	PROVINCIA	FONDO CASSA AL 31/12	ANTICIPAZIONE DI TESORERIA NON RESTITUITA AL 31/12
Villorba	TV	0,00	259.475,18

Tali criticità sono state sottoposte dal magistrato istruttore, nell'odierna adunanza, al Collegio che si è così pronunciato.

DIRITTO

1. L'art. 1, comma 166, della legge 23 dicembre 2005 prevede che "ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, gli organi degli enti locali di revisione economico-finanziaria trasmettono alle competenti sezioni regionali di controllo della Corte dei conti una relazione sul bilancio di previsione dell'esercizio di competenza e sul rendiconto dell'esercizio medesimo". Tale relazione (nel prosieguo "questionario") è redatta, ai sensi del successivo comma 167, sulla base dei criteri e delle linee-guida predisposte dalla Corte dei conti (cfr. Sezione delle Autonomie n. 16/SEZAUT/2018/INPR per il rendiconto 2017 e n. 12/SEZAUT/2019/INPR per il rendiconto 2018).

L'art. 3, comma 1, lett. e), del decreto-legge n. 174 del 2012, convertito dalla legge n. 213 del 2012, ha introdotto nel d.lgs. n. 267 del 2000 l'art. 148-bis (intitolato "Rafforzamento del controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria degli enti locali"), il quale prevede che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti esaminano i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi degli enti locali per la verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, della sostenibilità dell'indebitamento, dell'assenza di irregolarità, suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti. Ai fini della verifica in questione, la Sezione regionale di controllo deve accertare

che i rendiconti degli enti locali tengano conto anche delle partecipazioni in società alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici locali e di servizi strumentali.

In conformità alla disposizione dell'art. 148-bis, comma 3, del d.lgs. n. 267 del 2000, qualora le Sezioni regionali della Corte accertano la sussistenza "di squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spese, della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria, o del mancato rispetto degli obiettivi posti con il Patto di stabilità interno", gli enti locali interessati sono tenuti ad adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione della delibera di accertamento, "i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio", nonché a trasmettere alla Corte i provvedimenti adottati, in modo che la magistratura contabile possa verificare, nei successivi trenta giorni, se gli stessi siano idonei a rimuovere le irregolarità ed a ripristinare gli equilibri di bilancio. In caso di mancata trasmissione dei provvedimenti correttivi, o di esito negativo della valutazione, "è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria".

Sulle disposizioni normative appena esaminate, la Corte costituzionale (sentenza n. 60/2013) ha evidenziato come l'art. 1, commi da 166 a 172, della legge n. 266 del 2005 e l'art. 148-bis del d.lgs. n. 267 del 2000, introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera e), del decreto-legge n. 174 del 2012, abbiano istituito tipologie di controllo, estese alla generalità degli enti locali, finalizzate ad evitare e prevenire situazioni di pregiudizio irreparabile agli equilibri di bilancio. Pertanto, tali controlli di terza generazione si collocano su profili distinti rispetto al controllo sulla gestione amministrativa e sono compatibili con l'autonomia di regioni, province e comuni, in forza del supremo interesse alla legalità finanziaria ed alla tutela dell'unità economica della Repubblica (artt. 81, 119 e 120 Cost.). Tali funzioni di controllo attribuite alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti assumono ancora maggior rilievo nel quadro delineato dall'art. 2, comma 1, della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, che -nel comma introdotto a modifica dell'art. 97 Cost.- richiama il complesso delle pubbliche amministrazioni ad assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea.

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

In considerazione di quanto finora osservato, la Sezione ritiene di richiamare le citate linee guida della Sezione delle Autonomie (in particolare le linee-guida per la redazione delle relazioni inerenti al Rendiconto dell'esercizio 2017, approvate dalla Sezione delle autonomie con Deliberazione n. 16/SEZAUT/2018/INPR e le linee-guida per la redazione delle relazioni inerenti al Rendiconto dell'esercizio 2018, approvate dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 12/SEZAUT/2019/INPR) laddove è sottolineata l'opportunità di proseguire nel monitoraggio degli istituti più rilevanti del sistema contabile armonizzato, focalizzando l'attenzione su specifici profili gestionali indicativi

della capacità di perseguire un'effettiva stabilità economico-finanziaria di medio-lungo termine. Pertanto, in continuità con il percorso già intrapreso per il passato, ed in conformità alla ormai consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale, anche per gli esercizi in esame il questionario ha privilegiato l'analisi degli aspetti principali della gestione, ossia: la gestione finanziaria, il risultato di amministrazione, l'indebitamento.

2. Dalla lettura degli schemi BDAP relativi al rendiconto 2017 per il Comune di Villorba (TV) si è rilevato che il risultato di amministrazione è pari a zero. In conformità al comma 1 dell'art. 187 del D. Lgs. 267/2000 *“Il risultato di amministrazione è distinto in fondi liberi, fondi vincolati, fondi destinati agli investimenti e fondi accantonati. I fondi destinati agli investimenti sono costituiti dalle entrate in c/capitale senza vincoli di specifica destinazione non spese, e sono utilizzabili con provvedimento di variazione di bilancio solo a seguito dell'approvazione del rendiconto. L'indicazione della destinazione nel risultato di amministrazione per le entrate in conto capitale che hanno dato luogo ad accantonamento al fondo crediti di dubbia e difficile esazione è sospeso, per l'importo dell'accantonamento, sino all'effettiva riscossione delle stesse. I trasferimenti in conto capitale non sono destinati al finanziamento degli investimenti e non possono essere finanziati dal debito e dalle entrate in conto capitale destinate al finanziamento degli investimenti.*

I fondi accantonati comprendono gli accantonamenti per passività potenziali e il fondo crediti di dubbia esigibilità. Nel caso in cui il risultato di amministrazione non sia sufficiente a comprendere le quote vincolate, destinate e accantonate, l'ente è in disavanzo di amministrazione. Tale disavanzo è iscritto come posta a sé stante nel primo esercizio del bilancio di previsione secondo le modalità previste dall'art. 188.” Ed il successivo comma 3-ter *“Costituiscono quota vincolata del risultato di amministrazione le entrate accertate e le corrispondenti economie di bilancio:*

a) nei casi in cui la legge o i principi contabili generali e applicati individuano un vincolo di specifica destinazione dell'entrata alla spesa;

b) derivanti da mutui e finanziamenti contratti per il finanziamento di investimenti determinati;

c) derivanti da trasferimenti erogati a favore dell'ente per una specifica destinazione determinata;

d) derivanti da entrate accertate straordinarie, non aventi natura ricorrente, cui l'amministrazione ha formalmente attribuito una specifica destinazione. E' possibile attribuire un vincolo di destinazione alle entrate straordinarie non aventi natura ricorrente solo se l'ente non ha rinviato la copertura del disavanzo di amministrazione negli esercizi successivi e ha provveduto nel corso dell'esercizio alla copertura di tutti gli eventuali debiti fuori bilancio, compresi quelli di cui all'art. 193.”

Consegue, quindi, che nel caso di sottostima delle quote accantonate, e/o vincolate, e/o destinate, il Comune di Villorba (TV) sarebbe esposto al rischio potenziale di una situazione di disavanzo di amministrazione.

3. Il comune di Villorba rappresenta, inoltre, nei propri schemi di bilancio un fondo cassa al 31/12 pari a zero (0) e un'anticipazione di tesoreria non restituita pari ad € 259.475,18.

L'art. 222 del D. Lgs. 267/2000 stabilisce che *“Il tesoriere, su richiesta dell'ente corredata dalla deliberazione della giunta, concede allo stesso anticipazioni di tesoreria, entro il limite massimo dei tre dodicesimi delle entrate accertate nel penultimo anno precedente, afferenti ai primi tre titoli di entrata del bilancio.2. Gli interessi sulle anticipazioni di tesoreria decorrono dall'effettivo utilizzo delle somme con le modalità previste dalla convenzione di cui all'articolo 210. 2-bis. Per gli enti locali in dissesto economico-finanziario ai sensi dell'articolo 246, che abbiano adottato la deliberazione di cui all'articolo 251, comma 1, e che si trovino in condizione di grave indisponibilità di cassa, certificata congiuntamente dal responsabile del servizio finanziario e dall'organo di revisione, il limite massimo di cui al comma 1 del presente articolo è elevato a cinque dodicesimi fino al raggiungimento dell'equilibrio di cui all'articolo 259 e, comunque, per non oltre cinque anni, compreso quello in cui è stato deliberato il dissesto. È fatto divieto ai suddetti enti di impegnare tali maggiori risorse per spese non obbligatorie per legge e risorse proprie per partecipazione ad eventi o manifestazioni culturali e sportive, sia nazionali che internazionali.”*

Inoltre, il principio applicato della contabilità finanziaria n. 3.26, di cui all'allegato 4/2 al d.lgs. 118 del 2011 statuisce che: *“Le anticipazioni di cassa erogate dal tesoriere dell'ente sono contabilizzate nel titolo istituito appositamente per tale tipologia di entrate che, ai sensi dell'articolo all'art. 3, comma 17, della legge 350/2003, non costituiscono debito dell'ente, in quanto destinate a fronteggiare temporanee esigenze di liquidità dell'ente e destinate ad essere chiuse entro l'esercizio. Pertanto, alla data del 31 dicembre di ciascun esercizio, l'ammontare delle entrate accertate e riscosse derivanti da anticipazioni deve corrispondere all'ammontare delle spese impegnate e pagate per la chiusura delle stesse”*. Tale principio risulta rafforzato dall'articolo 69, comma 9, del d.lgs. n. 118 del 2011 che, per le Regioni, afferma: *“Le anticipazioni devono essere estinte nell'esercizio finanziario in cui sono state contratte”*, e pertanto ribadisce che nel rispetto della disciplina armonizzata le anticipazioni di tesoreria devono essere regolarmente chiuse entro lo stesso esercizio nel quale sono state contratte.

Sul punto in esame la Sezione ritiene anche utile menzionare la interpretazione della Commissione Arconet in data 14 marzo 2018, la quale rispondendo ad apposita FAQ (*“Proposta FAQ “Chiusura contabile di fine esercizio” delle anticipazioni del tesoriere La Commissione approva la seguente formulazione della FAQ: PROPOSTA DI FAQ n. 29 Domanda: Come deve essere registrata la chiusura contabile dell'anticipazione di tesoreria nel caso in cui, alla data del 31 dicembre, un ente non abbia rimborsato il tesoriere?”*) ha ritenuto di specificare le regole di tenuta delle scritture contabili: *“Ciò premesso, dalle scritture contabili degli enti che, derogando al dettato del d.lgs. n. 118 del 2011, alla data del 31 dicembre non hanno restituito l'anticipazione di tesoreria, risulta un residuo passivo, di importo pari all'impegno concernente il rimborso dell'anticipazione di tesoreria non pagato, che concorre alla determinazione del risultato di amministrazione. La chiusura contabile dell'anticipazione di tesoreria al 31 dicembre dell'esercizio precedente è effettuata nell'esercizio successivo, alla prima data utile, attraverso: a) l'accertamento dell'entrata derivante dall'anticipazione di tesoreria in essere alla data del 1° gennaio, e il correlato impegno concernente il rimborso dell'anticipazione b) una regolazione contabile costituita da un mandato in c/residui a valere dell'impegno concernente il rimborso dell'anticipazione di tesoreria non pagato*

nell'esercizio precedente, e dalla correlata reversale in c/competenza a valere dell'accertamento di cui alla lettera a). Al 1° gennaio il fondo cassa iniziale risulta pari a zero. Si ricorda che, alla data del 1° gennaio, il livello massimo dell'anticipazione di tesoreria del nuovo anno è determinato nel rispetto dei limiti di legge, considerando l'anticipazione non restituita."

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto, nel concludere l'esame dei dati esposti, esaminati i questionari sui rendiconti 2017 e 2018:

- rileva, per il Comune di Villorba (TV), un risultato di amministrazione disponibile al 31/12/2017 pari a zero, un fondo cassa al 31/12/2017, pari a zero (0) e la mancata restituzione dell'anticipazione di tesoreria per € 259.475,18;
- richiede al predetto ente di confermare i dati esposti e di trasmettere, entro 60 giorni dal ricevimento della presente deliberazione:

- ✓ una relazione a firma del Sindaco e dell'Organo di revisione idonea a dimostrare la congruità delle singole somme accantonate, vincolate e destinate al risultato di amministrazione, che hanno determinato un risultato di amministrazione disponibile pari a zero;
- ✓ una relazione a firma del Sindaco e dell'Organo di revisione, contenente le motivazioni che hanno comportato la mancata restituzione totale dell'anticipazione di tesoreria al 31 dicembre e di precisare se nell'esercizio 2018 il Comune:
 - ha provveduto alla restituzione dell'anticipazione nella prima data utile ed alla corrispondente regolarizzazione contabile;
 - ha rispettato il livello massimo dell'anticipazione di tesoreria nel nuovo anno, nel rispetto del limite della quota non restituita al 31/12/2017.

- 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 Presidente del Consiglio Comunale, al Sindaco ed all'Organo di revisione economico-finanziaria del Comune di Villorba (TV).

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 21 dicembre 2020.

Il Presidente e magistrato relatore

F.to digitalmente Salvatore Pilato

Depositata in Segreteria il 29 dicembre 2020

IL DIRETTORE DI SEGRETERIA

F.to digitalmente Dott.ssa Letizia Rossini