



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

Nell'adunanza del 24 gennaio 2022

composta dai magistrati:

Maria Elisabetta LOCCI	Presidente
Elena BRANDOLINI	Consigliere
Giovanni DALLA PRIA	Referendario
Fedor MELATTI	Referendario
Daniela D'AMARO	Referendario relatore
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 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 n. 21/2021/INPR, con la quale la Sezione ha approvato il programma di lavoro per l'anno 2021;

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. 2/2022, di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il Relatore, Referendario Daniela D'Amaro;

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", ha introdotto 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 e sul rendiconto dell'esercizio di competenza, 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 (ora riferibili ai saldi di finanza pubblica) 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.

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.; quest'ultima disposizione 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, 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.); si è poi statuito l'obbligo per le amministrazioni interessate 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, oggi previsto per gli enti locali dall'art. 148 bis del 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, volta al rispetto degli obblighi euro - unitari (cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 40 del 2014). Ne consegue che tale tipo di controllo 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 per l'ente appare anch'esso strumentale al rispetto degli obblighi che lo Stato medesimo ha assunto nei confronti dell'Unione europea, in ordine alle politiche di bilancio.

Posto che non sono mai state abrogate le disposizioni contenute nelle citate leggi n. 131/2003 e n. 266/2005, 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 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 la riforma operata dal D.lgs.118/2011 che, in adempimento 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 ragione delle considerazioni che precedono, vanno altresì richiamate le linee guida della Sezione delle autonomie (già citate nel preambolo: ci si riferisce, in particolare, alle

linee-guida per la redazione delle relazioni inerenti al Rendiconto dell'esercizio 2019, approvate dalla predetta Sezione 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 gli esercizi in esame il questionario ha privilegiato l'analisi degli aspetti principali della gestione, ossia: gestione finanziaria, risultato di amministrazione, indebitamento.

Secondo la giurisprudenza (cfr. Corte cost., sentenza 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", ex art. 148 bis, comma 1 del TUEL). 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 del TUEL), per "la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria". Più specificamente, queste ultime alterano in concreto il bene giuridico dell'equilibrio economico-finanziario dell'ente locale, producendone una lesione effettiva. Al contrario, nelle prime ("violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria") il suddetto bene giuridico è soltanto minacciato. Rafforza tale distinzione la richiamata previsione normativa per cui le irregolarità siano suscettibili "anche in prospettiva" (art. 148 bis, comma 1, del TUEL) di pregiudicare gli equilibri economico-finanziari. La presunzione legale di pericolo, nei termini suddetti, comporta la verifica degli eventuali conseguenti effetti 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 finanziari inerenti al comune di Gruaro (VE), la Sezione nell'ultimo deliberato, relativo al Rendiconto 2015 (deliberazione n. 461/2018/PRSE):

- accertava la tardiva approvazione del Rendiconto 2015 e del Bilancio di previsione 2016-2018, con violazione dei termini previsti, rispettivamente, dall'art. 227, comma 1 e dall'art. 151 del TUEL, come differito dall'art. 1, comma 1, del D.M. 1° marzo 2016;
- raccomandava un costante monitoraggio del mantenimento degli equilibri nel medio-lungo termine, alla luce dei principi della competenza finanziaria c.d. potenziata;
- invitava alla verifica dei residui attivi e raccomandava il miglioramento della capacità di riscossione, oltre che rigore e coerenza nell'adozione del metodo c.d. semplificato, nel rispetto del principio di cui al punto 3.3, All. 4/2, del D.lgs. 118/2011;
- raccomandava il rispetto delle condizioni poste dall'art. 5, comma 1, del D.lgs. 150/2009

in materia di contrattazione integrativa;

- accertava la violazione del parametro di deficitarietà n. 7, All. B), del D.M. 18 febbraio 2013;

- sollecitava il celere completamento delle operazioni di razionalizzazione straordinaria, di cui all'art. 24 del D.lgs. 175/2016 e raccomandava l'integrale compilazione della banca dati delle partecipazioni del Dipartimento del Tesoro del Ministero dell'Economia e delle Finanze, di cui all'art. 17, commi 3 e 4, del D.L. 90/2014;

- raccomandava una compiuta ricognizione del contenzioso, secondo quanto indicato dal punto 5.2, lett. h), All. 4/2, del D.lgs. 118/2011 e, conseguentemente, la predisposizione di un opportuno accantonamento all'apposito fondo rischi;

- rammentava l'obbligo di pubblicazione della pronuncia, ai sensi dell'art. 31 del D.lgs. 33/2013.

A seguito dell'esame dei questionari sul Bilancio di previsione 2019-2021 e sul Rendiconto relativo all'esercizio 2019, delle relazioni dell'Organo di revisione sui medesimi e degli schemi di bilancio presenti nella Banca dati delle Amministrazioni Pubbliche (BDAP), è emersa la situazione contabile-finanziaria di seguito riepilogata.

Esercizio 2019 - risultato di competenza - equilibri di bilancio - equilibrio complessivo

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

Il Rendiconto della gestione per l'esercizio 2019 è stato approvato con i seguenti risultati, afferenti agli equilibri:

EQUILIBRI DI BILANCIO SCHEMI BDAP – RENDICONTO 2019	
	Rendiconto 2019
Risultato di competenza di parte Corrente (O1=G+H+I-L+M)	308.493,78
O2) Equilibrio di bilancio di parte corrente	224.782,94
O3) Equilibrio complessivo di parte corrente	223.953,25
Saldo delle partite finanziarie	0,00
Risultato di competenza di parte Corrente (O1=G+H+I-L+M) al netto del saldo negativo delle partite finanziarie	308.493,78
Risultato di competenza di parte Capitale (Z1)=P+Q+R-C-I-S1-S2-T+L-M-U-U1-U2-V+E)	27.571,45
Z2) Equilibrio di bilancio di parte capitale	8.254,96
Z3) Equilibrio complessivo di parte capitale	8.254,96
Risultato di competenza (W/1 = O1+Z1+S1+S2+T-X1-X2-Y-Z)	336.065,23
W2) Equilibrio di bilancio	233.037,90
W3) Equilibrio complessivo	232.208,21

Fonte: elaborazione Corte dei conti - dati da schemi bilancio BDAP 2019

Il prospetto evidenzia che l'Ente ha conseguito un risultato di competenza W1 non negativo, come prescritto dall'art. 1, comma 821, della legge n. 145/2018, come pure

l'equilibrio di bilancio W2 e l'equilibrio complessivo W3, ai sensi e per gli effetti del decreto del MEF 1° agosto 2019.

Analogo risultato è stato ottenuto nella gestione di parte corrente, con il rispetto, a consuntivo, dell'art. 162 TUEL, nonché nella gestione di parte capitale.

Si osserva, inoltre, che il risultato di competenza, depurato dell'avanzo utilizzato e del margine afferente alla gestione del FPV, risulta positivo per euro 198.823,48. Al netto della sola componente di avanzo utilizzato, per complessivi euro 41.326,39, il margine tra accertamenti e impegni, al lordo del FPV, risulta positivo per euro 294.738,84.

L'avanzo è stato applicato nei limiti di quello determinato nell'esercizio precedente e della sua composizione. In particolare, è stato utilizzato avanzo per euro 5.874,73 in parte corrente e per euro 35.451,66 in parte capitale. L'Ente rispetta inoltre il saldo obiettivo di finanza pubblica a rendiconto, avendo conseguito rispettivamente il pareggio di Bilancio e un risultato di competenza dell'esercizio non negativo, in ossequio all'art.1, commi 820 e 821, della legge 145/2018.

Risultato di amministrazione

Per l'esercizio 2019, la composizione del risultato contabile di amministrazione è la seguente:

RISULTATO CONTABILE DI AMMINISTRAZIONE		
		2019
Fondo cassa al 31/12/2019	(+)	1.019.896,30
Totale residui attivi	(+)	761.128,78
Totale residui passivi	(-)	445.147,19
FPV in spesa di parte corrente	(-)	56.897,29
FPV in spesa di parte capitale	(-)	95.762,39
FPV in spesa per attività finanziarie	(-)	0,00
Risultato contabile di amministrazione	(=)	1.183.218,21
Totale accantonamenti	(-)	658.659,19
<i>di cui: FCDE</i>		<i>655.993,72</i>
<i>di cui: Fondo contenzioso</i>		<i>0,00</i>
<i>di cui: Fondo perdite partecipate</i>		<i>0,00</i>
<i>di cui: Altri accantonamenti</i>		<i>2.665,47</i>
Totale parte vincolata	(-)	58.028,43
Totale parte destinata agli investimenti	(-)	32.335,34
Totale parte libera (avanzo)	(-)	434.195,25

Fonte: elaborazione Corte dei conti - dati da schemi BDAP 2019

Tra le quote accantonate e quelle vincolate, si rileva, in particolare, quanto segue:

- il *fondo crediti di dubbia esigibilità* (FCDE) è pari a 655.993,72 euro ed è determinato con il metodo ordinario. Osserva il Collegio che, sulla base dei dati rinvenibili dagli schemi di Bilancio BDAP, tale componente è in larga parte riconducibile ai residui attivi del titolo I, Tipologia 101 (Imposte, tasse e proventi assimilati non accertati per cassa) e a quelli del titolo III, Tipologia 200 (Proventi derivanti dall'attività di controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti).

Titolo - Tipologia	Residui attivi formati nell'esercizio 2019 (a)	Residui attivi degli esercizi precedenti (b)	Totale residui attivi (c) = (a) + (b)	Importo minimo del fondo (d)	Fondo crediti di dubbia esigibilità (e)
Tipologia 101: Imposte, tasse e proventi assimilati non accertati per cassa	118.336,48	461.067,62	579.404,10	481.426,87	579.404,10
Tipologia 200: Proventi derivanti dall'attività di controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti	41.117,41	35.472,21	76.589,62	34.863,60	76.589,62
Totale generale	242.848,08	516.817,10	759.665,18	516.290,47	655.993,72

Si osserva che il fondo, nel suo complesso, rappresenta l'86,35% dei residui attivi totali.

Tale aspetto, se da un lato rispetta il principio della prudenza, dall'altro evidenzia una certa difficoltà di riscossione.

Un eccesso di accantonamenti determina un drenaggio di risorse, che altrimenti potrebbero essere restituite alla collettività amministrata sotto forma di servizi erogati;

- il *fondo contenzioso* non risulta valorizzato. Su tale aspetto, peraltro già oggetto della deliberazione sul Rendiconto 2015, il Collegio raccomanda che le attività di quantificazione siano funzionali alla determinazione del rischio di soccombenza rispetto alle posizioni di contenzioso in essere, giudiziale e stragiudiziale. A tal fine, è opportuno ricordare che il rischio, calcolato quale parametro su cui valorizzare il fondo, deve tener conto non solo della probabilità che un evento foriero di passività si determini, ma anche del valore di tali passività il quale, necessariamente, è direttamente correlato a quello del contenzioso. Si raccomanda pertanto all'Ente di eseguire tali attività in modo sistematico, al fine di ottimizzare le somme accantonate a titolo di sterilizzazione dei rischi derivanti dal contenzioso, a cui l'Ente stesso partecipa a vario titolo;
- il *fondo perdite partecipate* non risulta valorizzato. L'Organo di revisione, nella propria relazione, ha dato atto che nessuna società partecipata ha subito perdite nel 2018, ultimo esercizio disponibile. Il predetto Organo ha dichiarato che, nel Bilancio di previsione 2019-2021, era stata stanziata, in via prudenziale, la somma di euro 600,00, quale fondo per perdite delle aziende speciali. Al 31.12.2019, non sussistendone i presupposti, non si è provveduto ad accantonare al risultato di amministrazione detto importo;
- dalla lettura dei dati rinvenibili negli schemi BDAP e nella relazione, è possibile riscontrare che *altri accantonamenti* sono valorizzati per complessivi euro 2.665,47 e sono costituiti da varie tipologie, come da schema di seguito riportato.

Descrizione	Risorse accantonate al 1/1/2019 (a)	Risorse accantonate applicate al bilancio dell'esercizio 2019 (con segno -) (b)	Risorse accantonate stanziate nella spesa del bilancio dell'esercizio 2019 (c)	Variazione accantonamenti effettuata in sede di rendiconto (con segno +/-) (d)	Risorse accantonate nel risultato di amministrazione al 31/12/2019 (e) = (a) + (b) + (c) + (d)
Capitolo 205/01.11-1.01.01.01.000 - Incrementi contrattuali anno 2019.	0,00	0,00	1.358,03	0,00	1.358,03
Capitolo 213/01.11-1.01.02.01.001 - Oneri incrementi contrattuali anno 2019.	0,00	0,00	362,32	0,00	362,32
Capitolo 1261.8/01.11-1.02.01.01.001 - Irap incrementi contrattuali anno 2019.	0,00	0,00	115,43	0,00	115,43
Capitolo 10/01.01-1.03.02.01.000 - Indennità di fine mandato.	5.874,73	-5.874,73	0,00	829,69	829,69
Totale	5.874,73	-5.874,73	1.835,78	829,69	2.665,47

Capacità di riscossione

Nel 2019, la capacità di riscossione dell'Ente si è manifestata con particolare riferimento ai seguenti dati:

2019			Incidenze	
Titoli	Accertamenti	Riscossioni		Affidabilità
	(a)	(b)		b/a
Titolo 1 RR (ini+riacc)	566.742,93	81.747,43		14,42%
Titolo 1 CP	1.969.304,55	1.846.520,77		93,77%
Titolo 2 - RR (ini+riacc)	34.371,06	19.238,66		55,97%
Titolo 2 -CP	199.763,06	188.576,68		94,40%
Titolo 3 RR (ini+riacc)	69.167,38	27.317,66		39,50%
Titolo 3 CP	194.446,28	135.568,36		69,72%
Titolo 4 - RR (ini+riacc)	0,00	0,00		0,00%

Fonte: elaborazione Corte dei conti - dati da schemi bilancio BDAP 2019

Si osserva che nelle gestioni in c/residui risultano poco efficienti le incidenze di riscossione di parte corrente ai titoli I, II, III. Su tale aspetto, il Collegio raccomanda all'Ente di porre in essere le necessarie attività finalizzate ad un efficientamento delle riscossioni e alla conseguente riduzione dell'ammontare dei residui attivi, soprattutto di parte corrente.

L'Organo di revisione, sulla esposta gestione, non segnala comunque criticità che possano assumere valenza pervasiva del Bilancio.

Attività di contrasto all'evasione tributaria

Con riferimento all'esercizio 2019, la tabella 2.1 del questionario (pag. 28), sull'attività di contrasto all'evasione tributaria, in particolare per il recupero IMU/TASI, evidenzia una capacità di realizzo contenuta:

	Accertamenti	Riscossioni	Percentuale di realizzo
Recupero evasione IMU/TASI	93.286,00	31.172,74	33,42%
Recupero evasione TARSU/TIA/TARES/TARI	0,00	0,00	0,00
Totale	93.286,00	31.172,74	33,42%

Anche in questo caso, i dati specificamente riferiti alla tematica in esame, confermano la necessità di migliorare la capacità di riscossione.

Sul tema del recupero dell'evasione tributaria, il Collegio richiama più in generale anche le disposizioni di cui all'art. 1 del D.L. 203/2005, convertito nella legge 248/2005, concernente il riconoscimento all'ente locale di entrate derivanti delle maggiori somme relative a tributi statali riscosse a titolo definitivo, a seguito dell'intervento del Comune che abbia contribuito all'accertamento delle stesse.

Ferma restando quindi la necessità di perseguire un miglioramento della capacità di riscossione di tali componenti attive, si invita l'Ente ad operare le opportune valutazioni in merito.

Situazione di cassa

	Rendiconto 2019
Fondo cassa finale	1.019.896,30
Anticipazione di tesoreria	0,00
Cassa vincolata	0,00

Indice tempestività dei pagamenti	-20,93
Totale pagamenti eseguiti nel 2019	2.720.172,66
Pagamenti eseguiti per azioni esecutive non regolarizzate	0,00

Fonte: elaborazione Corte dei conti - dati da schemi bilancio BDAP 2019

L'Organo di revisione dichiara che sussiste la corrispondenza tra le scritture dell'Ente e quelle del tesoriere.

Non risultano quote di anticipazioni non restituite. La giacenza di cassa vincolata al 31/12/2019, computata come disposto dal principio contabile applicato alla contabilità finanziaria allegato al D. lgs. 118/2011, risulta pari a euro 0,00.

Il Collegio ha poi riscontrato che l'indice di tempestività dei pagamenti risulta nei limiti di legge.

Indebitamento

	Rendiconto 2019
Debito complessivo a fine anno	1.945.312,45

L'Organo di revisione nel relativo questionario dichiara l'assenza di operazioni di finanza derivata.

Relativamente alle operazioni di partenariato pubblico-privato, l'Ente risulta avere in essere un contratto di *leasing* (contratto E0024 del 22/01/2009) stipulato con Hypo Voralberg Leasing Soa (con scadenza gennaio 2024), che rientra nell'indebitamento ed è nello stesso allocato.

Premesso che tale contratto risulta stipulato antecedentemente al 2015 e che si concluderà nel 2024, si invita l'Ente alle necessarie verifiche in ordine al metodo di contabilizzazione adottabile (patrimoniale/finanziario), in relazione alla natura sostanziale dell'operazione.

In ordine alla presenza di forme di garanzia offerte dall'Ente verso i terzi, in sede istruttoria si è riscontrata la presenza di un contratto di fideiussione, rilasciato nell'interesse di Asd Gruaro Sport, per un mutuo contratto per ristrutturazione di impianti sportivi.

In proposito, si è provveduto a richiedere all'Ente stesso maggiori informazioni ed in particolare:

- se fosse stata eseguita una valutazione della situazione debitoria attuale, nonché di quella prevedibile futura, poiché il rilascio di garanzia fideiussoria può esporre l'Ente garante al rischio di escussione, in caso di insolvenza del debitore principale, venendo tale atto assimilato all'ipotesi di indebitamento (cfr. delibera Sezione controllo Veneto n. 449/2010/PAR del 14/12/2010);
- se il debitore principale fosse in regola con i pagamenti del debito principale, ovvero se l'Ente fosse stato chiamato, nel tempo, ad assolvere anche parzialmente alla garanzia in via sussidiaria;
- a quale ipotesi dell'art. 3, c. 18, della legge 350/2003 fosse stato ritenuto riconducibile l'oggetto della garanzia;
- se in sede di perfezionamento della garanzia sussistessero i tre requisiti

individuati dall'art. 207, co. 3, TUEL;

- di indicare la parte di interessi annuali relativi alle operazioni di indebitamento garantite con fideiussione e quella relativa al limite di cui al comma 1 dell'articolo 204 del TUEL;
- di indicare se il rilascio di garanzie fideiussorie fosse stato specificamente normato nel regolamento comunale;
- se il soggetto mutuatario fosse stato individuato tramite procedura ad evidenza pubblica (gara) o meno, fornendo in questo secondo caso la motivazione per la deroga.

Su tale questione l'Ente, con propria nota, ha risposto ai quesiti proposti nei termini a seguire: *“(...) La garanzia fideiussoria è stata rilasciata in favore della Banca San Biagio del Veneto Orientale, per un finanziamento di € 43.000,00, concesso all'Associazione Sportiva Dilettantistica Gruaro Sport, da rimborsare in 20 rate semestrali posticipate a decorrere dal 04.01.2011 e fino al 03.01.2021. Trattasi di finanziamento per l'esecuzione dei lavori di sostituzione della pavimentazione della palestra comunale, in adempimento agli obblighi assunti dalla stessa associazione sportiva dilettantistica con la convenzione approvata dal Consiglio Comunale con delibera n. 35 in data 14.12.2012. L'Associazione Sportiva Dilettantistica Gruaro Sport ha effettuato i lavori di sostituzione della pavimentazione previsti dalla citata convenzione e ha sempre pagato regolarmente le rate di ammortamento del prestito concesso. Il debito residuo al 31.12.2019 ammontava a € 7.070,19. E' stato conseguentemente accantonato detto importo nell'avanzo vincolato dell'esercizio 2019 e anche in sede di approvazione del Rendiconto 2020, fino allo scadere del piano di ammortamento previsto al 03/01/2021, il debito residuo è stato vincolato nell'avanzo di amministrazione. L'ultima rata del finanziamento è stata regolarmente pagata dall'Associazione Sportiva Dilettantistica Gruaro Sport il 03/01/2021. Ad oggi, pertanto, tale debito risulta estinto.”*

Il Collegio osserva che la risposta fornita risulta esaustiva solo in ordine ad alcuni dei quesiti posti, ancorché, nel caso specifico, all'inizio del 2021 si sia nel frattempo concluso il piano di ammortamento, senza che l'Ente locale abbia dovuto eseguire pagamenti non effettuati dall'Associazione.

Le richiamate richieste istruttorie sono state finalizzate alla verifica dei requisiti di legge. A tale proposito, va in primo luogo osservato che l'istituto della fideiussione è disciplinato dagli artt. 1936 c.c. e segg. Tali norme si pongono, in via generale, a regolazione dei rapporti tra i tre soggetti coinvolti, ovvero il creditore, il debitore principale e il debitore secondario, cioè il fideiussore. Nei casi in cui il debitore secondario sia l'ente locale, rilevano ulteriormente le norme contenute nell'art. 207 TUEL e quelle eventualmente previste nel regolamento dell'Ente stesso, oltre agli orientamenti espressi nel tempo dalla giurisprudenza, in particolare con la deliberazione della Sezione autonomie n. 30, in data 9 novembre 2015.

Delle disposizioni di cui all'art. 207 TUEL, rilevano in particolare, essendo la garanzia rilasciata a favore del terzo, i commi 1, 3, 4 e 4-bis.

Il comma 1 regola l'aspetto formale del rilascio di garanzia (ovvero la necessità che venga assunta con idonea delibera consiliare) e prevede che l'oggetto della garanzia stessa

rientri in uno dei casi disciplinati dall'art. 3, c. 18, della legge 350/2003, che stabilisce quanto segue: *"Ai fini di cui all'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, costituiscono investimenti:...g) ... i trasferimenti in conto capitale ... destinati specificamente alla realizzazione degli investimenti a cura di un altro ente od organismo appartenente al settore delle pubbliche amministrazioni; h) ... i trasferimenti in conto capitale ... in favore di soggetti concessionari di lavori pubblici o di proprietari o gestori di impianti, di reti o di dotazioni funzionali all'erogazione di servizi pubblici o di soggetti che erogano servizi pubblici, le cui concessioni o contratti di servizio prevedono la retrocessione degli investimenti agli enti committenti alla loro scadenza, anche anticipata. In tale fattispecie rientra l'intervento finanziario a favore del concessionario di cui al comma 2 dell'articolo 19 della legge 11 febbraio 1994, n. 109"*.

Il successivo comma 3, nel prevedere specificamente il rilascio della garanzia a favore del terzo, richiede implicitamente la capacità di essere assuntore del mutuo, ovvero di qualificarsi, in termini soggettivi, quale debitore principale, mentre in termini oggettivi esige la preventiva sussistenza delle tre condizioni espressamente indicate, ovvero che: *"a) il progetto sia stato approvato dall'ente locale e sia stata stipulata una convenzione con il soggetto mutuatario che regoli la possibilità di utilizzo delle strutture in funzione delle esigenze della collettività locale; b) la struttura realizzata sia acquisita al patrimonio dell'ente al termine della concessione; c) la convenzione regoli i rapporti tra ente locale e mutuatario nel caso di rinuncia di questi alla realizzazione o ristrutturazione dell'opera."*

Nel caso di specie l'Ente, in sede di risposta, ha richiamato la deliberazione consiliare n. 35 del 14/12/2012 (invero trattasi di refuso, essendo stata la delibera approvata in data 14/12/2010), avente ad oggetto *"Approvazione schema di convenzione con associazioni sportive per utilizzo palestra"* e prevedente al punto 2 del dispositivo *<<di concedere fideiussione solidale a favore della Banca di Credito Cooperativo S. Biagio di e nell'interesse del "Associazione Sportiva Dilettantistica Gruaro Sport" e per tutta la durata del mutuo in conformità dei patti e condizioni specificati nello schema di contratto di mutuo di cui appresso>>*; si è dunque realizzato il rispetto della forma richiesta dalla norma sopra ricordata (adozione di deliberazione consiliare).

Tale deliberato è stato peraltro assunto previo accertamento, come dichiarato in premessa, del fatto che *"(...) con la prestazione della garanzia fideiussoria in parola non vengono superati i limiti stabiliti dall'art. 204, c. 1, e dall'art. 207, c. 4, del decreto leg.vo n. 267 del 18/8/2000; l'opera da realizzare insiste su un fabbricato di proprietà del Comune e che sussistono le condizioni indicate nell'art. 207 del decreto leg.vo n. 267 del 18/8/2000 e precisamente:*

1.il progetto delle opere finanziate sarà approvato dal Comune e sarà stipulata una convenzione col mutuatario per regolare l'utilizzo della struttura sportiva da parte della collettività locale;

2.la struttura sportiva realizzata, al termine della concessione, verrà acquisita al patrimonio comunale;

3.la convenzione sopra citata regola i rapporti tra Ente locale e mutuatario nel caso di rinuncia di quest'ultimo alla realizzazione o ristrutturazione dell'opera".

Rilevano, a tale riguardo, i contenuti della convenzione stipulata dall'Ente con l'Associazione sportiva, da cui emerge innanzitutto che, con la predetta deliberazione n. 35 del 14.12.2010, il Consiglio comunale ha stabilito di procedere all'affidamento in uso all'Associazione, per anni 12 (a tutto il 2022), di tutti gli impianti sportivi e delle relative pertinenze e attrezzature evidenziati nell'allegato A), secondo modi e termini in essa sanciti. Di contro, l'Associazione si è obbligata a gestire gli impianti e le relative pertinenze.

È peraltro opportuno ricordare che gli impianti sportivi, in base alla previsione dell'ultimo capoverso dell'art. 826 c.c., concernente beni di proprietà dei Comuni destinati ad un pubblico servizio, sono assoggettati al regime dei beni patrimoniali indisponibili e come tali sono sottoposti a vincolo di destinazione, ai sensi dell'art. 828 del Codice civile.

Alla stregua di quanto indicato nella premessa della convenzione, in capo all'Associazione è stato previsto l'onere di eseguire i lavori di sostituzione della pavimentazione della palestra di proprietà dell'Ente, per cui la stessa Associazione ha stipulato apposito finanziamento con un istituto di credito, per un importo complessivo dei lavori da eseguirsi (per la cifra di euro 43.000,00), interamente garantiti dall'Ente locale in caso di inadempimento del debitore principale.

Gli elementi sopra descritti sembrano indicare, anche sotto il profilo sostanziale, il rispetto delle disposizioni dell'art. 207, co. 3, TUEL, in precedenza riportate.

La Sezione osserva, poi, che le disposizioni in materia di fideiussione del citato art. 207 TUEL non possono più essere derogate dal regolamento di contabilità dell'Ente locale (art.152 del TUEL), se non nel senso di limitare ulteriormente la possibilità di rilasciare le fideiussioni stesse (cfr. la già richiamata deliberazione della Sezione delle autonomie, n. 30 del 9 novembre 2015).

Va ancora rilevato che il legislatore prevede un generale divieto di ricorrere all'indebitamento per spese diverse da quelle di investimento (art. 119 della Costituzione), onde limitare il ricorso a questa forma di finanziamento nei soli casi in cui i relativi costi possano risultare neutralizzati dai benefici derivanti alla collettività.

A tale proposito, la Sezione osserva che la nozione di "*spesa di investimento*" è più restrittiva di quella di "*spesa in conto capitale*", in quanto inclusiva delle sole erogazioni di denaro pubblico cui faccia riscontro l'acquisizione di un nuovo corrispondente valore al patrimonio dell'Ente, come richiesto dalla legge; nel caso in esame, la convenzione stipulata prevede l'inclusione della pavimentazione nel patrimonio comunale, nel rispetto dell'art. 207 TUEL.

Va anche rilevato che, sul piano contabile, l'esclusione dal calcolo dei limiti di indebitamento delle rate sulle garanzie prestate dagli Enti territoriali è consentita solo nelle ipotesi di accantonamento dell'intero importo del debito garantito.

Nel caso di specie, in sede di risposta istruttoria, l'Ente ha dichiarato di aver vincolato il debito residuo nell'avanzo di amministrazione.

Sussistono, da ultimo, ulteriori prescrizioni, specificamente previste dall'ordinamento nella materia considerata.

L'art. 11 del D. lgs n. 118/2011 prevede di indicare, nella nota integrativa al bilancio e nella relazione sulla gestione allegata al rendiconto, l'elenco delle garanzie principali o sussidiarie prestate dall'Ente a favore delle diverse categorie di destinatari.

Ancora, le garanzie concesse dagli Enti locali devono essere riportate nello stato patrimoniale, in osservanza del punto 7.2, di cui all'allegato 4/3 al D. lgs. n. 118/2011, recante il principio contabile applicato concernente la contabilità economico - patrimoniale.

Va poi ricordato che alla garanzia fideiussoria viene pacificamente riconosciuta natura accessoria rispetto all'obbligazione garantita; essa non è valida se non è valida l'obbligazione principale, salvo che sia prestata per un'obbligazione assunta da un incapace (art. 1939 c.c.); inoltre, la fideiussione non può eccedere ciò che è dovuto dal debitore, né può essere prestata a condizioni più onerose (art. 1941 c.c., primo comma). La fideiussione si estende, inoltre, a tutti gli accessori del debito principale, nonché alle spese della causa promossa contro il debitore principale e alle spese successive (art. 1942 c.c.); il fideiussore, infine, può opporre al creditore tutte le eccezioni che spettano al debitore principale, salva quella derivante da incapacità (art. 1945 c.c.).

Né ovviamente a ciò osta la circostanza che il fideiussore rimanga estraneo al rapporto principale garantito e che, dal punto di vista oggettivo, le due obbligazioni divergano quanto alla causa (la causa della fideiussione è fissa ed uniforme e ha la funzione di garanzia creditoria, attraverso l'ampliamento delle sfere patrimoniali aggredibili, mentre l'obbligazione garantita può avere una qualsiasi delle cause idonee: cfr. Cassazione civile, Sezione I, 17 gennaio 1996, n. 365 e Cassazione civile, Sezioni Unite, 15 ottobre 1998, n. 10188).

Dalle considerazioni che precedono, nonché dal fatto che il vincolo di accessorieta perdura nel corso di tutto il rapporto fideiussorio - sicché le vicende che attengono al rapporto principale si ripercuotono necessariamente sulla garanzia fideiussoria (cfr. *ex multis* Cassazione, sezione I civile, 14 dicembre 2007, n. 26262) - discendono diverse conseguenze, non solo sull'efficacia e sull'estensione della garanzia fideiussoria, ma anche sul piano giuscontabile: il mantenimento dell'iscrizione in bilancio della posta inerente all'obbligazione di garanzia, finché sussista l'obbligazione principale, rappresenta un preciso obbligo da parte del Comune, posto a presidio di imprescindibili doveri di veridicità e chiarezza del bilancio stesso, affermati dall'Allegato 1 al D. lgs. n. 118 del 23/06/2011.

Per quanto sopra rappresentato, pur tenendo conto del fatto che nel frattempo il contratto di fideiussione si è concluso, nonché della data di stipula della convenzione e della imminente scadenza della stessa, il Collegio raccomanda all'Ente di effettuare le necessarie verifiche formali e sostanziali, anche con riferimento all'eventuale nuovo affidamento in gestione delle opere a fini sportivi.

In sede di controllo, si è ancora riscontrato che l'Ente si è avvalso della facoltà di rinegoziazione dei mutui, di cui al DM 30 agosto 2019.

In sede istruttoria, si è dunque richiesto all'Ente di fornire chiarimenti, confermando i dati rinvenibili nell'allegato A del predetto decreto ministeriale e di indicare a quanto

ammontassero le economie complessive, nonché il relativo utilizzo delle stesse.

L'Ente, con propria nota di risposta, ha precisato quanto segue "(...) *Con Deliberazione n. 22 del 19/10/2019 il Consiglio comunale ha approvato l'operazione di rinegoziazione con le modalità e nei tempi previsti dal Decreto del Ministero dell'economia e delle Finanze del 30/09/2019, per i mutui assunti dal Comune di Gruaro con determinate caratteristiche stabilite dal comma 962 della Legge 145/2018.*

I mutui coinvolti nelle operazioni di rinegoziazione, aventi le caratteristiche indicate dal comma 962 dell'art. 1 della L.145/2018, sono i seguenti:

- *Identificativo prestito 4332662/00 debito residuo al 01/01/2019 € 17.690,47*
- *Identificativo prestito 4333664/00 debito residuo al 01/01/2019 € 34.761,79;*
- *Identificativo prestito 4342608/00 debito residuo al 01/01/2019 € 450.952,69;*
- *Identificativo prestito 4378482/00 debito residuo al 01/01/2019 € 76.260,51;*
- *Identificativo prestito 4407229/00 debito residuo al 01/01/2019 € 42.224,83;*
- *Identificativo prestito 4427851/00 debito residuo al 01/01/2019 € 52.957,88.*

La rinegoziazione ha comportato una economia pari € 17.557,14. Tale importo è stato vincolato nel risultato di amministrazione dell'esercizio 2019".

Preso atto della risposta prodotta, il Collegio richiama le disposizioni di cui all'art. 7 del D.L. 19/06/2015, n. 78, come modificato dall'art. 57, co. 1-quater, del D.L. 26/10/2019, n. 124.

Gestione dei residui

Contemporaneamente alla già evidenziata non ottimale efficienza della riscossione delle entrate di parte corrente, si osserva un marginale incremento dei residui attivi dei titoli I e III, come da prospetti a seguire:

SITUAZIONE RESIDUI AL 31/12/2019								
	INIZIALI	FINALI	di cui		di cui % sul totale di titolo		% su tot residui	Variazione
RESIDUI ATTIVI	01/01/2019	31/12/2019	ANTE 2019	NUOVI 2019	ANTE 2019	NUOVI 2019	% TOT ATTIVI	2018/2019
Titolo 1	566.742,93	583.851,40	461.067,62	122.783,78	78,97%	21,03%	76,71%	17.108,47
Titolo 2	34.371,06	26.318,38	15.132,00	11.186,38	57,50%	42,50%	3,46%	-8.052,68
Titolo 3	69.167,38	99.495,40	40.617,48	58.877,92	40,82%	59,18%	13,07%	30.328,02
Totale parziale (A)	670.281,37	709.665,18	516.817,10	192.848,08	72,83%	27,17%	93,24%	39.383,81
Titolo 4	0,00	50.000,00	0,00	50.000,00	0,00%	100,00%	6,57%	50.000,00
Titolo 5	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%	0,00%	0,00%	0,00
Titolo 6	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%	0,00%	0,00%	0,00
Totale parziale (B)	0,00	50.000,00	0,00	50.000,00	0,00%	100,00%	6,57%	50.000,00
Titolo 7	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%	0,00%	0,00%	0,00
Titolo 9	6.519,65	1.463,60	936,92	526,68	64,01%	35,99%	0,19%	-5.056,05
Totale	676.801,02	761.128,78	517.754,02	243.374,76	68,02%	31,98%	100,00%	84.327,76
Totale netto Titoli 7 e 9	670.281,37	759.665,18						89.383,81

RESIDUI PASSIVI	01/01/2019	31/12/2019	ANTE 2019	NUOVI 2019	ANTE 2019	NUOVI 2019	% TOT PASSIVI	Var.2018/2019
Titolo 1	406.982,27	397.869,82	118.927,64	278.942,18	29,89%	70,11%	89,38%	-9.112,45
Titolo 2	75.682,50	34.967,33	5.947,39	29.019,94	17,01%	82,99%	7,86%	-40.715,17
Titolo 3	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%	0,00%	0,00%	0,00
Titolo 4	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%	0,00%	0,00%	0,00
Titolo 5	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%	0,00%	0,00%	0,00
Titolo 7	27.846,97	12.310,04	11.326,94	983,10	92,01%	7,99%	2,77%	-15.536,93
Totale	510.511,74	445.147,19	136.201,97	308.945,22	30,60%	69,40%	100,00%	-65.364,55
Tot. al netto Tit.7 e 9	482.664,77	432.837,15						-49.827,62

Si rileva inoltre che, dai dati rinvenibili nel questionario sul rendiconto, nelle scritture contabili dell'Ente persistono residui passivi provenienti dall'esercizio 2018 e da quelli precedenti (la risposta alla domanda 5.4 risulta affermativa).

Su tale aspetto, in sede istruttoria si è provveduto a richiedere chiarimenti all'Ente, che con propria nota ha affermato quanto segue: *“(...) Comune di Gruaro ha provveduto annualmente, prima della predisposizione del Conto Consuntivo, alla ricognizione dei residui attivi e passivi. Con Deliberazione della Giunta comunale n. 14 del 09/03/2020 è stato approvato quanto descritto, ai fini della predisposizione del Rendiconto 2019. Ciascun Responsabile di Area ha provveduto a verificare la scadenza dell’obbligazione giuridica dell’impegno e il permanere delle posizioni debitorie a residui passivi. L’ammontare dei residui passivi provenienti da esercizi precedenti al 2019 è pari ad € 136.201,97. Con riferimento alle prestazioni di servizio e alle forniture dei beni, si è provveduto a sollecitare la trasmissione delle fatture e alla conseguente liquidazione.*

Con riferimento ai residui passivi riguardanti i trasferimenti verso altre pubbliche amministrazioni (di ammontare pari ad € 75.305,92), si evidenzia che gli stessi hanno subito dei ritardi in sede di liquidazione. Parte di questi ultimi riguardano, infatti, liquidazione della quota del 50% dei proventi delle sanzioni derivanti dall'accertamento delle violazioni dei limiti massimi di velocità di cui all'art.142, comma 12-bis, comminate dai propri organi di polizia stradale sulle strade di proprietà della Città Metropolitana di Venezia. La liquidazione delle somme è stata sospesa fino all’emanazione del decreto n. 608 del 30/12/2019 del Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti.”

Preso atto delle argomentazioni prodotte, il Collegio evidenzia che la quantità dei residui passivi collide con le finalità delle disposizioni concernenti l’armonizzazione contabile.

È opportuno ricordare che, secondo quanto affermato dal principio contabile applicato alla contabilità finanziaria, di cui all’allegato 4/2 del D.lgs. 118/2011, *“(...) Le obbligazioni giuridiche perfezionate sono registrate nelle scritture contabili al momento della nascita dell’obbligazione, imputandole all’esercizio in cui l’obbligazione viene a scadenza. La scadenza dell’obbligazione è il momento in cui l’obbligazione diventa esigibile. La consolidata giurisprudenza della Corte di Cassazione definisce come esigibile un credito per il quale non vi siano ostacoli alla sua riscossione ed è consentito, quindi, pretendere l’adempimento. Non si dubita, quindi, della coincidenza tra esigibilità e possibilità di esercitare il diritto di credito.”*

Analogamente, per la spesa, il principio afferma che *“(...) L’impegno costituisce la prima fase del procedimento di spesa, con la quale viene registrata nelle scritture contabili la spesa conseguente ad una obbligazione giuridicamente perfezionata, avendo determinato la somma da pagare ed il soggetto creditore e avendo indicato la ragione del debito e costituito il vincolo sulle previsioni di bilancio, nell’ambito della disponibilità finanziaria accertata con l’apposizione del visto di regolarità contabile attestante la copertura finanziaria”*; viene precisato in seguito che, tra gli elementi costitutivi dell’impegno, si individua anche la scadenza dell’obbligazione.

Appare dunque evidente che, nell’intento del legislatore, si configuri la necessità di includere all’interno del Bilancio esclusivamente obbligazioni perfezionate, rispetto alle quali, ove puntuale sia stata l’attività di preventiva verifica, ci si attende l’esecuzione nei relativi termini convenzionali.

In tal senso, un invecchiamento dei residui, ancorché non necessariamente indicativo di una irregolarità, esprime una condizione di allontanamento tra la fase di verifica

dell'esigibilità e la sua effettiva realizzazione, rispetto alle obbligazioni sia attive che passive.

Ulteriori controlli

Con particolare riferimento a quanto dichiarato dall'Organo di revisione, la Sezione osserva poi che, per l'esercizio 2019:

- nelle domande preliminari del questionario non sono stati segnalati elementi di criticità;
- la trasmissione dei dati concernenti il Bilancio e il Rendiconto alla banca dati BDAP è avvenuta nei termini, come meglio rappresentato nel prospetto di seguito riportato.

Comune di GRUARO (VE)								
	Esercizio	Approvazione bilanci	Termine di legge	Data appr.ne + 30gg	Rispetto termine di legge appr.ne	Trasmissione BDAP	Rispetto termine BDAP 30gg	Ritardo gg.
	Algoritmo verifica	A	T1	T2=A+30	A<=T1	B	B<=T2	
schemi	BP 2019	27/12/2018	31/03/2019	30/04/2019	SI	03/01/2019	SI	0
	RE 2019 ¹	30/04/2020	30/06/2020	30/07/2020	SI	04/05/2020	SI	0
Indicatori	BP 2019	27/12/2018	31/03/2019	30/04/2019	SI	03/01/2019	SI	0
	RE 2019 ¹	30/04/2020	30/06/2020	30/07/2020	SI	04/05/2020	SI	0

- il Bilancio e il Rendiconto per l'esercizio 2019 sono stati approvati entro i termini di legge;
- non si sono riscontrati disallineamenti in ordine alla contabilizzazione del FPV, che è apparso coerente con l'ammontare iscritto nei bilanci dell'esercizio precedente;
- fatte salve le precedenti valutazioni in ordine alle fidejussioni e alla rinegoziazione dei mutui, l'indebitamento ha rispettato i parametri sanciti dagli articoli 203, 204 e 207 del TUEL, nonché la soglia stabilita dal relativo nuovo parametro di deficitarietà;
- la relazione dell'OR non ha evidenziato passività potenziali non coperte da apposito accantonamento di avanzo;
- non sono stati segnalati debiti fuori bilancio in attesa di riconoscimento;
- facendo riferimento a quanto indicato dall'Organo di revisione nella propria relazione, la spesa per il personale ha rispettato i vincoli sanciti dalla normativa vigente e non sono state segnalate criticità in ordine alla contrattazione integrativa; è inoltre stato costituito il fondo per il salario accessorio entro il 31/12/2019;
- l'Ente ha assunto uno specifico provvedimento per l'adozione del Piano della performance in data 07/01/2019, a fronte di un Bilancio approvato in data 27/12/2018; tale tempistica appare conforme sia ai termini di cui all'art. 10 del D. l.gs 150/2009, che a quelli dell'art. 169 TUEL;
- la contabilizzazione dei servizi per conto terzi ha rispettato il principio contabile;
- l'Ente, sotto i 5000 abitanti, ha provveduto alla tenuta della contabilità economico-patrimoniale; in ordine ai controlli concernenti la predetta contabilità, il Collegio ha riscontrato dai documenti BDAP che il patrimonio netto esprime un fondo di dotazione negativo, come meglio rinvenibile dallo schema di seguito riportato.

Comune di GRUARO (VE)		
Stato patrimoniale (passivo)	2019	2018
A) Patrimonio netto		
Fondo di dotazione	-494.798,07	-676.605,72
Riserve	11.451.329,43	10.781.860,28
da risultato economico di esercizi precedenti	0,00	0,00
da capitale	0,00	0,00
da permessi di costruire	13.716,49	3.110,92
riserve indisponibili per beni demaniali e patrimoniali indisponibili e per i beni culturali	10.778.749,36	10.778.749,36
altre riserve indisponibili	658.863,58	0,00
Risultato economico dell'esercizio	200.977,45	181.807,65
Totale patrimonio netto	11.157.508,81	10.287.062,21

Fonte: Schema BDAP rendiconto 2020

L'Ente, con nota di risposta, in sede istruttoria ha fornito le proprie argomentazioni in merito, precisando che *“(...) Il fondo di dotazione dell'esercizio 2019 risulta essere negativo per € 494.798,07, ma migliorativo rispetto all'esercizio 2018, vista anche la destinazione dell'utile del 2018 alla riduzione del fondo stesso. Con la medesima finalità si è provveduto anche negli esercizi successivi; infatti al 31/12/2020 il fondo di dotazione, anche se negativo, risulta essere pari ad € 293.820,62, migliorativo rispetto all'esercizio precedente; l'utile dell'esercizio 2019 è stato infatti destinato al fondo di dotazione 2020. In sede di approvazione del rendiconto 2020, si è proposta la destinazione delle riserve disponibili, nonché del risultato economico derivante da esercizi precedenti e del risultato economico dell'esercizio all'incremento del fondo di dotazione. Si prevede che il Fondo di dotazione raggiungerà valore positivo nei prossimi esercizi”*.

Preso atto delle argomentazioni prodotte, per gli esercizi 2019 e 2018, il Collegio riscontra che, pur risultando negativa la consistenza del fondo di dotazione, quest'ultimo risulta tuttavia in via di miglioramento.

Deve evidenziarsi che il principio applicato alla contabilità economico patrimoniale, di cui all'allegato 4/3 del D. lgs. 118/2011 (aggiornato al DM 1 agosto 2019), al paragrafo 6.3, afferma che *“(...) Per la denominazione e la classificazione del capitale o fondo di dotazione dell'ente e delle riserve si applicano i criteri indicati nel documento OIC n. 28 “Il patrimonio netto”, nei limiti in cui siano compatibili con i presenti principi.”*, precisando al paragrafo successivo che *“(...) Il fondo di dotazione rappresenta la parte indisponibile del patrimonio netto, a garanzia della struttura patrimoniale dell'ente.”*

Nel caso di specie, la valorizzazione negativa di tale componente esprime, in sostanza, l'incapienza del fondo di dotazione ad offrire la garanzia prevista dal legislatore, richiedendo pertanto un'azione di progressiva ricostituzione dello stesso a valori di effettività.

Come espressamente stabilito dal menzionato principio contabile, detta ricostituzione dovrà avvenire *“(...) mediante destinazione dei risultati economici positivi di esercizio sulla base di apposita delibera del Consiglio in sede di approvazione del rendiconto della gestione.”*.

All' esempio 14, dedicato alla *“prima iscrizione nel patrimonio netto delle riserve indisponibili per beni demaniali e patrimoniali indisponibili e per i beni culturali”*, si precisa che *“(...) l'adozione del principio contabile comporta una riclassificazione delle*

componenti del patrimonio netto, al fine di evidenziarne la quota costituita da beni indisponibili, non utilizzabile per far fronte alle passività dell'ente (...)"; in detto esempio, inoltre, si afferma che *"(...) Il fondo di dotazione e le riserve disponibili di un ente rappresentano la quota del patrimonio netto sulla quale i creditori di un ente possono sempre fare affidamento per il soddisfacimento dei propri crediti (...)*.

In ordine alla negatività del fondo di dotazione, si precisa ulteriormente quanto segue: *"(...) se il patrimonio netto è positivo e il fondo di dotazione presenta un importo insignificante o negativo, l'ente si trova in una grave situazione di squilibrio patrimoniale, che il Consiglio, in occasione dell'approvazione del rendiconto, deve fronteggiare, in primo luogo attraverso l'utilizzo delle riserve disponibili. Se a seguito dell'utilizzo delle riserve il fondo di dotazione risulta ancora negativo, vuol dire che, il patrimonio netto è esclusivamente costituito da beni che non possono essere utilizzati per soddisfare i debiti dell'ente. È probabile che il fondo di dotazione negativo corrisponda ad un rilevante importo negativo del risultato di amministrazione."*

Nel caso di specie, tuttavia, correlando le citate valutazioni con quelle afferenti alla gestione finanziaria, la situazione ipotizzata dal principio contabile non sembra trovare conferma diretta nella consistenza del risultato di amministrazione.

Infine, considerata la stretta connessione tra la gestione finanziaria e quella economico patrimoniale dell'Ente territoriale, il Collegio richiama, anche in tale ambito, le disposizioni già riportate in precedenza, contenute nel postulato generale n. 15, di cui al D.lgs. 118/2011, in ordine alla natura anche economico - patrimoniale dell'equilibrio che l'ente territoriale deve perseguire, nell'ambito della più ampia accezione di equilibrio di bilancio.

Per quanto sopra esposto, la Sezione raccomanda in ogni caso all'Ente di favorire una gestione improntata all'equilibrio economico, finalizzata alla realizzazione di risultati positivi, invitando ad una contestuale verifica in ordine alla piena valorizzazione delle componenti afferenti al patrimonio netto, per assicurarne la progressiva ricostituzione, a garanzia delle obbligazioni dell'Ente stesso;

- l'Ente ha realizzato un risultato economico di esercizio positivo, per euro 200.977,45;
- con riferimento alla situazione degli inventari, a seguito di specifica istruttoria, si è riscontrato che gli stessi risultano aggiornati a tutto il 2019.

Sul punto, con propria nota di risposta, l'Ente ha precisato infatti che *"(...) La nota riportata nella relazione sulla gestione, afferente all'esercizio 2019, si riferisce alla riclassificazione dello stato patrimoniale e aggiornamento dell'inventario al 31/12/2016, secondo i principi di cui al D.Lgs. 118/2011, approvata con deliberazione del Consiglio comunale n. 4 del 30/04/2018. L'attività è stata svolta in ordine a quanto previsto al punto 9.1 del principio contabile applicato della contabilità economico patrimoniale "L'avvio della contabilità economico-patrimoniale da parte degli enti locali L'Ente". L'Ente ha provveduto in ogni annualità successiva al costante aggiornamento dell'inventario. In sede di chiusura dell'esercizio 2019, l'inventario dell'Ente era aggiornato a tale data."*

Il Collegio, preso atto delle suddette precisazioni, raccomanda il costante e periodico

aggiornamento degli inventari, quale attività prodromica assolutamente necessaria al fine di una corretta rappresentazione dei valori riepilogati nello stato patrimoniale;

- l'Organo di revisione non ha segnalato, né nel Questionario, né nella propria relazione, situazioni di criticità in ordine alle partecipazioni societarie; il sistema informativo dell'Ente consente poi di rilevare i rapporti finanziari, economici e patrimoniali tra l'Ente stesso e le proprie società partecipate (domanda 9, pag.16 del questionario - cfr., in generale, art. 11, comma 6, lett. j), del D. lgs. 118/2011). Nel questionario, l'Organo di revisione ha poi dichiarato che il sistema informativo non consente anche la scomposizione dei rapporti nelle loro componenti elementari. In relazione alla pregressa osservazione la Sezione, pur prendendo atto delle dimensioni dell'Ente, ritiene necessario evidenziare l'importanza per lo stesso di dotarsi di "*idoneo strumento informativo*" per rilevare i suddetti rapporti finanziari, ai sensi dell'art. 147 *quater*, comma 2, D. lgs. 267/2000.

Dalla lettura della relazione dell'Organo di revisione, ai sensi dell'art.11, comma 6, lett. J, del D.lgs. n. 118/2011, si evince che lo stesso ha verificato la conciliazione dei rapporti creditori e debitori tra l'Ente e gli organismi partecipati. Si è dato inoltre atto che nessuna società controllata/partecipata ha subito perdite nel corso dell'esercizio 2018 (ultimo bilancio disponibile visionato), motivo per cui non è stato previsto un fondo perdite partecipate.

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 il questionario sul Bilancio di previsione per gli anni 2019/2021 e sul Rendiconto per l'esercizio 2019 del Comune di Gruaro (VE):

- raccomanda il costante e periodico aggiornamento degli inventari, quale attività prodromica necessaria al fine di una corretta rappresentazione dei valori riepilogati nello stato patrimoniale;
- raccomanda all'Ente di effettuare le necessarie verifiche formali e sostanziali, in ordine alla fideiussione citata nella parte motiva e anche in caso di nuovo affidamento in gestione;
- rileva, per l'esercizio 2019, la negatività del fondo di dotazione dello stato patrimoniale, invitando in ogni caso l'Ente a perseguire una gestione finalizzata alla realizzazione di risultati positivi ed improntata all'equilibrio economico; invita inoltre l'Ente ad una contestuale verifica in ordine alla piena valorizzazione delle componenti afferenti al patrimonio netto, al fine di assicurarne la progressiva ricostituzione, a garanzia delle obbligazioni dell'Ente medesimo.

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

Copia della stessa sarà trasmessa in via telematica, mediante l'applicativo ConTe, al Presidente del Consiglio comunale, al Sindaco ed all'Organo di revisione economico-finanziaria del Comune di Gruaro (VE).

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 24 gennaio 2022.

Il Magistrato relatore

f.to digitalmente Daniela D'Amaro

Il Presidente

f.to digitalmente Maria Elisabetta Locci

Depositata in Segreteria il 23 marzo 2022

Il Direttore della Segreteria

f.to digitalmente Letizia Rossini