



Deliberazione n. FVG/ 21 /2021 /PRSP

REPUBBLICA ITALIANA

la

CORTE DEI CONTI

Sezione di controllo per la regione Friuli Venezia Giulia

IV Collegio

composto dai seguenti magistrati:

composto dai seguenti magistrati:

PRESIDENTE f.f.: Emanuela Pesel (relatore)

CONSIGLIERE: Daniele Bertuzzi

REFERENDARIO: Tamara Lollis

Deliberazione del 7 maggio 2021

concernente la conclusione dell'istruttoria ex art.1 comma 166 e seguenti della legge n.266 del 2005 sul rendiconto degli esercizi 2016, 2017 e 2018 del Comune di Flaibano

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

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

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

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

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

visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali e in particolare gli artt. 148 e 148 bis, come modificati e

introdotti dal decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, recante “Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012”;

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

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

vista la deliberazione della Sezione delle autonomie della Corte dei conti n. 6/ SEZAUT/2017/INPR del 30 marzo 2017, con la quale sono state approvate le linee guida per la redazione delle relazioni e i questionari per l’attuazione dell’articolo 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005 n. 266, relativi al rendiconto 2016 degli enti locali;

vista la deliberazione della Sezione delle autonomie della Corte dei conti n. 16/ SEZAUT/2018/INPR del 24 luglio 2018, con la quale sono state approvate le linee guida per la redazione delle relazioni e i questionari per l’attuazione dell’articolo 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005 n. 266, richiamato dall’art. 1, comma 3, d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla l. 7 dicembre 2012, n. 213, relativi al rendiconto 2017 degli enti locali;

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

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

Visti, altresì, gli articoli 18, 19, 20, 21 e 22 della medesima legge regionale di finanza locale i quali, nell’ambito del coordinamento della finanza pubblica volto al rispetto dei principi statali e comunitari in materia, stabiliscono gli obiettivi di finanza pubblica a cui sono soggetti gli enti locali della Regione con particolare riferimento al pareggio di bilancio, alla progressiva riduzione dell’indebitamento e al contenimento delle spese del personale;

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

vista la deliberazione di questa Sezione, in adunanza plenaria, n. 24 del 20 dicembre 2019, avente per oggetto l'approvazione del programma delle attività di controllo per l'anno 2020;

vista la deliberazione di questa Sezione, in adunanza plenaria, n.1 dell'11 febbraio 2021, avente per oggetto l'approvazione del programma delle attività di controllo per l'anno 2021;

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

esaminate le relazioni redatte dall'organo di revisione dell'Ente ai sensi dell'art.1 comma 166 della legge 205 del 2005 sui rendiconti 2016, 2017 e 2018;

considerate altresì, per gli aspetti di rilievo, le risultanze finanziarie dei rendiconti della gestione contabile del Comune di Flaibano per gli esercizi 2016, 2017 e 2018;

preso atto degli esiti della verifica del rispetto degli obiettivi di finanza pubblica stabiliti dalla l.r. 18 del 2015 effettuata dalla Regione (pareggio di bilancio, riduzione dell'indebitamento e contenimento delle spese per il personale);

vista l'ordinanza presidenziale n. 9 del 2021 con la quale è stato convocato il IV Collegio;

udito in camera di consiglio il Magistrato istruttore e relatore Cons. Emanuela Pesel;

Considerato in diritto

L'attività di controllo oggetto della presente deliberazione trova fondamento nelle disposizioni dell'art.1 commi 166 e ss. della legge 23 dicembre 2005 n. 266 e dell'art.148 bis del TUEL introdotto dal decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213. In virtù dei predetti interventi normativi le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti esaminano i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi degli enti locali ai sensi dell'articolo 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n.266, 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. In particolare il terzo comma dell'art. 148 bis del TUEL prevede che, qualora nell'ambito della verifica vengano accertate situazioni di squilibri economico-finanziari, di mancata copertura di spese, di violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria, intervenga, per gli enti interessati, l'obbligo di adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento da parte della Corte dei Conti, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio. Tali provvedimenti devono essere trasmessi alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti che, a sua volta, deve verificarli nel termine di trenta giorni dal ricevimento. L'aspetto rilevante che caratterizza l'incisività di questo controllo discende dal fatto che, qualora l'ente non provveda alla trasmissione dei suddetti provvedimenti o la verifica della Sezione regionale di controllo dia esito negativo, risulta preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali sia stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria. Tale tipologia di controllo, pur essendo riconducibile, com'è noto, alla categoria del riesame di legalità e regolarità (cfr. Corte Cost. n.179 del 2007) deve, tuttavia, essere considerata, in un'ottica fedele alla naturale funzione di controllo del Giudice contabile, come attività precipuamente focalizzata sul mantenimento della stabilità finanziaria degli enti locali nel lungo periodo, in un'ottica di effettiva attuazione del principio del pareggio di bilancio di cui agli artt. 81, 97, 117 e 119 della Costituzione. Il concetto di equilibrio tendenziale del bilancio, del resto, così come attualmente declinato in Costituzione e richiamato dalla Corte Costituzionale (cfr. Corte Cost. n. 18 del 2019) richiede una continua ricerca di armonico e simmetrico bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie per il perseguimento delle finalità pubbliche che va al di là del formale pareggio contabile e che deve necessariamente combinarsi con il principio di continuità degli esercizi finanziari. La valutazione effettuata dal Giudice contabile deve, quindi, essere rivolta sia alla capacità di adottare ed applicare correttamente i principi contabili, in modo da garantire veridicità, coerenza e continuità degli equilibri espressi nei bilanci e nei rendiconti, sia alla capacità degli enti di gestire efficacemente le entrate al fine di garantire che le funzioni e gli obiettivi programmati trovino adeguata copertura nelle risorse disponibili.

In tale contesto assume particolare rilevanza il ruolo dell'Organo di revisione dell'ente locale che, da un lato, assume la qualificazione di organo tecnico di controllo che somma su di sé obblighi e responsabilità della revisione, da svolgere in aderenza a precise regole

giuridiche, e, dall'altro, assume l'obbligo della prestazione non nell'interesse esclusivo del committente (l'ente locale) bensì nell'interesse pubblico alla sana e corretta gestione dell'ente (cfr. Sez. Aut. N. 16/SEZAUT/2018/INPR). Depone in tal senso, la disposizione dell'art. 239 del TUEL che risulta recepita e valorizzata all'interno dell'ordinamento regionale dagli artt.25, 28 e 30 della legge di finanza locale n.18 del 2015.

Le considerazioni appena richiamate inducono, quindi, a ritenere opportuna una declinazione dell'attività di controllo in esame che, da un lato, espliciti una tendenziale attualizzazione temporale delle verifiche estendendole al rendiconto più recente, dall'altro, laddove possibile, dia contezza di una rilevazione degli andamenti quantomeno su base triennale in modo da rendere evidente il *trend* dei fenomeni contabili sottesi ai risultati espressi. In relazione alla specifica situazione derivante dal particolare regime di autonomia del territorio regionale va, peraltro, tenuto presente che spetta alla Regione garantire l'unitarietà del sistema della finanza pubblica locale mediante l'attuazione del sistema integrato Regione-Autonomie locali, nell'ambito del quale la Regione ricopre il duplice ruolo di ente finanziatore e garante dell'attuazione del coordinamento della finanza pubblica. All'interno del sistema integrato è quindi la Regione ad operare un controllo capillare sul rispetto, da parte di tutti gli enti, degli obiettivi di finanza pubblica individuati dal legislatore regionale negli artt. 19 e seguenti della L.R. 18 del 2015, riguardanti il conseguimento di un saldo non negativo, tra le entrate finali e le spese finali, secondo le modalità previste dalla normativa statale e nel rispetto dei Protocolli d'Intesa Stato-Regione, la riduzione del debito residuo, e il contenimento della spesa di personale. Gli esiti della verifica vengono comunicati a questa Sezione ai fini degli eventuali ulteriori accertamenti da effettuare ai sensi dell'art.1 comma 166 della legge 266 del 2005. Tale procedura avvalorata, quindi, la peculiarità dell'ordinamento regionale all'interno del quale, in materia di controlli contabili sugli enti locali, si realizza una sinergia tra Corte dei Conti e Regione. In relazione al perimetro dell'ambito del controllo svolto dal Giudice contabile deve altresì essere tenuto in opportuna evidenza che, a fronte dell'impossibilità materiale di effettuare il controllo su tutti gli enti in tutti gli esercizi finanziari, la Sezione ha adottato un sistema di campionamento progressivo degli enti da controllare, nell'intento di arrivare a comprendere, pur in un arco temporale articolato su qualche anno e comunque, si auspica, entro il 2021, l'intero sistema della finanza locale del territorio regionale nel nuovo contesto determinato dal processo di armonizzazione contabile, individuando le eventuali situazioni

di criticità per renderle destinatarie di interventi di controllo ripetuti nel tempo fino alla verifica dell'effettiva soluzione delle problematiche riscontrate.

In relazione all'istruttoria effettuata sul comune di Flaibano è risultato necessario acquisire in contraddittorio con l'Ente con nota prot. n. 72 del 14 gennaio 2021 chiarimenti istruttori in relazione a irregolarità di gestione, all'equilibrio di parte corrente e alla composizione del risultato di amministrazione al 31.12.2018.

L'Ente ha risposto con nota del Sindaco del 12 aprile 2021 (prot. Sezione n. 1958 del 13 aprile 2021).

Il controllo sul comune di Flaibano rileva le risultanze istruttorie di seguito indicate.

Problematiche organizzative e irregolarità di gestione

Si premette che le risultanze istruttorie evidenziano una carenza di personale amministrativo in particolare nel settore finanziario aggravata dall'avvicinarsi di diverso personale che non ha potuto inserirsi a titolo definitivo nell'Ente e conseguentemente gestire in modo organico e razionale il settore amministrativo e proprio per sopperire, almeno in parte, alle mancanze strutturali; gli uffici amministrativi sono stati supportati da un funzionario del Compa e, al fine di garantire lo svolgimento della gestione dell'ente, la titolarità di posizione organizzativa è stata assunta dal Sindaco. Queste problematiche sono state in parte risolte a seguito dell'inserimento, nella metà del 2019, della nuova responsabile amministrativa. Le importanti e numerose problematiche di natura organizzativa e gestionale registrate nel 2018 sono principalmente legate alle citate disfunzionalità in tema di personale.

In particolare, le irregolarità di gestione registrate nel 2018 hanno riguardato gli aspetti di seguito riepilogati, come indicati nella documentazione istruttoria ed evidenziati in modo particolare nelle relazioni dell'amministrazione comunale e dell'organo di revisione al rendiconto.

-L'Ente non ha adempiuto puntualmente agli obblighi fiscali relativi a: IVA, IRAP. Nel corso del 2018 è pervenuto all'ente un avviso di riscossione da parte dell'Agenzia delle Entrate relativo a mancati pagamenti irap, iva e relative sanzioni; il Comune ha ricevuto diverse notifiche di cartelle di pagamento in merito al pagamento dell'IVA, maggiorate delle relative sanzioni.

-L'Ente non ha adottato le misure organizzative per garantire il tempestivo pagamento delle somme dovute per somministrazioni, forniture ed appalti, anche in relazione

all'obbligo previsto dall'articolo 183, comma 8 del TUEL.

-La gestione di tesoreria non è stata sempre puntuale nei pagamenti e il tesoriere ha effettuato più volte pagamenti in attesa del documento di impegno relativo.

-Il Tesoriere ha trasmesso i dati contabili finanziari in data 29 maggio 2019 evidenziando la mancata copertura con l'emissione delle carte contabili in termini consoni, da ciò emerge una discrepanza tra i dati del conto del Tesoriere e i dati contabili; nel corso del 2019 sono state emesse le carte contabili a copertura dei sospesi in entrata e spesa al fine di regolarizzare la situazione contabile dell'ente.

- Nella gestione del 2018 si registra la presenza di fatture passive pervenute nel 2018 di competenza del medesimo esercizio e di anni pregressi per obbligazioni giuridiche perfezionate a carico dell'Ente non coperte da corrispettivo impegno contabile di spesa a bilancio, con conseguente necessità di riconoscimento dei relativi debiti fuori bilancio ai sensi dell'art. 194 del T.U. enti locali; peraltro, l'amministrazione comunale, per quanto riguarda la copertura finanziaria, ha provveduto all'accantonamento di un fondo passività potenziali sul risultato di amministrazione al 31.12.2018 pari complessivamente a € 96.074,27. Le passività sono riferite alle fatture passive relative: alle utenze, energia elettrica, gas e forniture idriche (in particolare per il CAFC spa fatture anno 2016 mai scaricate dal portale delle fatture elettroniche SDI FVG e mai registrate in contabilità, per un ammontare di € 6.513,25 + i.v.a. a fronte di un residuo passivo di 999,01); a servizi scolastici, mensa, appalto nido infanzia; a servizi alla persona, fatture case di riposo; a incarichi per servizi e forniture (fotocopiatori e stampe grafiche); sono stati altresì evidenziati mancati impegni di spesa a favore dell'Unione Territoriale Intercomunale Collinare per spese di personale Area Finanziari e spese bollettazione tributi, oltre che trasferimenti ad altri Enti; inoltre, nel Corso del 2018 è pervenuto all'Ente un avviso di riscossione da parte dell'Agenzia delle Entrate per omessi pagamenti che si è inserito tra le passività.

Il Comune, con nota del Sindaco di data 12 aprile 2021 (prot. Sez. n. 1958 del 13 aprile 2021), con riferimento alle citate problematiche organizzative e gestionali, ha comunicato quanto di seguito:

"al momento attuale, pur rimanendo carenze gestionali dovute principalmente alla mancanza cronica di personale, sono state risolte molte problematiche createsi negli anni 2017 e 2018 e precisamente per quanto riguarda gli adempimenti fiscali è stata fatta la ricognizione, alcune pendenze sono state risolte tramite ricorsi e verifiche appropriate che hanno consentito lo sgravio totale, altre sono in corso di definizione.

- Per quanto riguarda la mancata e/o tardiva iscrizione di impegni, riferiti ad utenze, servizi scolastici, servizi alla persona, ecc.. è stata fatta la ricognizione e sono stati sanati interamente nell'anno 2020, tramite il riconoscimento di debiti fuori bilancio, compreso il debito nei confronti del CAFC.

- La criticità con il Tesoriere si è risolta nell'anno 2020".

La Sezione prende atto delle dichiarazioni del Sindaco in ordine agli interventi effettuati per la risoluzione delle importanti e numerose problematiche gestionali (e organizzative) e, nel raccomandare un attento monitoraggio delle stesse, rinvia al controllo sui prossimi rendiconti del Comune la verifica della completa e sistematica risoluzione delle stesse.

Equilibrio di parte corrente

Il saldo dell'equilibrio di parte corrente del 2016, pari a + € 32.586,55, è stato influenzato positivamente (€ 62.407,76) dall'applicazione dell'avanzo di amministrazione relativo ad avanzo non vincolato per il finanziamento di spesa corrente ripetitiva, oltre che da entrate non ricorrenti (recupero evasione tributaria e sanzioni codice della strada).

Il saldo dell'equilibrio di parte corrente del 2017, pari a + € 60.783,31, è stato influenzato positivamente dall'utilizzo di quota del risultato di amministrazione (di cui avanzo non vincolato per € 10.028,04), oltre che da entrate di parte corrente non ricorrenti (recupero evasione tributaria e sanzioni per violazioni al codice della strada).

Il saldo dell'equilibrio di parte corrente del 2018, pari a + € 19.845,47, è stato influenzato positivamente da entrate di parte corrente non ricorrenti (recupero evasione tributaria ed entrate extratributarie); peraltro, vanno tenuti presenti i mancati impegni di spesa già indicati in precedenza.

La difficoltà del raggiungimento fisiologico dell'equilibrio di parte corrente è imputabile in larga parte agli assai elevati oneri di ammortamento derivanti dall'indebitamento a carico dell'Ente.

L'indebitamento residuo ammonta ad € 4.559.268,12 al 31.12.2016, € 4.442.282,64 al 31.12.2017 ed € 4.228.929,20 al 31.12.2018. Gli oneri di ammortamento dell'indebitamento (interessi + capitale), al lordo dei contributi su mutui, ammontano nel 2018 a € 417.647,46 nel 2017 a € 327.700,64 e nel 2016 a € 421.484,00. Si evidenzia inoltre che l'indicatore della sostenibilità dei debiti finanziari risulta assai elevato (27,15 nel 2016, 21,16 nel 2017 e 27,37 nel 2018). Si rileva che la riduzione degli oneri registrati nel 2017 è da ricondursi all'operazione di rinegoziazione dei mutui effettuata nel 2017 (deliberazione del consiglio

comunale n. 17 del 5 giugno 2017) con Cassa Depositi e Prestiti S.p.a. che, come comunicato dal Comune con nota del Sindaco di data 12 aprile 2021 (prot. Sez. n. 1958 del 13 aprile 2021), ha consentito, nell'anno 2017, un'economia di spesa di 92.544,87 e quindi anche una maggiore liquidità. Si prende altresì atto che, in base a quanto comunicato dal Comune con la stessa citata nota del Sindaco, il carico degli oneri debitori è stato parzialmente risolto con la rinegoziazione dei mutui sia nell'anno 2019 che nell'anno 2020.

Complessivamente la Sezione rileva che il peso degli oneri di ammortamento sui bilanci in esame (2016, 2017 e 2018) derivanti dall'indebitamento a carico dell'Ente è assai elevato e rappresenta la principale causa del precario equilibrio di parte corrente, come evidenziato in particolare dalle relazioni dell'organo di revisione ai relativi rendiconti. L'evoluzione degli equilibri complessivi dell'equilibrio di parte corrente anche in relazione all'assai elevato grado di indebitamento del Comune, e nell'ambito di un risultato di amministrazione al 31.12.2018 che per la parte disponibile registra un importo esiguo (€ 54,35), impone al Comune un'attenta valutazione degli equilibri complessivi finanziari dell'ente in termini di sostenibilità finanziaria complessiva e sarà oggetto di verifica da parte della Sezione nel corso dei controlli relativi ai rendiconti del Comune dei prossimi esercizi finanziari.

Tutto ciò premesso

Il IV collegio, come sopra costituito,

DELIBERA

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

nei confronti del Comune di Flaibano il controllo effettuato in base ai criteri sopra richiamati può ritenersi concluso con riferimento ai rendiconti 2016, 2017 e 2018 con la rilevazione delle significative criticità derivanti dall'elevato carico di indebitamento che rappresenta la principale causa del precario equilibrio di parte corrente. La Sezione, nel prendere atto di quanto comunicato dall'Ente in relazione alle iniziative intraprese per correggere le criticità rilevate, raccomanda al comune di Flaibano di proseguire nel processo di riduzione degli oneri debitori e di rafforzamento della struttura amministrativa necessaria a garantire una regolare gestione. La Sezione si riserva di verificare nel prosieguo l'andamento degli interventi correttivi posti in essere dall'Ente per risolvere le criticità rilevate

ORDINA ALLA SEGRETERIA

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

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

Così deciso, in videoconferenza, nella Camera di Consiglio del 7 maggio 2021.

Il Presidente f.f. Relatore

Emanuela Pesel

Depositata in Segreteria in data 11 maggio 2021

Il preposto al Servizio di supporto

Leddi Pasian