



REPUBBLICA ITALIANA

la

CORTE DEI CONTI

Sezione di controllo della regione Friuli Venezia Giulia

I Collegio

composta dai seguenti magistrati:

PRESIDENTE: dott. Andrea Zacchia
CONSIGLIERE: avv. Fabrizio Picotti
CONSIGLIERE: dott.ssa Emanuela Pesel (relatore)

Deliberazione del 4 dicembre 2020

concernente la ricognizione effettuata ex art.1 comma 166 e seguenti della legge n.266 del 2005 sul rendiconto dell'esercizio 2018 del comune di Lignano Sabbiadoro

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. 12/

SEZAUT/2019/INPR del 28 maggio 2019, 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. 1,2,4 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

Tenuto conto 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 l'ordinanza presidenziale n. 18 del 2020 relativa alla competenza e alla composizione dei Collegi della Sezione;

vista l'ordinanza presidenziale n. 32 del 2020 relativa all'incarico dell'istruttoria per tutti gli enti ricompresi nell'attività di efficientamento svolta sul rendiconto 2018;

viste le ordinanze presidenziali n. 35 e 36 del 2020 con le quali sono state convocate le camere di consiglio del 27 novembre e del 4 dicembre del I Collegio;

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

Considerato in fatto e in diritto

Preliminarmente si deve opportunamente considerare che il controllo previsto dall'art.1 commi 166 e ss. della legge 23 dicembre 2005 n. 266 è venuto a sostituirsi all'attività di referto sulla finanza locale in precedenza svolta dalla Corte dei Conti, prima, ai sensi dell'art. 13 del d.l. n. 786 del 1981 convertito con la l. n. 51 del 1982 per i comuni sopra gli 8.000 abitanti e, poi, secondo quanto previsto dall'art. 3 della l. 20 del 1994 in aderenza ad un modello di controllo indirizzato, precipuamente, a dare una valutazione complessiva del fenomeno finanza locale. L'introduzione, anche in conseguenza di difficili congiunture per le sorti della finanza pubblica, del controllo previsto dalla legge finanziaria per il 2006, che affidava alla Corte dei conti un controllo sul singolo ente, attraverso la collaborazione dell'organo di revisione, ai fini della verifica

del rispetto delle regole discendenti dalla normativa contabile e degli obiettivi posti dal patto di stabilità interno, ha determinato la necessità di scelte organizzative da parte del Giudice contabile che garantissero un'attuazione della norma tale da costituire un effettivo presidio per gli equilibri della finanza locale, pur a fronte dell'impossibilità di realizzare un controllo costante e capillare su ogni singolo ente locale del territorio. La disciplina di tale settore di controllo è stata, peraltro, oggetto di successiva ulteriore modificazione in conseguenza dall'entrata in vigore del d.l. 174 del 2012, convertito nella l. 213 del 2012, che ha introdotto, nell'ambito dei novellati testi degli artt. 148 e 148 bis del Tuel la previsione di una puntuale disciplina contenente termini stringenti (sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento) relativi ai provvedimenti consequenziali doverosamente assunti dagli enti al fine di ripristinare gli equilibri di bilanci e di rimuovere le più gravi irregolarità eventualmente riscontrate. I predetti interventi correttivi devono, a loro volta, essere verificati dalla Corte dei conti nel termine di trenta giorni dal ricevimento. Giova ricordare che in caso di inerzia da parte dell'ente o di verifica con esito negativo sui provvedimenti, è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria, tenendo, altresì, presente che il carattere afflittivo delle predette disposizioni risulta attenuato dalla possibilità di impugnativa delle deliberazioni delle Sezioni di Controllo innanzi alle Sezioni Riunite in speciale composizione (art. 11, comma 6, lett. e, del codice di giustizia contabile). Appare, quindi, evidente che la particolare caratterizzazione assunta da tale specifica funzione di controllo richiede, in conseguenza dell'entrata in vigore della disciplina citata, una programmazione degli interventi, articolata su base campionaria, che coniughi efficacemente il carattere più pervasivo del controllo discendente dagli artt. 148 e 148 bis del TUEL con le possibilità concrete di effettuare le attività istruttorie compatibilmente con le altre attività di controllo obbligatorie.

Sempre nell'ambito di una ricostruzione di contesto che caratterizza tale segmento dell'attività deve essere data adeguata evidenza ad un'ulteriore significativa novità legislativa recente, costituita dall'introduzione della cosiddetta "armonizzazione contabile" prevista dal d.lgs.118 del 2011 come modificato dal d.lgs. 126 del 2014 che ha determinato l'operatività del nuovo sistema contabile per la generalità degli enti a partire dall'esercizio 2015.

In ragione del succedersi delle citate norme la Sezione ha adottato un modello di campionamento progressivo degli enti da sottoporre a controllo volto a determinare un sistema di verifica che arrivi a comprendere, pur in un arco temporale articolato su qualche anno, l'intero sistema della finanza locale della regione, nell'ottica di rendere

possibile l'individuazione delle situazioni di criticità rendendole destinatarie di interventi di controllo ripetuti nel tempo fino alla verifica dell'effettiva soluzione delle problematiche riscontrate. In particolare, nel corso del 2020 la Sezione ha intensificato l'attività di controllo ampliando il campione degli enti controllati nell'ottica di riuscire a controllare, si auspica entro il 2021, almeno un esercizio finanziario di tutti quegli enti che, non risultando ricompresi nei campioni successivi al 2015 non erano ancora stati oggetto di controllo in un momento posteriore all'applicazione della contabilità armonizzata.

Pur avendo ad oggetto l'esercizio 2018, appare opportuno sottolineare che, sulla scorta della considerazione che l'attuale attività di controllo sui rendiconti degli enti locali, pur risultando riconducibile, com'è noto, alla categoria del riesame di legalità e regolarità (cfr. Corte Cost. n.179 del 2007), deve, nondimeno, essere considerata, in un'ottica fedele alla naturale funzione di controllo del Giudice contabile, come attività precipuamente focalizzata al mantenimento della stabilità finanziaria degli enti locali nel lungo periodo, nell'ipotesi di riscontro di criticità pregiudizievoli per gli equilibri l'attività di controllo sarà volta ad aggiornare il più possibile il contenuto delle proprie valutazioni in modo da verificare se le criticità riscontrate in un esercizio siano state, *medio tempore*, superate o se, al contrario, si siano "cronicizzate" richiedendo, quindi, interventi correttivi incisivi ed immediati. Come affermato dalle Sezioni Riunite in speciale composizione, infatti, (sentenza n.23/2019) l'accertamento di illegittimità/irregolarità da parte delle Sezioni di controllo non deve riguardare tanto un atto, quanto lo stato del bilancio (recte dei suoi equilibri) ad una determinata data e che, essendo il bilancio "un ciclo, che si articola nella continuità delle scritture, dei rendiconti e dei loro effetti sulla programmazione", nel procedimento di controllo di legittimità-regolarità, non si deve tener conto in maniera statica del mero ripristino della legalità, ma occorre valutare anche i fatti di gestione sopravvenuti e lo *ius superveniens*, atteso il carattere dinamico della gestione e considerato che oggetto del controllo è sempre il "bene pubblico bilancio". 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, infatti, 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 e le spese 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 (recepita e valorizzata all'interno dell'ordinamento regionale dagli artt. 25, 28 e 30 della L.R. 18 del 2015), che ne suggella l'imprescindibile rapporto di collaborazione con la Corte dei conti, volto ad assicurare la costante vigilanza sulla corretta attuazione dei principi contabili sanciti dal d.lgs. n. 118/2011, anche avvalendosi del supporto, in proposito, degli indirizzi e delle soluzioni interpretative forniti dalla Sezione delle autonomie in materia di contabilità armonizzata (cfr. deliberazioni n. 4/INPR, n. 31/INPR e n. 32/INPR del 2015; n. 3/QMIG, n. 9/INPR, n. 26/QMIG e n. 31/FRG del 2016; n. 15/QMIG, n. 14/INPR del 2017; n. 2/QMIG e n. 8/INPR del 2018)..

Ulteriori considerazioni vanno, altresì, svolte in relazione alla specifica situazione derivante dal particolare regime di autonomia del territorio regionale, all'interno del quale assume particolare rilevanza la disciplina contenuta nella legge di finanza locale, L.R. 18 del 2015, la quale, all'art. 2, prevede che gli enti locali del Friuli Venezia Giulia debbano concorrere con la Regione alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, nel rispetto dei principi fondamentali di leale collaborazione e di coordinamento previsti dalla legislazione statale, dagli Accordi per la regolazione dei rapporti finanziari tra lo Stato e la Regione e nel rispetto degli obblighi europei. La medesima norma prevede, altresì, che spetti alla Regione, nell'ambito delle competenze statutarie in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative norme di attuazione, garantire l'unitarietà del sistema della finanza pubblica locale e favorire la semplificazione delle relazioni istituzionali e quella amministrativa tra gli enti locali, la Regione e lo Stato, mediante l'attuazione del sistema integrato Regione-Autonomie locali. In qualità 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 svolta sul conseguimento dei predetti obiettivi da parte degli enti locali della Regione 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, quest'ultima nella sua duplice veste di soggetto finanziatore e garante del coordinamento della finanza pubblica all'interno del sistema integrato regionale.

Nell'ambito di un contesto di controllo così delineato trova quindi ragionevole collocazione anche una delibera sostanzialmente positiva nella misura in cui la stessa costituisca una prima verifica del grado di attuazione della riforma contabile introdotta dalla cosiddetta "armonizzazione", attenta in particolare alla sostanziale sostenibilità della situazione finanziaria dell'Ente controllato, tenuto conto dell'andamento delle entrate e delle spese, del rispetto degli equilibri di parte corrente e di parte capitale, della corretta apposizione dei vincoli aventi riflesso sul risultato di amministrazione e della capienza sufficiente delle poste cautelative accantonate nei fondi di bilancio.

La delibera che definisce il controllo senza contestazione di particolari criticità, può costituire, nell'ottica appena delineata e alla luce di eventuali richiami ad aspetti suscettibili di miglioramento, un utile riscontro per l'organo esponente dell'ente per le valutazioni in ordine all'adeguatezza delle proprie strutture finanziarie e alla più generale capacità di adeguare i propri procedimenti alle regole che derivano dall'attuale ordinamento contabile vigente. Nel contempo, l'esito del predetto controllo può, altresì, costituire per la scrivente Sezione elemento utile da considerare all'atto dell'individuazione degli enti da inserire nei campioni di controllo futuri.

Nell'ambito dell'istruttoria, la Sezione ha richiesto, per le vie brevi (e-mail del 12.10.2020), chiarimenti su taluni aspetti gestionali emersi con riferimento alle analisi svolte e, in particolare, in relazione ai seguenti temi: saldo negativo della gestione residui 2018 correlato alla significativa eliminazione di residui attivi del titolo I; utilizzo dell'avanzo disponibile applicato alla parte capitale del bilancio e scomposizione del risultato di amministrazione 2018; assenza di vincoli di cassa.

L'Organo di revisione, con e-mail del 22.10.2020, ha fornito i chiarimenti richiesti. In particolare nella risposta è stato precisato che l'eliminazione dei residui attivi del titolo I era correlata principalmente a riduzioni sui ruoli TARI in relazione a comunicazioni dei contribuenti. E' stato fornito l'importo dell'avanzo disponibile

applicato al bilancio 2018 non utilizzato, nonché un dettaglio della composizione dei fondi vincolati e destinati agli investimenti del risultato di amministrazione 2018. Infine, è stata confermata, anche a seguito di specifiche verifiche effettuate dall'Organo di revisione, la non ricorrenza di ipotesi ricadenti nelle previsioni di cassa vincolata.

La risposta e le precisazioni fornite dall'Organo di revisione hanno permesso di chiarire taluni degli aspetti gestionali critici evidenziati in sede istruttoria.

L'esito del controllo sul comune di Lignano Sabbiadoro può quindi ritenersi concluso, tenuto conto di quanto precisato dall'Organo di revisione, con una valutazione sostanzialmente positiva. La Sezione si riserva, peraltro, di effettuare con riferimento agli esercizi successivi eventuali ulteriori approfondimenti tematici, anche trasversali con riferimento a più enti, nell'ottica di verificare che in presenza dei presupposti legislativamente previsti siano state applicate con continuità e scrupolo le norme in tema di vincoli di cassa.

Tutto ciò premesso, alla luce delle verifiche effettuate

Il I Collegio come sopra costituito,

DELIBERA

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

nei confronti del Comune di Lignano Sabbiadoro il controllo suddetto può ritenersi concluso con riferimento al rendiconto 2018 senza che dallo stesso siano emerse rilevanti irregolarità contabili tali da poter pregiudicare gli equilibri.

ORDINA ALLA SEGRETERIA

- di trasmettere copia della presente deliberazione alla Regione Friuli Venezia Giulia, Direzione Centrale delle Autonomie Locali e al Consiglio comunale del comune di Lignano Sabbiadoro

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

Così deciso in videoconferenza nelle Camere di Consiglio del 27 novembre e 4 dicembre 2020.

Il Relatore

Emanuela Pesel

Il Presidente

Andrea Zacchia

Depositata in Segreteria in data 09/12/2020
Il sostituto del preposto al Servizio di supporto
Dott. Lorena Dri