



REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 13 dicembre 2018

composta dai magistrati:

Maria Laura PRISLEI	Presidente f.f.
Giampiero PIZZICONI	Consigliere
Tiziano TESSARO	Consigliere
Amedeo BIANCHI	Consigliere
Francesco MAFFEI	Primo Referendario relatore
Francesca DIMITA	Primo Referendario
Maristella FILOMENA	Referendario
Marco SCOGNAMIGLIO	Referendario

VISTI gli artt. 81, 97, 100, 117 e 119 della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

VISTO il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria una Sezione regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000, modificato con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004, e da ultimo con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229, del 19 giugno 2008;

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

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 d.lgs. 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, D.L. 174/2012, convertito dalla legge 213 del 7 dicembre 2012;

VISTA la deliberazione della Sezione delle autonomie della Corte dei conti n. 22/2016/SEZAUT/INPR di approvazione delle "linee guida e relativo questionario per gli organi di revisione economico finanziaria degli enti locali per l'attuazione dell'art. 1, commi 166 e seguenti della legge 23 dicembre 2005, n. 266. Rendiconto della gestione 2015".

VISTE le proprie deliberazioni n. 903/2012/INPR e n. 182/2013/INPR;

ESAMINATA la relazione sul rendiconto di gestione per l'esercizio finanziario 2015 e la relazione sul bilancio di previsione 2016-2018, redatta dall'Organo di revisione del Comune di Colle Umberto sulla base dei criteri indicati dalla Sezione delle Autonomie con la deliberazione sopra indicata;

VISTA l'ordinanza del Presidente n. 63/2018 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il relatore, Primo Referendario, Francesco Maffei

FATTO

L'esame della relazione redatta ai sensi del citato art. 1, comma 166, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 dall'organo di revisione del Comune di Colle Umberto sulle risultanze del rendiconto 2015 ha rivelato alcune criticità nella gestione una di esse, peraltro, già oggetto di rilievi con riferimento all'esercizio 2014.

In particolare:

Riaccertamento straordinario dei residui

Come già rilevato in occasione dell'esame sulla relazione al rendiconto 2014, la verifica effettuata sulle risultanze del riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi, così come approvato con deliberazione di Giunta comunale n. 43 del 30 aprile 2015, nonché sulla sua applicazione al rendiconto 2015, ha fatto emergere delle incongruenze nella determinazione del fondo pluriennale vincolato e del conseguente risultato di amministrazione al 1° gennaio 2015.

Tali valori, in ultima analisi, sembrerebbero correttamente quantificati pur se provenienti dalla sovrapposizione in un unico procedimento del riaccertamento ordinario 2014 e straordinario 2015.

Equilibrio di parte corrente negativo

Si accerta che il Comune conclude l'esercizio 2015 con un saldo degli equilibri di parte corrente (inclusi il Fondo Pluriennale Vincolato di entrata e di spesa) negativo per € 34.953,20.

Parametro di deficitarietà n. 4



Venendo all'analisi dei residui per il 2015, si osserva un forte accumulo, superiore al tasso di smaltimento operato sui medesimi residui provenienti dal 2014, che ha determinato il superamento della soglia stabilita dal parametro di **deficitarietà n. 4** del D.M. 18/02/2013 "*Volume dei residui passivi complessivi provenienti dal titolo I superiore al 40 per cento degli impegni della medesima spesa corrente*" (valore dell'indicatore 40,46% a fronte di una soglia del 40%).

DIRITTO

Riaccertamento straordinario dei residui

Come si è rilevato nella parte in fatto, il Comune di Colle Umberto ha effettuato il riaccertamento dei residui attivi e passivi, sia ordinario relativamente all'esercizio 2014, che straordinario al 1° gennaio 2015, non differenziando le due operazioni ma sovrapponendone le risultanze in maniera tale da rendere molto difficoltosa per la Sezione la ricostruzione dei passaggi che hanno, di fatto, portato al risultato di amministrazione al 1 gennaio 2015, così come prescritto dal d.lgs 118/2011 al comma 7 dell'art. 3.

Pur pervenendo, in ultima analisi, ad un risultato di amministrazione e a un importo del FPV entrambi attendibili, si esprimono perplessità sulle modalità di attuazione dell'intera operazione di riaccertamento straordinario dei residui.

Equilibrio di parte corrente negativo

Come evidenziato nella parte in fatto, il Comune di Colle Umberto ha registrato un saldo di parte corrente negativo.

La Sezione, deve evidenziare che l'art. 162, commi 1 e 6, del D.Lgs. 267/2000 prevede che il bilancio di previsione deve essere deliberato in pareggio finanziario complessivo. A garanzia di detto obbligo si prevede a carico delle amministrazioni locali il compito di un monitoraggio continuo della permanenza degli equilibri e, sul punto, sono ancora attuali le considerazioni sostenute da questa Sezione in ordine all'esigenza di garantire il costante controllo degli equilibri finanziari mediante l'attività di coordinamento e di vigilanza da parte del responsabile del servizio finanziario, nonché l'attività di controllo da parte dei responsabili dei servizi.

In tale contesto, l'analisi gestionale "*...permetterà, anche, di valutare se l'attività di controllo dei responsabili dei servizi si sia effettivamente svolta e in quali termini e come la stessa si sia integrata con l'attività di coordinamento e di vigilanza da parte del responsabile del servizio finanziario. Al riguardo emerge anche l'esigenza di un effettivo e continuo audit amministrativo, che gli organi di amministrazione e di revisione devono realizzare in corso di gestione*".

A tale fine la sezione delle Autonomie, a suo tempo, ha evidenziato l'attenzione che tutti i dirigenti e responsabili di servizio degli enti territoriali devono prestare, soprattutto nelle fasi di costruzione e formalizzazione dei cronoprogrammi progettuali. Il principio in oggetto non solo deve essere rispettato in sede previsionale, ma deve essere confermato anche nel corso della gestione annuale e a conclusione di essa. Peraltro, in tale ambito, va considerato che gli esiti gestionali vengano compendati nel risultato di amministrazione quale dato di sintesi dell'intera gestione finanziaria dell'Ente, la quale – per effetto della



somma algebrica tra residui attivi, passivi e fondo di cassa – può avere quale esito l'avanzo, il disavanzo o il pareggio.

In relazione all'esigenza di un monitoraggio continuo della permanenza degli equilibri si richiama quanto sostenuto dalla Sezione delle Autonomie nella propria deliberazione di indirizzo 23 /SEZAUT/2013/INPR recante "Indicazioni per la sana gestione delle risorse nel caso del protrarsi dell'esercizio provvisorio e primi indirizzi, ex art. 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, relativi al Bilancio di Previsione 2013", al punto C) ove si afferma che "... l'art. 147, secondo comma, lettera c) TUEL, come novellato dall'art. 3 d.l. n. 174/2012, impone la necessità di "garantire il costante controllo degli equilibri finanziari della gestione di competenza, della gestione dei residui e della gestione di cassa, anche ai fini della realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica determinati dal patto di stabilità interno, mediante l'attività di coordinamento e di vigilanza da parte del responsabile del servizio finanziario, nonché l'attività di controllo da parte dei responsabili dei servizi". L'analisi gestionale permetterà, anche, di valutare se l'attività di controllo dei responsabili dei servizi si sia effettivamente svolta e in quali termini e come la stessa si sia integrata con l'attività di coordinamento e di vigilanza da parte del responsabile del servizio finanziario.

Il principio in oggetto non solo deve essere rispettato in sede previsionale, ma deve risultare confermato anche nella gestione annuale, contrariamente a quanto è avvenuto nel caso di specie dove emerge, in sede di rendiconto, un deficit di parte corrente pari a € 34.953,20 (considerando il saldo degli FPV).

L'irregolarità appare potenzialmente un fattore di rischio foriera di futuri pregiudizi, per il mantenimento degli equilibri di bilancio futuri del Comune e più in generale per una sana gestione anche in relazione agli obblighi sanciti dall'art. 6 del D.Lgs. 149/2011 che prevede che: "*Qualora dalle pronunce delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti emergano, anche a seguito delle verifiche svolte ai sensi dell'articolo 5 del presente decreto e dell'articolo 14, comma 1, lettera d), secondo periodo, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria, violazioni degli obiettivi della finanza pubblica allargata e irregolarità contabili o squilibri strutturali del bilancio dell'ente locale in grado di provocarne il dissesto finanziario e lo stesso ente non abbia adottato, entro il termine assegnato dalla Corte dei conti, le necessarie misure correttive previste dall'articolo 1, comma 168, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, la competente sezione regionale, accertato l'inadempimento, trasmette gli atti al Prefetto e alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica*".

Al riguardo per prevenire simili rischi potenziali, appare necessario improntare la programmazione finanziaria al rigoroso rispetto dei principi di cui agli artt. 162 e ss. del TUEL e la gestione del bilancio all'osservanza dei principi di cui al Titolo III del TUEL (gestione del bilancio), con particolare riferimento al Capo IV. Deve soprattutto aggiungersi che, ai sensi dell'art. 193 del TUEL, gli Enti locali devono rispettare durante la gestione e nelle variazioni di bilancio il pareggio finanziario e tutti gli equilibri stabiliti in bilancio per la copertura delle spese correnti e per il finanziamento degli investimenti secondo le norme contabili recate dal testo unico con particolare riferimento agli equilibri di competenza e di cassa di cui all'art. 162, comma 6.



Proprio per garantire detti equilibri, il citato art. 193 al comma 2 stabilisce che *“Con periodicità stabilita dal regolamento di contabilità dell'ente locale, e comunque almeno una volta entro il 31 luglio di ciascun anno, l'organo consiliare provvede con delibera a dare atto del permanere degli equilibri generali di bilancio o, in caso di accertamento negativo, ad adottare, contestualmente:*

a) le misure necessarie a ripristinare il pareggio qualora i dati della gestione finanziaria facciano prevedere un disavanzo, di gestione o di amministrazione, per squilibrio della gestione di competenza, di cassa ovvero della gestione dei residui;

b) i provvedimenti per il ripiano degli eventuali debiti di cui all'art. 194;

c) le iniziative necessarie ad adeguare il fondo crediti di dubbia esigibilità accantonato nel risultato di amministrazione in caso di gravi squilibri riguardanti la gestione dei residui. La deliberazione è allegata al rendiconto dell'esercizio relativo”

Sul punto, si richiama l'attenzione degli organi tecnici (Ragioniere, organo di revisione, Segretario comunale, ognuno per la parte di competenza) e degli organi politici sulla necessità di una verifica puntuale di tali equilibri che non si riduca a una burocratica approvazione della delibera che concerna tali verifiche, suggerendo nel contempo la modifica del regolamento di contabilità in modo da porre in essere un attento monitoraggio della situazione finanziaria dell'ente, prevedendo ove lo si ritenga opportuno, cadenze infrannuali di verifica del mantenimento degli equilibri generali di bilancio di cui al richiamato art. 193, comma 2, del TUEL.

Parametro di deficitarietà n. 4

In relazione alla presenza in bilancio di residui passivi correnti, risalenti nel tempo e con riferimento allo sfioramento del parametro ministeriale di deficitarietà strutturale n. 4, la Sezione osserva che una corretta rappresentazione della gestione esige la puntuale osservanza delle regole ed elle disposizioni dettate in materia di bilanci pubblici ed in particolare di quelli comunali.

Con specifico riferimento ai residui, è da sottolineare come essi concorrano a formare il risultato di amministrazione (vedasi anche art. 21 del D. Lgs n. 170 del 2006, norma che seppur abrogata dal D. Lgs. 23 giugno 2011, n. 118, come modificato dal D. Lgs. 10 agosto 2014, n. 126 era vigente nel 2013 e il cui principio risulta recepito nel citato decreto; art. 190 del Tuel).

Al fine di conferire veridicità ed attendibilità al bilancio dell'Amministrazione locale, infatti, il legislatore ha stabilito che al termine di ciascun esercizio, prima dell'inserimento in bilancio dei residui passivi, l'ente debba procedere ad una specifica operazione di riaccertamento tesa a verificare le posizioni debitorie.

Considerata la finalità della norma, deve trattarsi di un controllo sostanziale e non solo formale. L'ente cioè, non può limitarsi a verificare la ragione, il titolo giuridico, la giustificazione dei debiti esistenti, ma deve accertare l'effettivo obbligo di pagare il debito, attraverso un prudente apprezzamento dell'esistenza dei requisiti essenziali previsti dall'ordinamento.



Il mantenimento in bilancio dei residui passivi datati nel tempo incide sull'attendibilità del risultato contabile di amministrazione e sulla formazione di un avanzo di amministrazione effettivamente esistente (art 187 e 228, comma 4 del Tuel), che rappresenta un volume di disponibilità finanziaria che si trasformerà in effettiva disponibilità liquida nel momento in cui saranno estinti i debiti. In ogni caso, al fine di garantire gli equilibri della gestione finanziaria, in presenza di residui passivi, risalenti anni indietro nel tempo e di dubbia sussistenza, occorre attivare per tempo idonee procedure di ricognizione e verifica delle singole posizioni debitorie finalizzate al loro progressivo esaurimento. La Sezione, pertanto, non può non richiamare l'attenzione sull'esigenza di operare una rigorosa ed attenta verifica delle voci classificate nei residui passivi, finalizzata a mantenere in bilancio solo quelle per le quali il pagamento possa essere previsto con un ragionevole grado di certezza.

Diversamente, verrebbe ad essere vanificato il momento della programmazione e svuotato di significato, altresì, il fondamentale adempimento del riaccertamento straordinario dei residui, cui il legislatore ha annesso particolare importanza ai fini proprio della imputazione delle poste di bilancio e della prima costituzione del Fondo pluriennale vincolato.

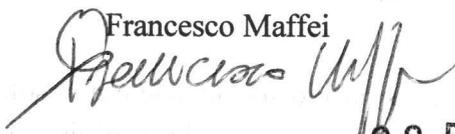
P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto, in base alle risultanze della relazione resa dall'Organo di revisione sul rendiconto di gestione per l'esercizio finanziario 2015:

- 1 raccomanda all'amministrazione comunale di effettuare una attenta disamina dei residui attivi e passivi in occasione del riaccertamento ordinario al fine di assicurare certezza alle situazioni debitorie e creditorie pregresse;
- 2 rileva un profilo di criticità nella formazione degli equilibri di parte corrente;
- 3 rileva lo sfioramento del parametro di deficitarietà strutturale n. 4 afferente il volume dei residui passivi complessivi provenienti dal titolo I superiore al 40% degli impegni della medesima spesa corrente;
- 4 dispone che la presente deliberazione sia trasmessa, a cura del Direttore della segreteria, al Consiglio comunale, al Sindaco, al responsabile dei servizi finanziari nonché all'Organo di revisione economico-finanziaria, del Comune di Colle Umberto.

Così deliberato in Venezia, nella Camera di Consiglio del 13 dicembre 2018.

Il Magistrato relatore

Francesco Maffei


Il Presidente f.f.

Maria Laura Prislei


Depositata in Segreteria il **20 FEB. 2019**

IL DIRETTORE DI SEGreteria

Letizia Rossini
