



Corte dei Conti

Sezione regionale di controllo per il Veneto

Posta elettronica certificata

CORTE DEI CONTI



0003629-11/04/2014-SC_VEN-T97-P

Al Presidente del Consiglio Comunale

Al Sindaco

del Comune di

San Michele al Tagliamento (VE)

e per il tramite dell'Ente All'Organo di revisione economico-finanziaria
del Comune di

San Michele al Tagliamento (VE)

OGGETTO: Art. 1, commi 166 e 167, della Legge 23/12/2005, n. 266 – Relazione dell'organo di revisione sul rendiconto 2011 – Comune di San Michele al Tagliamento (VE).

La Sezione del controllo della Corte dei conti per il Veneto, al cui esame sono state sottoposte la relazione in oggetto e le osservazioni del Magistrato istruttore, nell'Adunanza del 20 marzo 2014 nel considerare che, allo stato degli atti, le irregolarità emerse non rientrano nelle ipotesi per le quali la Sezione deve adottare apposita pronuncia, ha ritenuto comunque opportuno che codesto Comune venisse reso edotto in ordine alle cennate irregolarità.

Pertanto, con deliberazione che si allega in copia, ha incaricato lo scrivente Magistrato istruttore di inviare apposita nota contenente l'esposizione delle predette affinché codesto Ente ne tenga conto ed adotti le conseguenti misure correttive.

Si osserva, in proposito, che l'esame della relazione sul conto consuntivo 2011 inoltrata dall'organo di revisione, in ottemperanza alle disposizioni normative di cui all'art. 1, commi 166 e 167, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 e l'istruttoria al riguardo svolta, ha evidenziato alcune criticità sulle quali, con nota istruttoria di questa Corte in data 4 novembre 2013 prot. n. 6563, sono stati chiesti chiarimenti a codesto comune che, con nota del 10/01/2014 prot. n. 557 (acquisita al prot. C.d.c. n. 78 del 10/01/2014) ha formulato le proprie osservazioni in merito.

Le argomentazioni ivi contenute, tuttavia, non hanno fatto venir meno le criticità riscontrate in sede di istruttoria in relazione agli al mancato aggiornamento dell'inventario, alla gestione residui, alla presenza di organismi partecipati in perdita e alla presenza di debiti fuori bilancio.

1. In relazione alla prima delle riscontrate criticità, quanto al mancato aggiornamento dell'inventario e del conto del patrimonio, la Sezione prende atto di quanto da codesto Ente addotto a propria giustificazione nella nota di risposta sopra ricordata, tuttavia non può esimersi dal ricordare che la normativa vigente impone la redazione e l'aggiornamento annuale dell'inventario dei beni mobili ed immobili dell'Ente (art. 230, comma 7, del TUEL) che deve avvenire in concomitanza con l'approvazione del Rendiconto di Gestione, costituendo lo Stato Patrimoniale elemento costitutivo dello stesso. L'inventario, infatti, è il documento che elenca e descrive i beni dell'ente, ed in particolare le immobilizzazioni materiali, al fine di controllarne l'esistenza e di definirne il valore ed è un presupposto del Conto del Patrimonio che, a sua volta, *"rileva i risultati della gestione patrimoniale e riassume la consistenza del patrimonio al termine dell'esercizio, evidenziando le variazioni intervenute nel corso dello stesso, rispetto alla consistenza iniziale"* (art. 230, comma 1, TUEL). Infatti la mancata adozione e/o aggiornamento dell'inventario non consente la conoscenza esatta della consistenza del patrimonio e, quindi, la situazione finanziaria e patrimoniale effettiva dell'Ente e, di conseguenza, la mancata conoscenza dei dati dello Stato Patrimoniale rende incompleta nonché poco attendibile la stessa rappresentazione dei dati del Rendiconto medesimo, venendone a mancare una componente essenziale. Ciò comporta inoltre l'impossibilità di effettuare riscontri fra i dati del Conto del Bilancio e quelli del Conto del Patrimonio dell'Ente: in particolare, per patrimonio degli Enti Locali si intende il complesso dei beni e dei rapporti giuridici, attivi e passivi, di ogni ente, suscettibili di valutazione. Atteso, quindi, che per espressa disposizione legislativa, tutti i Comuni sono tenuti alla predisposizione ed approvazione del Conto del Patrimonio che, si ripete, è elemento costitutivo e parte essenziale del Rendiconto e che l'inventario, in quanto documento contabile contenente l'indicazione di tutti i beni, mobili ed immobili, appartenenti all'ente, con la specificazione del loro valore, rappresenta il punto di partenza per la redazione del Conto del Patrimonio, la Sezione formula espressa raccomandazione a codesto Comune affinché provveda tempestivamente agli adempimenti di legge in materia di aggiornamento dell'inventario e del Conto del Patrimonio richiamando anche l'attenzione sulla circostanza che al reiterato inadempimento degli obblighi di cui sopra consegue l'accertamento della grave irregolarità gestionale. Ricorda, quindi, che codesto amministrazione, nella sopra citata nota di risposta, ha rappresentato che entro il 31.12.2013 l'Ente avrebbe provveduto ad ultimare tutte le necessarie operazioni in proposito.

2. In relazione alla seconda criticità, quanto alla gestione dei residui, la Sezione, pur prendendo atto delle precisazioni ed argomentazioni addotte da codesta Amministrazione nella sopra citata nota, non può esimersi dal richiamare l'attenzione di

codesto Ente sulla circostanza che l'alta concentrazione di residui, in specie attivi, qualora non congrui e riscuotibili, potrebbe determinare delle criticità in ordine alla reale consistenza del risultato di amministrazione con ovvie ripercussioni sulla tenuta degli equilibri di bilancio. Pertanto, richiamando l'attenzione sul punto sia degli organi tecnici (Responsabile dei servizi finanziari, organo di revisione, Segretario comunale, ognuno per la parte di competenza) che degli organi politici, sottolinea e ricorda, in proposito:

- che l'attendibilità delle entrate e la congruità delle spese hanno un valore essenziale per la corretta gestione dell'Ente, per salvaguardare l'equilibrio di bilancio e prevenire l'eventuale possibile dissesto tanto che devono essere dimostrate con valutazioni, descrizioni, analisi e devono essere verificate dall'Organo di revisione dell'Ente stesso. Nello specifico, poi, sul versante delle entrate, l'attendibilità di queste deve essere valutata, in sede di previsione, in relazione alla accertabilità delle stesse e, in sede di rendicontazione, in relazione alla effettiva esigibilità dei residui attivi (cfr.: Principio della attendibilità e della congruità in *"Finalità e postulati dei principi contabili per gli enti locali"* – Osservatorio per la finanza e contabilità degli Enti Locali);
- che le condizioni del permanere dell'accertamento devono essere costantemente verificate e formalizzate, annualmente, dai responsabili dei servizi competenti, prima della deliberazione del rendiconto, ai fini della revisione del mantenimento, in tutto o in parte, dei crediti accertati, particolarmente di quelli riferiti agli anni precedenti e riportati a residuo (cfr. Principio contabile n. 2 per gli Enti Locali *"Gestione nel sistema di bilancio"*). Ciò in quanto le operazioni di revisione devono condurre al riaccertamento delle posizioni creditorie ed all'eventuale eliminazione, totale o parziale, dei residui attivi riconosciuti insussistenti (che in caso di eliminazione saranno elencati in allegato al conto del bilancio) o di dubbia esigibilità (che, in caso di eliminazione, saranno inseriti nel conto del patrimonio tra le attività per immobilizzazioni finanziarie fino al compimento dei termini di prescrizione o fino all'accertamento della definitiva inesigibilità);
- che il risultato di amministrazione deve essere misurato nel rispetto del principio della prudenza, quale definito dal sopra richiamato documento *"Finalità e postulati dei principi contabili degli Enti Locali"* e che, pertanto, nella relazione al rendiconto l'Ente, tra le altre informazioni, deve rendere anche la scomposizione della gestione dei residui (oltre che della gestione di competenza) al fine di comprenderne ed analizzarne la formazione, ed analizzare il risultato finale di amministrazione dettagliandolo per anno di formazione ed evidenziando, in caso di risultato positivo, l'entità della parte formata da residui da incassare con indicazione della loro anzianità, in modo da rendere evidenti sia le eventuali difficoltà di incasso di alcuni residui attivi, sia, ove vi sia una presenza significativa di residui con elevato grado di anzianità, la possibilità di condizionarne l'impiego all'effettivo realizzo degli stessi (cfr. Principio contabile n. 3 *"Il rendiconto degli enti Locali"*).

Alla luce di quanto sopra evidenziato, la Sezione raccomanda che si proceda ad un'effettiva e concreta operazione di riaccertamento dei residui stessi, come richiesto dal principio di prudenza e di effettività dell'equilibrio finanziario ed espressamente disposto dall'art.228 TUEL. Con riferimento ai residui attivi, in particolare, tale operazione consiste nel verificare, residuo per residuo, la sussistenza dei requisiti e degli elementi essenziali all'accertamento dell'entrata di cui all'art. 179 TUEL e precisamente: la ragione del credito, il titolo giuridico, il soggetto debitore, la somma e la scadenza; questo al fine di permettere l'individuazione degli eventuali residui attivi inesigibili, insussistenti o di dubbia esigibilità. Si tratta, pertanto, di una verifica sostanziale, non solo formale, da effettuarsi obbligatoriamente, per ciascun residuo attivo proveniente dagli anni precedenti, da parte innanzitutto dei responsabili dei servizi competenti e poi dal responsabile del servizio finanziario. Nel corso di tale operazione, l'ente è tenuto a mantenere un comportamento prudente, evitando di conservare tra i residui attivi del conto del bilancio, i crediti assolutamente inesigibili, controversi e quelli riconosciuti di dubbia o di difficile esazione. I residui, infatti, una volta riportati nel bilancio, concorrono a formare il risultato di amministrazione che l'ente può applicare negli esercizi successivi. Per questo motivo, soprattutto con riferimento ai residui attivi, si pone la necessità che vengano mantenuti nel bilancio solo quelli che l'ente ha la ragionevole certezza di incassare. Si corre altrimenti il rischio che emerga un avanzo di amministrazione che non corrisponde alla presenza di risorse finanziarie, effettivamente spendibili, o comunque ad un risultato di gestione effettivamente positivo. La possibilità di utilizzare l'avanzo deve, infatti, sempre confrontarsi con l'attendibilità dello stesso e, quindi, nell'ipotesi che qui viene in rilievo, con l'importo dei residui attivi e con la certezza e i tempi previsti per la loro riscossione. Questo viene evidenziato anche in relazione al nuovo obbligo sancito dall'art. 6, comma 17 del DL 95/2012 convertito dalla L 135/2012 che ha disposto l'obbligo, a partire dal 2012, di iscrivere in bilancio un fondo svalutazione crediti di importo non inferiore al 25% dei residui attivi di cui ai titoli I e III, aventi anzianità superiore a 5 anni. Il legislatore, prevede altresì che, con motivato parere dell'organo di revisione, possono essere esclusi dalla base di calcolo solo i residui attivi per i quali i responsabili dei servizi competenti abbiano analiticamente certificato la perdurante sussistenza.

Per questi motivi, al fine di prevenire potenziali pregiudizi, la Sezione raccomanda l'effettuazione di un attento monitoraggio della gestione dei residui attivi – soprattutto di quelli vetusti – in vista non solo dell'assolvimento degli obblighi di cui all'art. 6 comma 17 D.L. 95/2012 ma anche della adozione di misure di cautela ulteriori che dovessero rendersi necessarie per la salvaguardia degli equilibri di bilancio.

3. Quanto agli Organismi partecipati, sia direttamente che indirettamente, che al 31.12.2011 hanno chiuso in perdita, la Sezione, in relazione al complesso rapporto che si pone tra ente locale e società partecipata, deve comunque rilevare che l'utilizzo di risorse pubbliche, anche se adottato attraverso moduli privatistici, impone sempre particolari cautele e

obblighi in capo a tutti coloro che - direttamente o indirettamente - concorrono alla gestione di tali risorse. La Sezione, pertanto, evidenzia la necessità per il Comune di S. Stino di Livenza di esercitare quei compiti di vigilanza, d'indirizzo e di controllo che la natura pubblica del servizio (e delle correlate risorse), e la qualità di socio comportano. Tali obblighi assumono particolare pregnanza in presenza di gestioni connotate da risultati negativi che - soprattutto se reiterati - impongono all'ente di valutare la permanenza di quelle condizioni di natura tecnica e/o di convenienza economica, nonché di sostenibilità politico-sociale che hanno giustificato, a monte, la scelta di svolgere il servizio e di farlo attraverso moduli privatistici.

In conclusione, il Collegio ritenendo che la presenza di partecipazioni dirette ad enti e/o a società di capitali che abbiano evidenziato una perdita, potrebbe rappresentare un rischio per la stabilità dell'equilibrio di bilancio dell'Ente socio e, comunque, un appesantimento per la gestione del bilancio degli esercizi futuri, sottolinea la necessità per codesta Amministrazione, indipendentemente dalla consistenza più o meno ampia della propria partecipazione azionaria, di provvedere ad un effettivo monitoraggio sull'andamento delle società stesse proprio al fine di prevenire fenomeni patologici e ricadute negative sul bilancio dell'ente. Ricorda, in proposito, che la realizzazione dell'equilibrio economico rappresenta la garanzia della capacità di perseguire le finalità istituzionali dell'ente e che, per questo motivo, detto equilibrio deve costituire un obiettivo essenziale, il cui mancato perseguimento condiziona la stessa funzionalità dell'ente medesimo.

Alla luce di tutto quanto sopra osservato e nel raccomandare a codesta Amministrazione l'attento monitoraggio dell'andamento delle proprie partecipazioni, ricorda che, per consolidato orientamento della giurisprudenza contabile, la trasgressione di questi obblighi ed il perdurare di scelte del tutto irrazionali e antieconomiche, può far scaturire una responsabilità per danno erariale dei pubblici amministratori.

4. Quanto ai debiti fuori bilancio, in un'ottica collaborativa, il Collegio ricorda, innanzitutto, che il debito fuori bilancio è un'obbligazione verso terzi per il pagamento di una determinata somma di denaro, assunta in violazione delle norme giuscontabili che regolano il procedimento finanziario della spesa degli enti locali.

L'istituto, che ha carattere eccezionale, è disciplinato dall'art. 194 del D.Lgs. n. 267/2000, che prevede, tra l'altro, che tale adempimento vada posto in essere in occasione della ricognizione dello stato di attuazione dei programmi e dell'accertamento degli equilibri generali di bilancio (art. 193 comma 2 del TUEL), nonché nelle altre cadenze periodiche previste dal regolamento di contabilità.

L'elencazione prevista dalla norma contempla una serie di ipotesi, tassative in quanto derogatorie rispetto all'ordinario procedimento di spesa, in cui è possibile procedere al riconoscimento, e tra queste (art. 194 comma 1 lett. e) rientra anche l'acquisizione di beni e servizi, in violazione degli obblighi di cui ai commi 1, 2 e 3 dell'articolo 191, nei limiti degli

accertati e dimostrati utilità ed arricchimento per l'ente, nell'ambito dell'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza.

L'operatività di quest'ultima norma è dunque subordinata all'accertamento sia dell'utilità pubblica del bene acquisito in relazione alle funzioni ed ai servizi di competenza dell'ente, sia dell'arricchimento dell'ente (che corrisponde al depauperamento patrimoniale sofferto senza giusta causa dal privato contraente ai sensi dell'art. 2041 cc.). L'accertamento della sussistenza di entrambi questi presupposti, come già più volte ricordato da questa Sezione (cfr. delibere 156/2009/PRSP e 107/2009/PRSP), è obbligatorio e non può essere automaticamente ed implicitamente ricondotto alla semplice adozione della deliberazione di riconoscimento, in quanto vi può essere una parte del debito non riconoscibile ai sensi dell'art. 191 comma 4 del D. Lgs. n. 267/00.

In questo contesto, la delibera consiliare ha dunque il compito di:

- riscontrare e dimostrare che il debito rientra in una delle fattispecie tipizzate dall'art.194 del TUEL;
- accertare e documentare puntualmente se ed in che misura sussistano i presupposti dell'utilità e dell'arricchimento;
- accertare, conseguentemente, se vi sia una parte del debito non sorretta da entrambi questi presupposti, e dunque non riconoscibile (per la quale, ai sensi dell'art. 191 comma 4 del TUEL, il rapporto obbligatorio intercorre tra il privato fornitore e l'amministratore, funzionario o dipendente che hanno consentito la prestazione in favore dell'ente);
- ricondurre l'obbligazione all'interno della contabilità e del sistema di bilancio dell'ente;
- individuare le risorse per il finanziamento;
- accertare le cause che hanno originato l'obbligo, anche al fine di evidenziare eventuali responsabilità.

Va ricordato, inoltre, che il riferimento ad opera dell'art. 194 comma 1 del TUEL ad adempimenti periodici e temporalmente cadenzati testimonia come l'adempimento in questione, in presenza dei presupposti di legge, costituisca un atto dovuto e vincolato per l'ente, in quanto consente di far emergere eventuali passività insorte nel corso dell'esercizio, in applicazione dei principi di veridicità, trasparenza e pareggio di bilancio, nonché di adottare le misure necessarie al ripristino dell'equilibrio della gestione finanziaria.

La tempestività della segnalazione dell'insorgenza di tali debiti e del loro riconoscimento consente di evitare l'insorgere di ulteriori passività a carico dell'ente, quali, ad esempio, eventuali interessi o spese di giustizia.

La Sezione ricorda, infine, l'obbligo di trasmissione della delibera anzidetta alla Procura della Corte dei conti, in virtù di quanto stabilito dall'art. 23 L. 289/2002.

IL MAGISTRATO ISTRUTTORE

Cons. Elena Brandolini

Elena Brandolini

