Deliberazione n. 241/2018/PRSE



REPUBBLICA ITALIANA LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 20 dicembre 2017

composta dai magistrati:

Diana CALACIURA

Presidente

Maria Laura PRISLEI

Consigliere

Amedeo BIANCHI

Consigliere relatore

Francesca DIMITA

Primo Referendario

Elisabetta USAI

Primo 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 decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118;

VISTO l'art. 148-bis, comma 3, del TUEL, così come introdotto dalla lettera e), de comma 1 dell'art. 3, decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 21/38 7 dicembre 2012;

VISTA la legge 23 dicembre 2014 n. 190 (legge di stabilità 2015);

VISTA la legge 28 dicembre 2015 n. 208 (legge di stabilità 2016);

VISTA la legge 11 dicembre 2016 n. 232 (legge di stabilità 2017);

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti n. 22/SEZAUT/2016/INPR del 30 maggio 2016, recante le "Linee guida e relativo questionario per gli Organi di Revisione Economico Finanziaria degli Enti Locali per l'attuazione dell'articolo 1, commi 166 e seguenti della legge 23 dicembre 2005, n. 66. Rendiconto della gestione 2015" emendata in correzione di un errore materiale con successiva deliberazione n. 29/SEZAUT/2016/INPR del 20 ottobre 2016;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti n. 24/SEZAUT/2016/INPR del 9 giugno 2016, recante le "Linee guida e relativo questionario per gli Organi di Revisione Economico Finanziaria degli Enti Locali per l'attuazione dell'articolo 1, commi 166 e seguenti della legge 23 dicembre 2005, n. 266. Bilancio di previsione 2016-2018";

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

VISTA la deliberazione n. 14/2017/INPR con la quale questa Sezione ha approvato il programma di lavoro per l'anno 2017 nella quale, in ordine al punto D, relativo al controllo sugli enti locali della regione del Veneto ai sensi legge 23 dicembre 2005 n. 266, art. 1, commi 166, veniva stabilito che: "...i controlli sugli Enti Locali dovranno essere razionalizzati attraverso la ricomposizione della molteplicità delle attribuzioni assegnate alla Sezione ad una analisi complessivamente orientata alla verifica della regolarità amministrativo-contabile degli stessi, e dei rispettivi organismi partecipati, nonché del funzionamento dei sistemi di controllo interno";

ESAMINATE la relazione sul Rendiconto di gestione per l'esercizio finanziario 2015 e la relazione sul Bilancio di previsione 2016/2018, redatte dall'Organo di revisione economico-finanziaria del Comune di Saonara (PD);

VISTA la nota prot. n. 12028 del 19 ottobre 2017, con la quale il Magistrato istruttore ha chiesto integrazioni e chiarimenti al Comune a seguito dell'esame dei questionari;

VISTA la nota di risposta dell'Ente prot. n. 10239 del 6 novembre 2017, acquisita al protocollo Cdc n. 12712 del 14 novembre 2017;

VISTA l'ordinanza del Presidente n. 70/2017 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il Magistrato relatore, Consigliere Amedeo Bianchi

FATTO E DIRITTO

L'art. 1, commi 166 e 167, della legge n. 266/2005 (Legge Finanziaria 2006) stabilisce che "gli Organi degli Enti Locali di Revisione Economico-Finanziaria trasmettono, alle competenti Sezioni Regionali di Controllo della Corte dei Conti, una relazione sul bilancio di previsione dell'esercizio di competenza e sul rendiconto dell'esercizio medesimo" (di seguito, "Questionario") sulla base dei criteri e delle linee guita

predisposte dalla Corte (Sezione delle Autonomie n. 22/SEZAUT/2016/INPR e n. 24/SEZAUT/2016/INPR rispettivamente per il rendiconto 2015 e per il bilancio di previsione 2016-2018).

L'art. 148-bis del decreto legislativo. n. 267/2000, inserito nel Testo Unico degli Enti Locali dall'art. 3 del decreto 1. n. 174/2012, esplicita le finalità del controllo de quo ("verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, 6° comma, della Costituzione, della sostenibilità dell'indebitamento, dell'assenza di irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economicofinanziari degli Enti."), ne definisce l'ambito ("Ai fini di tale verifica, le Sezioni Regionali di Controllo della Corte dei Conti accertano altresì che i rendiconti degli Enti Locali tengano conto anche delle partecipazioni in società controllate e alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici per la collettività locale e di servizi strumentali all'ente") e stabilisce gli effetti delle relative risultanze ("Nell'ambito della verifica di cui ai commi 1 e 2, l'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 comporta per gli enti interessati l'obbligo 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. Tali provvedimenti sono trasmessi alle sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti che li verificano nel termine di trenta giorni dal ricevimento. Qualora l'Ente non provveda alla trasmissione dei suddetti provvedimenti o la verifica delle Sezioni Regionali di Controllo dia esito negativo, è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria").

Occorre considerare che l'esercizio 2015 segna il definitivo passaggio alla contabilità armonizzata, come evidenziato dalle Linee guida elaborate dalla Sezione delle Autonomie con la deliberazione n. 22/2016/INPR, che completa le indicazioni offerte con le precedenti deliberazioni n. 4/2015/INPR, n. 31/2015/INPR e n. 32/2015/INPR relative a istituti centrali per la nuova contabilità quali il riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi, il Fondo pluriennale vincolato e il Fondo crediti di dubbia esigibilità.

In particolare, gli Enti Locali non sperimentatori, ai sensi dell'art. 11, commi 12 e 13, del decreto legislativo n. 118/2011, hanno adottato gli schemi di bilancio e di rendiconto vigenti nel 2014, aventi valore a tutti gli effetti giuridici, ai quali hanno affiancato i nuovi schemi di bilancio armonizzato, con funzione conoscitiva e, dal 1° gennaio 2015, hanno adottato il principio della competenza finanziaria potenziata, mentre gli enti che hanno partecipato nel 2014 alla sperimentazione, ai sensi del citato art. 11, comma 15, del suddetto decreto, hanno adottato gli schemi di bilancio armonizzati, ai quali hanno affiancato, con finalità conoscitiva, gli schemi previgenti.

Si rammenta, inoltre, che il 2015 è stato l'ultimo esercizio di applicazione del Patto di stabilità interno, superato dalla nuova disciplina sul pareggio di bilancio introdotta dalla legge cost. n. 1/2012, di modifica dell'art. 81, comma 6, della Costituzione, a cui è stata data attuazione con la legge n. 243/2012.

La Corte dei conti è chiamata a vigilare sul corretto e uniforme passaggio alle accennate nuove regole contabili da parte degli Enti Locali e, in tale compito, deve essere coadiuvata dall'Organo di revisione nella compilazione del Questionario-Relazione (di seguito, "Questionario") e nelle verifiche istruttorie formulate dalla Sezione.

Occorre precisare, che, in ossequio alla natura dinamica del controllo espletato in tal sede, che impone, al fine di far emergere la concreta situazione economico-finanziaria dell'Ente, una visione prospettica degli atti del ciclo di bilancio nei vari esercizi, e in funzione dell'adozione "di effettive misure correttive funzionali a garantire il rispetto complessivo degli equilibri di bilancio" (Corte Costituzionale 60/2013), la Sezione regionale di controllo accerta anche criticità suscettibili di arrecare pregiudizio allo stabile mantenimento degli equilibri dell'Ente benché non integranti fattispecie di irregolarità sanzionabili nei termini sopra accennati.

In altri termini, qualora le irregolarità ravvisate dalla Sezione Regionale non siano così gravi da rendere necessaria l'adozione della pronuncia di accertamento prevista dall'art. 148-bis, comma 3 del TUEL, l'attività di controllo sui bilanci da parte della Corte suggerisce di segnalare agli enti anche irregolarità contabili di minor gravità o meri sintomi di precarietà, soprattutto se accompagnate e potenziate da sintomi di criticità o da difficoltà gestionali, anche al fine di prevenire l'insorgenza di situazioni di deficitarietà o di squilibrio, idonee a pregiudicare la sana gestione finanziaria che deve caratterizzare l'amministrazione di ciascun ente.

Tutto ciò premesso ed entrando nel merito delle criticità riscontrate, a seguito dell'esame delle relazioni a cura dell'Organo di revisione, con riferimento al Rendiconto 2015 e al Bilancio di Previsione 2016/2018 del Comune di Saonara (PD), che hanno richiesto uno specifico approfondimento istruttorio sfociato nell'apposita richiesta di chiarimenti ed integrazioni alla quale è stato fornito puntuale riscontro, la Sezione, pur tenendo in debita considerazione quanto rappresentato e precisato dall'Ente, deve, al fine di prevenire potenziali gravi pregiudizi e danni irreparabili all'equilibrio di bilancio, richiamare l'attenzione dello stesso Ente sulle criticità riscontrate e, in particolare, sulle conseguenziali osservazioni e raccomandazioni di seguito rappresentate.

Fondo pluriennale vincolato

In sede istruttoria, il Magistrato ha chiesto all'Ente di fornire maggiori dettagli circa le spese di investimento non impegnate (compresi gli stanziamenti al fondo pluriennale vincolato) a fronte di entrate esigibili, chiedendo di precisare l'ammontare confluito nella corrispondente quota del risultato di amministrazione vincolato o destinato ad investimenti. Tutto ciò, considerato, tra l'altro, che in sede di riaccertamento straordinario le reimputazioni riguardavano unicamente l'esercizio 2015.

L'Ente, in sede di replica, ha precisato che "... le spese di investimento non impegnate a fronte di entrate esigibili sono confluite nell'avanzo di amministrazione per € 35.665,44 ... sono state suddivise tra spese di investimento per 23.374,63 e spese vincolate per la rimanenza ...".

Si rileva, infatti, che nella composizione dell'avanzo di amministrazione al 31.12.2015 risultano accantonamenti per spese di investimento di importo pari a quello indicato

dall'Ente. Invece, per quanto riguarda la differenza di € 12.290,81 nella parte vincolata dell'avanzo di amministrazione al 31.12.2015 sono presenti unicamente due vincoli che si ritiene afferiscano a spese correnti e non a spese di investimento. Pertanto, la Sezione evidenzia che l'importo di € 12.290,81 non trova riscontro nei vincoli dell'avanzo di amministrazione così come il surplus di parte capitale, maturato a seguito dell'applicazione dell'avanzo, risulterebbe di € 49.431,14 e non di € 35.665,44, con un'ulteriore differenza di € 13.765.70.

Composizione del risultato di amministrazione

Sulla base degli esiti del questionario, si è riscontrato che nell'esercizio 2015 risulterebbe applicato avanzo di amministrazione per complessivi € 483.550,00, di cui € 475.000,00 per il finanziamento di spese di investimento ed € 8.550,00 per la copertura di debiti fuori bilancio poi riconosciuti.

Con la nota inviata al Comune, il Magistrato istruttore ha chiesto al Comune chiarimenti e, tra l'altro, nel dettaglio, una puntuale ricostruzione dei vincoli con particolare attenzione alle voci "vincolato" e "per spese in conto capitale" con riferimento sia al 31.12.2014 che all'01.01.2015 e al 31.12.2015, precisando quali componenti dell'avanzo siano state applicate ed utilizzate nel 2015.

Dalla nota di risposta dell'Ente si evince che l'avanzo applicato e utilizzato per il finanziamento di spese di investimento è pari ad € 475.000,00 di cui € 212.569,54 derivante da fondi vincolati per investimenti ed € 262.430,46 relativi a fondi liberi. Per quanto riguarda i vincoli esistenti al 31.12.2014 l'Ente precisa che "... dalla verifica effettuata con il riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi (G.C. 35 del 27.04.2015) non potevano essere vincolate somme in quanto non risultava esistere alcun formale vincolo...", si desume pertanto che il vincolo di € 199.247,95 (valore ricavato dall'esito del questionario consuntivo 2014) non avesse ragion d'essere. Ad esito di un'ulteriore verifica, si è appurato che nel certificato al consuntivo 2014 (fonte Ministero dell'Interno) l'avanzo di amministrazione presentava al 31.12.2014 unicamente fondi vincolati per spese d'investimento per € 197.692,86 e fondi liberi per € 225.243,53. Non essendo state fornite ulteriori delucidazioni in ordine al surplus di parte capitale (pari ad € 49.431,14), si ha ragione di dedurre che questo risulterebbe solo parzialmente vincolato.

Servizi conto terzi e partite di giro

Dall'analisi del questionario consuntivo emerge uno squilibrio (seppure di minima entità) tra accertamenti ed impegni in conto competenza delle partite di giro alla voce "ritenute previdenziali ed assistenziali" pari ad € 25,55.

Indebitamento

Il questionario consuntivo rileva un'incongruenza riferita al valore complessivo dello stock del debito con riferimento al 31.12.2014 e, conseguentemente, al 31.12.2015. E' stato, infatti, indicato un ammontare complessivo finale 2014 pari ad € 3.003.953,00. Di contro, nel certificato al consuntivo 2015 pubblicato dal Ministero dell'Interno, l'importo risulta pari a complessivi € 2.963.736,64, con una differenza di € 40.216,08.

L'Ente, in risposta alla richiesta di chiarimenti del Magistrato istruttore, ha rappresentato



che il valore corretto risulta essere quello indicato nel certificato al consuntivo ma non ha precisato le ragioni dell'incongruenza. In ogni caso il parametro di deficitarietà ministeriale n. 7 risulta rispettato

PQM

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto, in base alle risultanze delle relazioni rese dall'Organo di revisione sul Rendiconto per l'esercizio 2015 e sul Bilancio di Previsione 2016/2018 del Comune di Saonara (PD), nel concludere l'esame ex art. 1, comma 166, della legge n. 266/2005:

- rileva la mancata applicazione, al risultato di amministrazione 2015, del vincolo derivante dall'eccedenza di parte capitale;
- invita l'Amministrazione comunale ad una puntuale ricostruzione dei vincoli, in particolare di quelli destinati alla parte in conto capitale, in relazione all'avanzo di amministrazione;
- raccomanda una maggiore attenzione nella contestuale assunzione degli accertamenti/impegni afferenti le partite di giro ed i servizi conto terzi, nonchè nella compilazione dei dati del questionario.

Si rammenta l'obbligo di pubblicazione della presente pronuncia ai sensi dell'art. 31 del decreto legislativo 14 marzo 2013 n. 33.

Copia della presente pronuncia sarà trasmessa a cura del Direttore della segreteria, al Sindaco, al Consiglio Comunale, al Segretario Generale, nonché all'Organo di revisione economico-finanziaria del Comune di Saonara (PD) per quanto di rispettiva competenza.

Così deliberato in Venezia, nella Camera di Consiglio del 20 dicembre 2017.

IL MAGISTRATO RELATORE

Amedeo Bianchi

Depositata in Segreteria il 5 SET. 2018

IL DIRETTORE DI SEGRETERIA

Dott.ssa Raffaella Brandolese

IL PRESIDENTE

Diana/Calaciura Traina