



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Settore Enti Locali - Controllo finanziario

Posta elettronica certificata

CORTE DEI CONTI



0004742-24/07/2015-SC_VEN-T97-P

Al Presidente del Consiglio Comunale

Al Sindaco

del Comune di Caldiero (VR)

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

OGGETTO: Art. 1, commi 166 e 167, della Legge 23/12/2005, n. 266 – Relazione dell'organo di revisione sul rendiconto 2013 – Comune di Caldiero (VR).

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, ha ritenuto, nell'adunanza del 9 giugno 2015 che quanto emerge dagli atti non rientri in alcuna delle ipotesi per le quali la Sezione deve adottare apposita pronuncia, dando tuttavia incarico, con apposita Deliberazione che si allega in copia, al Magistrato istruttore di trasmettere a codesta Amministrazione una specifica nota nella quale vengano illustrate le irregolarità riscontrate.

L'esame della relazione al rendiconto 2013, inoltrata dall'organo di revisione in ottemperanza alle disposizioni normative di cui all'art. 1, commi 166 e 167, della legge 23.12.2005, n. 266 e l'istruttoria al riguardo svolta hanno evidenziato alcune criticità sulle quali, con nota istruttoria di questa Corte del 11 maggio 2015 prot. n. 3075, venivano chiesti chiarimenti a codesto comune.

L'ente rispondeva con nota del 19 maggio 2015 prot. n. 5711 (acquisita al prot. C.d.c. n. 3355 del 19 maggio 2015). La risposta, tuttavia, non fa venir meno le criticità riscontrate in sede di istruttoria in relazione ai residui attivi (parametro deficitario n. 2), ai residui parte capitale (art. 195 TUEL), alla spesa per il personale / incarichi, come emerge nella Seconda Sezione del questionario relativo al rendiconto 2013.

In relazione al primo profilo, come accertato in istruttoria, risulta sforato il parametro ministeriale di deficitarietà strutturale n. 2: volume dei residui attivi di nuova formazione provenienti dalla gestione di competenza e relative ai titoli I e III, con l'esclusione del fondo sperimentale di riequilibrio o di fondo di solidarietà, superiori al 42 per cento dei valori di accertamento delle entrate dei medesimi titoli I e III esclusi i fondi di cui sopra.

Sul punto, la Sezione evidenzia che la natura finanziaria del bilancio e la circostanza che le procedure di entrata e di spesa sono analiticamente disciplinate da una normativa complessa che prevede numerosi passaggi prima del completamento di ciascuna di esse, comporta che in numerose occasioni le attività di incasso o di pagamento non si concludano nell'esercizio nel quale sono state avviate.

I risultati di tali operazioni vengono riportati, quindi, nel bilancio dell'esercizio successivo dell'ente quali residui, sia attivi che passivi. Nella più parte dei casi la procedura si completa nell'esercizio successivo, ma ove ciò non accada il residuo può essere mantenuto nel bilancio dell'ente sino a che l'operazione non viene a conclusione, adottando alcune regole specifiche e tenendo un comportamento prudente in quanto tali residui attivi, possono essere mantenuti solo le entrate accertate per le quali esista un effettivo titolo giuridico che garantisca all'ente territoriale creditore la relativa entrata. Infatti, i residui riportati nel bilancio concorrono a formare il risultato di amministrazione che l'ente può applicare ed utilizzare negli esercizi successivi cosicché, soprattutto in relazione ai residui attivi – entrate che l'ente ha accertato, ma non incassato, si pone la necessità che vengano mantenuti nel bilancio solo quelli che l'ente ha la ragionevole certezza di incassare.

Al fine di conferire veridicità ed attendibilità al bilancio dell'ente, il legislatore ha stabilito che, al termine di ciascun esercizio, prima dell'inserimento nel conto del bilancio dei residui attivi e passivi, l'ente deve procedere ad una particolare operazione

di riaccertamento che, in relazione a quelli attivi, consiste nel riesame delle ragioni creditorie dell'ente, al fine di decidere se mantenere il residuo, in tutto o in parte, nel bilancio dell'ente (art. n. 228 del TUEL).

Considerata la finalità della norma, deve trattarsi di un controllo sostanziale e non solo formale. L'ente non può limitarsi a verificare che persista il titolo giuridico del credito, l'esistenza del debitore e rimanga inalterata la quantificazione del credito, ma deve anche accertare la effettiva riscuotibilità dello stesso e le ragioni per le quali non è stato riscosso in precedenza, cosicché ove risulti che il credito, di fatto, non è più esistente, esigibile o, comunque, riscuotibile, deve essere stralciato dal conto del bilancio e inserito nel conto del patrimonio in apposita voce dell'attivo patrimoniale, fino al compimento del termine prescrizione (art. 230 del TUEL, così come ripreso anche dai Principi contabili); dopodiché deve essere eliminato anche dal Conto del patrimonio, con contestuale riduzione del patrimonio.

Il mantenimento di residui attivi inesigibili nel conto del bilancio incide sull'attendibilità del risultato contabile di amministrazione e sulla formazione dell'avanzo di amministrazione che può risultare sussistente solo sotto il profilo contabile (art. 187 del TUEL).

Se poi si considera che l'ente può utilizzare l'avanzo di amministrazione negli esercizi successivi, risulta chiaro che le voci che lo compongono devono essere esistenti e, pertanto, è necessario che vengano mantenuti nel Conto del bilancio i soli residui attivi esigibili, la riscossione dei quali presenti un ragionevole grado di certezza. La Sezione osserva che, considerata la disciplina normativa che regola la materia richiamata sinteticamente in precedenza, il mantenimento nel conto del bilancio di crediti risalenti nel tempo, quali quelli indicati sopra, può essere giustificato solo da ragioni che evidenzino la certa riscuotibilità del credito e le ragioni del differimento dell'incasso. In caso contrario, al fine di evidenziare l'effettiva situazione finanziaria dell'Ente è necessario che i crediti vengano stralciati ed inseriti nel conto del patrimonio ovvero venga vincolata una quota parte dell'avanzo di amministrazione se l'Ente ritiene che vi sia qualche possibilità di incasso.

Il mantenimento di residui attivi inesigibili o di dubbia esigibilità è idoneo ad influenzare negativamente il risultato di amministrazione e la sussistenza degli equilibri di bilancio, nonché la stessa attendibilità del rendiconto dell'ente e configura

un'irregolarità contabile alla quale occorre porre rimedio, anche perché, come si è detto, può incidere sull'esistenza stessa dell'avanzo di amministrazione che deve essere effettivo e reale. Tale atteggiamento prudenziale appare, peraltro, ora normativamente imposto dalle previsioni del D.L. 95/2012, convertito in L. 135/2012, che all'articolo 6, rubricato "*Rafforzamento della funzione statistica e del monitoraggio dei conti pubblici*" al comma 17, dispone che: "*A decorrere dall'esercizio finanziario 2012, nell'ambito dell'entrata in vigore dell'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio di cui al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, gli enti locali iscrivono nel bilancio di previsione un fondo svalutazione crediti non inferiore al 25 per cento dei residui attivi, di cui ai titoli primo e terzo dell'entrata, aventi anzianità superiore a 5 anni. Previo parere motivato dell'organo di revisione, possono essere esclusi dalla base di calcolo i residui attivi per i quali i responsabili dei servizi competenti abbiano analiticamente certificato la perdurante sussistenza delle ragioni del credito e l'elevato tasso di riscuotibilità*".

La seconda criticità riscontrata riguarda il disallineamento tra l'ammontare dei residui attivi e quello dei residui passivi relativi alla parte in conto capitale. In particolare dall'esame della tabella 1.10.9 risultano residui attivi dei titoli IV (€ 1.888.041,82) e V (€ 733.802,97) inferiori ai residui passivi del titolo II (€ 4.055.838,14) e la relativa differenza, pari a € 1.433.993,35 non trova capienza nell'ammontare del fondo cassa al 31/12 (€ 1.395.737,01).

Questo disallineamento è indice di una grave criticità, perché evidenzia l'avvenuto utilizzo per cassa delle entrate in conto capitale per far fronte alle spese correnti senza che sia stato ricostituito l'ammontare dei fondi utilizzati.

Osserva la Sezione che il mancato reintegro delle somme destinate alle spese in conto capitale (e quindi vincolate per destinazione), utilizzate per cassa per il pagamento delle spese correnti, costituisce una criticità gestionale alla quale occorre porre rimedio con urgenza.

Al riguardo giova richiamare l'art. 195 del TUEL il quale al primo comma prevede che "*Gli enti locali, ad eccezione degli enti in stato di dissesto finanziario sino all'emanazione del decreto di cui all'articolo 261, comma 3, possono disporre l'utilizzo, in termini di cassa, di entrate aventi specifica destinazione per il finanziamento di spese correnti, anche se provenienti dall'assunzione di mutui con istituti diversi dalla Cassa depositi e prestiti, per*

un importo non superiore all'anticipazione di tesoreria disponibile ai sensi dell'articolo 222" ed al successivo terzo comma precisa che "Il ricorso all'utilizzo delle somme a specifica destinazione, secondo le modalità di cui ai commi 1 e 2, vincola una quota corrispondente dell'anticipazione di tesoreria. Con i primi introiti non soggetti a vincolo di destinazione viene ricostituita la consistenza delle somme vincolate che sono state utilizzate per il pagamento di spese correnti".

L'obbligo di immediato ripristino delle risorse vincolate utilizzate è finalizzato ad evitare situazioni di illiquidità non facilmente risolvibili, ed infatti, se, come nella fattispecie, i fondi vincolati utilizzati sono relativi ad interventi da avviare l'Ente, non avendo realizzato le opere per le quali erano stati concessi i contributi, potrebbe venirsi a trovare nella situazione di doverli restituire, senza avere la relativa disponibilità di cassa.

Quanto all'ultimo profilo, l'Organo di revisione ha dichiarato che le disposizioni previste dal comma 28, art. 9, del D.L. n. 78/2010, convertito dalla legge n. 122/2010 non risultavano applicabili all'Ente in quanto non era stato fatto ricorso ad alcuna forma di lavoro flessibile; infatti il successivo punto 6.6.1 non era stato valorizzato. In sede istruttoria, si rilevava tuttavia che nei quadri sulla spesa del personale risultavano inserite "Spese per collaborazione coordinata e continuativa, per contratti di somministrazione e per altre forme di rapporto di lavoro flessibile", impegnate per € 32.706,44, incoerenti con quanto affermato al punto 6.6. L'Ente ha risposto che tale somma era riferita a incarichi di lavoro autonomo occasionale e di prestazioni professionali affidati a dipendenti di altre pubbliche amministrazioni, preventivamente autorizzati, per sopperire a temporanee carenze di personale amministrativo e tecnico. Purtroppo si richiama l'attenzione dell'Ente circa la necessità di evitare forme elusive dei vincoli assunzionali a fronte della chiara formula contenuta nel comma 557-bis dell'art. 1 comma della L. 296/2006 (Ai fini dell'applicazione del comma 557, costituiscono spese di personale anche quelle sostenute per i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, per la somministrazione di lavoro, per il personale di cui all'articolo 110 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, nonché per tutti i soggetti a vario titolo utilizzati, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture e organismi variamente denominati partecipati o comunque facenti capo all'ente), anche

mediante meccanismi di utilizzo di forme di appalto che mascherino invece dinamiche assunzionali: sul punto si invita in ogni caso l'Organo di revisione ad effettuare opportune verifiche ai sensi dell'art. 239 del TUEL e a relazionarne al Consiglio comunale.

IL MAGISTRATO ISTRUTTORE
Dott. Tiziano TESSARO

