



2



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

La Segreteria

Trasmissione via pec

Al Presidente del Consiglio
Comunale

Al Sindaco
del Comune di
ARCOLE (VR)

e per il tramite dell'Ente

All'Organo di revisione economico-
finanziaria
del Comune di
ARCOLE (VR)

CORTE DEI CONTI



0009435-06/12/2018-SC_VEN-T97-P

Oggetto: trasmissione delibera n. 523/2018/PRSE del 24 maggio 2018

Secondo quanto stabilito nel dispositivo, si trasmette ai soggetti in indirizzo la delibera n. 523/2018/PRSE, adottata dalla Sezione regionale di controllo per il Veneto in data 24 maggio 2018.

Distinti saluti.

Il Direttore della Segreteria
Dott.ssa Letizia Rossini



CORTE DEI CONTI

San Marco 3538 - Campo Sant' Angelo - 30124 Venezia - Italia | Tel. 041.2705.416
e-mail : supporto.sezione.controllo.veneto@corteconti.it PEC: veneto.controllo@corteconticert.it

d.o.

Deliberazione n. 523/2018/PRSE/Arcole



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 24/05/2018

composta dai Magistrati:

Diana CALACIURA TRAINA	Presidente
Tiziano TESSARO	Consigliere relatore
Amedeo BIANCHI	Consigliere
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;

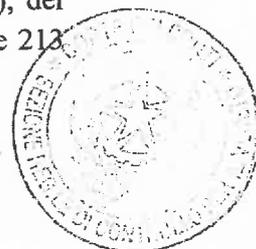
VISTA la legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, commi 166 e seguenti;

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), del comma 1 dell'art. 3, decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 213 del 7 dicembre 2012;

VISTA da ultimo, la legge 27 dicembre 2017 n. 205;



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. 49/2017/INPR con la quale la Sezione ha approvato il programma di lavoro per l’anno 2017;

ESAMINATA 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 del Comune di Arcole (VR);

VISTA la nota in data 14 febbraio 2018 prot. n. 1076, con la quale il magistrato istruttore chiedeva notizie e chiarimenti al suindicato Comune;

VISTE le deduzioni fatte pervenire dall’Amministrazione comunale con nota del 20 aprile 2018 (acquisita al prot. C.d.c. n. 4548 del 21 aprile 2018);

VISTA l’ordinanza del Presidente n. 27/2018 di convocazione della Sezione per l’odierna seduta;

UDITO il Relatore, Consigliere Tiziano Tessaro;

FATTO E DIRITTO

1. L’art. 1, commi 166 e 167, L. 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 guida 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 D.Lgs. 267/2000, inserito nel Testo Unico degli Enti Locali dall’art. 3 del D.L. 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, sesto comma, della Costituzione, della sostenibilità dell’indebitamento, dell’assenza di irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari 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 D.Lgs. 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. 1/2012, di modifica dell'art. 81, comma 6, Cost., a cui è stata data attuazione con la Legge 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 Cost. 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.

Infatti, anche dopo l’entrata in vigore della citata normativa, risulta tuttora in vigore l’art. 7, c. 7, della legge n. 131/2003, qualora tutte o parte delle irregolarità esaminate non siano così gravi da rendere necessaria l’adozione della deliberazione prevista dall’art. 148-bis del D.Lgs. n. 267/2000 e/o l’avvio del procedimento di c.d. *“dissesto guidato”* disciplinato dall’art. 6, c. 2, del D.Lgs. n. 149/2011, la natura attualmente anche collaborativa del controllo svolto dalle Sezioni regionali della Corte dei conti non esclude la possibilità di segnalare agli enti interessati irregolarità contabili non gravi o meri sintomi di precarietà. Ciò appare utile per prevenire l’insorgenza di più gravi situazioni di *deficitarietà* o di squilibrio.

2. Ciò doverosamente precisato e passando ora all’esame delle criticità riscontrate a seguito dell’esame della relazione redatta ai sensi dell’art. 1, commi 166 e ss., della richiamata legge n. 266/2005, dall’Organo di revisione, in relazione al conto consuntivo 2015 e al bilancio di previsione 2016 del Comune di ARCOLE (VR) sono emerse una serie di criticità nell’esercizio finanziario di riferimento oggetto di rilievo. Lo scrutinio della situazione finanziaria del Comune ha richiesto in particolare uno specifico approfondimento istruttorio, sfociato in apposita nota di richiesta (prot. n. 1076 del 14 febbraio 2018). I rilievi formulati s’incentravano prevalentemente sulle criticità riguardanti, in particolare:

- il permanere di una certa vulnerabilità degli equilibri di bilancio considerata sia l’utilizzo di avanzo libero, per euro 70.543,05, accertato con il rendiconto 2015 per finanziare, in parte, un debito fuori bilancio di euro 424.262,55 riconosciuto nel 2016 in relazione ad una sentenza del giudice di seconde cure (Corte d’Appello di Venezia, n. 1069/2015) pubblicata il 23/04/2015, immediatamente esecutiva, di condanna del Comune a pagare il risarcimento dei danni a favore della parte lesa (in seguito ad un incidente stradale) di euro 682.491,00 (la differenza tra i due importi suddetti è stata coperta dalla polizza assicurativa) sia la mancata costituzione a rendiconto del fondo per i contenziosi;
- l’anomalo accumulo di residui attivi totali da inizio periodo a fine periodo.

In esito alla predetta richiesta, il Comune ha fatto pervenire, con nota del 20 aprile 2018 (acquisita al prot. C.d.c. n. 4548 del 21 aprile 2018) i chiarimenti richiesti che tuttavia non hanno consentito di superare i rilievi formulati nella richiesta istruttoria.

Va preliminarmente sottolineato che il Comune di ARCOLE (VR) era stato destinatario di apposita pronuncia per l’esercizio 2014 (n. 59/2017/PRSE), in cui la Sezione aveva proceduto a rilevare il permanere di una situazione di sostanziale fragilità degli equilibri di bilancio motivata dalla re imputazione dei residui, in sede di ricognizione straordinaria sui medesimi al 01/01/2015, al solo esercizio 2015, dalla scarsa efficienza nel contrasto all’evasione tributaria e nella carenza di *governance* nei confronti di tutti gli organismi partecipati dall’Ente.



Nell'esercizio qui considerato, il fondo di cassa ammonta, al 31/12/2015, ad € 1.548.489,88 (a fronte di una cassa iniziale di euro 1.411.051,28) e la rigidità del bilancio si attesta al 27,39 %.

Le criticità, riscontrate sulla base del questionario e dell'attività istruttoria, che vanno attentamente vagliate nella gestione del bilancio degli esercizi futuri, la cui evidenza non è venuta meno a seguito della valutazione delle argomentazioni fornite dall'ente in sede di risposta istruttoria, testimoniano della necessità di operare uno sforzo supplementare sul versante gestionale da parte dell'Ente volto a declinare in modo appropriato le esigenze sottese alla corretta applicazione dei principi contabili in chiave di tutela degli equilibri di bilancio.

In ogni caso, le risultanze istruttorie restituiscono un quadro complessivo caratterizzato da una potenziale compromissione in atto degli equilibri di bilancio presidiati dall'art. 81 della Costituzione.

3. Così come evidenziato in occasione dello scrutinio del rendiconto relativo all'esercizio 2014, anche nel 2015 si osserva il permanere di una certa fragilità degli equilibri di bilancio, indotta da una pluralità di elementi, ma in particolare dalla mancata costituzione, a rendiconto, dell'accantonamento di una quota del risultato di amministrazione al fondo per i contenziosi e dall'utilizzo di tutto l'avanzo libero, pari ad euro 70.543,05, accertato con il rendiconto 2015, per finanziare, in parte, un debito fuori bilancio di euro 424.262,55 riconosciuto nell'esercizio 2016 e finanziato, per la rimanente parte, con le risorse correnti dell'esercizio 2016, in forza di una sentenza di condanna, pubblicata il 23/04/2015 (emessa dal giudice ordinario di secondo grado, sopra riferita) al risarcimento dei danni, provvisoriamente esecutiva tra le parti (per il combinato disposto ex art. 282, 351 e 359 del c.p.c.). Se il Comune avesse riconosciuto, come avrebbe dovuto correttamente fare, la legittimità del debito fuori bilancio su esposto nell'esercizio 2015 non avrebbe avuto sufficienti risorse per finanziarlo e avrebbe dovuto adottare un ripiano pluriennale, ricorrendo, in ipotesi, anche a nuovi mutui (come in effetti previsto nel bilancio pluriennale finanziario 2016/2018, salvo, poi, non fare alcuna accensione di prestiti, come già riscontrato nel conto del bilancio 2016). In altre parole, gli equilibri economico-finanziari dell'esercizio in discussione (con un risultato contabile di amministrazione di euro 232.134,85 di cui fondi liberi euro 70.543,05) sono stati salvaguardati proprio per effetto dell'operazione su descritta.

A tal proposito, L'Ente nella risposta ha precisato che *“relativamente all'incidente stradale menzionato nella tabella, si precisa quanto segue: in data 23/04/2015 è stata pubblicata la sentenza n. 1069/15 da parte della Corte d'Appello di Venezia, che condannava il Comune di Arcole al risarcimento dei danni per un importo di € 682.491,00, corrispondente alla quota parte quantificata nel 35%. Tali danni sono stati coperti da polizza assicurativa per l'importo di € 258.228,45 (dei quali € 108.228,45 corrisposti nel 2015), mentre la differenza di € 424.262,55 è stata riconosciuta, con delibera di CC n. 24 del 26/04/2016, come debito fuori bilancio ed è stata finanziata per € 70.543,05 con applicazione dell'avanzo di amministrazione anno 2015 e per € 353.719,50 con risorse proprie di bilancio”*.

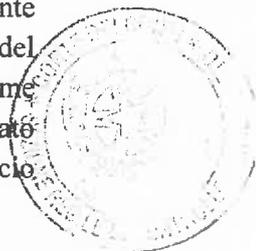
La Sezione osserva che la rilevazione del debito avrebbe dovuto essere inserita al

momento del suo riconoscimento indicato in sede di riequilibri di bilancio dal legislatore, o secondo la diversa periodicità prevista dal regolamento dell'ente. Non è, pertanto, assentibile il loro riconoscimento in anni successivi, con conseguente elusione delle regole e vincoli di finanza pubblica: né d'altro canto, la ripartizione del debito in più esercizi è consentita dai nuovi principi di contabilità armonizzata.

La mancata costituzione di un accantonamento obbligatorio al fondo rischi per passività potenziali, genera un incremento di spesa da parte dell'Ente locale non consentito dai nuovi principi di contabilità armonizzata, in quanto una volta emerso il debito, lo stesso non trovando copertura nel fondo appositamente costituito, rappresenta una elusione del patto di stabilità interno nell'anno in cui lo stesso andava riconosciuto e pari alla spesa che l'Ente locale ha impegnato per altre finalità.

Ai fini, pertanto, del ritardo con il quale il Comune ha proceduto al riconoscimento del debito fuori bilancio nell'esercizio successivo, l'importo riconosciuto produce l'effetto di determinare un'elusione del patto di stabilità interno nell'anno di riferimento in cui il debito avrebbe dovuto esser riconosciuto. In altri termini, quello che rileva è l'obbligo imposto dalla legge del loro riconoscimento (entro il 31 luglio) o ad altra periodicità, ulteriore rispetto a quella stabilita dalla legge e non derogabile da parte dell'Ente locale, stabilita dal regolamento comunale. Nel caso dell'Ente locale oggetto di scrutinio i debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2016 sono sorti nel 2015 (la sentenza provvisoriamente esecutiva è stata pubblicata nell'aprile 2015). I citati debiti fuori bilancio avrebbero dovuto essere riconosciuti nel 2015, in assenza di appositi accantonamenti nel bilancio 2015 per l'incremento del fondo passività potenziali, lo sono stati, invece, con ritardo, riconosciuti solo nell'anno 2016. Nel caso di specie, pertanto, i debiti fuori bilancio non riconosciuti nell'anno 2015 rappresentano una violazione del patto di stabilità interno che andrebbero corretti di pari importo.

In conclusione, va considerato elusivo il ritardo nel riconoscimento dei debiti fuori bilancio, con la conseguente ripresa (tra le spese finali nette, parte corrente, impegni della competenza del titolo I° relativo alle spese correnti tra i quali va annoverato, indubbiamente, il debito di valore costituito dalla sentenza di condanna al risarcimento dei danni) ai fini del rispetto del patto di stabilità interno, nell'anno 2015 dell'intero importo dei debiti fuori bilancio non riconosciuti in tale anno che ha portato ad una conferma del rispetto del patto di stabilità interno 2015, ma con una diminuzione *in peius* del risultato. Infatti, il Comune ha certificato il rispetto del patto prefato con un differenziale, tra saldo finanziario (SF) e saldo obiettivo (SO), in migliaia di euro, pari a 308 ($393-85=308$). Tuttavia, il SF dev'essere rideterminato nel modo seguente, non solo per il motivo anticipato sopra, ma anche per un'altra causa. Dalle verifiche effettuate d'ufficio, è emerso un errore in cui è incorso il Comune nel computo del saldo finanziario, considerato che è stato valorizzato, tra le entrate finali nette, parte corrente, in diminuzione, il fondo pluriennale vincolato di spesa (parte corrente, appunto), pari ad euro 310 mila (valore errato) anziché in euro 108 mila (valore esatto), con conseguente rideterminazione in aumento, pari al saldo tra gli ultimi due importi ($310-108=202$), del saldo finanziario posto a 595 mila euro ($393+202=595$) e non a 393 mila come erroneamente computato dal Comune. Ciò correttamente premesso, al SF così calcolato in modo esatto (595 mila euro) bisogna sottrarre l'ammontare del debito fuori bilancio



(tra le spese finali nette, parte corrente, del Titolo I°, come già esposto sopra), e, per l'effetto, il SF diventa pari ad euro 171 mila ($595-424=171$); ne consegue una differenza tra il saldo finanziario rideterminato come sopra e il saldo obiettivo pari a 86 mila euro ($171-85=86$).

Conclusivamente, il patto di stabilità interno 2015 è comunque rispettato, ma rettificato d'ufficio in diminuzione con un differenziale, tra SF e SO, pari a 86 mila euro ($171-85=86$). Per tale motivo, il Comune dovrà trasmettere al Ministero delle Finanze, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato (attraverso il portale *web* dedicato), un nuovo certificato di rispetto del patto di stabilità interno 2015 con i valori accertati da questa Sezione; infine, dovrà essere spedita alla Sezione copia del nuovo certificato trasmesso come sopra, nello stato "*inviato e protocollato*".

In merito, invece, all'assenza del fondo per i contenziosi, l'Amministrazione comunale precisa che "*non ha provveduto ad accantonare alcuna quota di avanzo di amministrazione per contenziosi, in quanto ha provveduto direttamente ad applicare l'intera quota di avanzo disponibile per dare copertura a quota parte dei debiti fuori bilancio riconosciuti al 31/12/2015. Poi non ha ritenuto dover accantonare altre quote, non risultando altre controversie in corso*".

La Sezione, pur prendendo atto dei chiarimenti ricevuti, ritiene doveroso evidenziare la permanenza delle criticità segnalate, riscontrate sulla base del questionario e dell'attività istruttoria, che dovranno attentamente essere vagliate nella gestione del bilancio degli esercizi futuri, la cui evidenza non è venuta meno pur dopo la valutazione delle argomentazioni fornite dall'ente in sede di risposta istruttoria.

In particolare, il Collegio sottolinea che la fragilità dell'equilibrio di bilancio riscontrata, richiederà uno sforzo supplementare sul versante gestionale da parte dell'Ente volto a declinare in modo appropriato le esigenze sottese alla corretta applicazione dei principi contabili, in ossequio ai principi enunciati dalla giurisprudenza costituzionale sul punto (Corte Cost. n. 70/2012). Si osserva, infatti, che, in un'ottica di sana gestione che permea l'intero ordinamento e la cui cogenza deriva direttamente dalla sua riconosciuta matrice comunitaria, non si possono generare alterazioni sostanziali dell'equilibrio, in relazione alla puntuale e necessaria osservanza del principio costituzionale posto dal nuovo art. 97 della Costituzione (a mente del quale le pubbliche Amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico), oltreché naturalmente dell'art. 81 della Costituzione.

La conferma in sede istruttoria della mancata osservanza dei principi dell'armonizzazione contabile derivava, altresì, dal mancato accantonamento al fondo per contenziosi. In materia, pur prendendo atto delle argomentazioni dell'Ente, la Sezione ribadisce la doverosità della istituzione del fondo rischi, in quanto l'allegato 4/2 al D.Lgs. 118/2011 – disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili - prevede, tra l'altro, la costituzione di un apposito fondo per far fronte ad oneri derivanti da sentenza. Vengono sostanzialmente indicate due ipotesi sulle quali fondare la costituzione di tale fondo: – quando a seguito di contenzioso l'ente abbia una "*significativa probabilità di soccombere*"; – quando a seguito di sentenza non definitiva

e non esecutiva l'ente sia condannato al "pagamento di spese".

A tale proposito si rinvia all'Allegato n. 4/2 del D.Lgs. n. 118/2011 "principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria" che al punto 9.2 stabilisce che "il risultato di amministrazione è distinto in fondi liberi, vincolati, accantonati e destinati. La quota accantonata del risultato di amministrazione è costituita da: ... 3. gli accantonamenti per le passività potenziali (fondi spese e rischi)". In particolare circa il Fondo spese legali va richiamato quanto stabilito nei medesimi Principi Contabili al punto 5.2 lettera h: "in occasione della prima applicazione dei principi applicati della contabilità finanziaria, si provvede alla determinazione dell'accantonamento del fondo rischi spese legali sulla base di una ricognizione del contenzioso esistente a carico dell'ente formatosi negli esercizi precedenti, il cui onere può essere ripartito, in quote uguali, tra gli esercizi considerati nel bilancio di previsione o a prudente valutazione dell'ente, fermo restando l'obbligo di accantonare nel primo esercizio considerato nel bilancio di previsione, il fondo riguardante il nuovo contenzioso formatosi nel corso dell'esercizio precedente (compreso l'esercizio in corso, in caso di esercizio provvisorio). In presenza di contenzioso di importo particolarmente rilevante, l'accantonamento annuale può essere ripartito, in quote uguali, tra gli esercizi considerati nel bilancio di previsione o a prudente valutazione dell'ente. Gli stanziamenti riguardanti il fondo rischi spese legali accantonato nella spesa degli esercizi successivi al primo, sono destinati ad essere incrementati in occasione dell'approvazione del bilancio di previsione successivo, per tenere conto del nuovo contenzioso formatosi alla data dell'approvazione del bilancio. In occasione dell'approvazione del rendiconto è possibile vincolare una quota del risultato di amministrazione pari alla quota degli accantonamenti riguardanti il fondo rischi spese legali rinviati agli esercizi successivi, liberando in tal modo gli stanziamenti di bilancio riguardanti il fondo rischi spese legali (in quote costanti tra gli accantonamenti stanziati nel bilancio di previsione). L'organo di revisione dell'ente provvede a verificare la congruità degli accantonamenti".

La Sezione delle Autonomie con la deliberazione n. 9/2016/Inpr ha sottolineato a tale proposito che il principio contabile applicato della contabilità finanziaria introduce come fondo rischi nel caso in cui l'ente, a seguito di contenzioso in cui ha significative probabilità di soccombere, o di sentenza non definitiva e non esecutiva, sia condannato al pagamento delle spese.

Anche nel caso del "fondo contenziosi" è richiesto, pertanto, un monitoraggio costante della sua formazione e della relativa adeguatezza per affrontare tempestivamente le posizioni debitorie fuori bilancio che si possono determinare a seguito degli esiti del giudizio.

È accertato, infatti, che una delle cause del rischio di squilibri strutturali del bilancio è rappresentata da sentenze che determinano per l'ente l'insorgere di oneri di rilevante entità finanziaria e che il bilancio non riesce ad affrontare con risorse disponibili nell'anno o nel triennio di riferimento del bilancio (art. 193 TUEL). La nota integrativa, allegata al bilancio, deve, anche nel caso del "fondo contenziosi", curare particolarmente l'indicazione dei criteri che sono stati adottati per pervenire alla decisione di accantonamento al "fondo rischi" e fornire valutazioni sulla gestione complessiva dei



rischi da contenzioso per l'ente.

Tali valutazioni devono riguardare in modo particolare l'incidenza che il contenzioso in essere può avere sugli equilibri attuali e futuri del bilancio e della gestione e sulla capacità da parte dell'ente di fare fronte agli oneri che potrebbero insorgere dagli esiti dei giudizi in corso.

Più recentemente la Sezione delle Autonomie con deliberazione n. 14/2017/Inpr contenente *“linee di indirizzo per la relazione dei revisori dei conti dei comuni, delle città metropolitane e delle province sui bilanci di previsione 2017-2019 per l'attuazione dell'art. 1 comma 166 e seguenti della legge 23 dicembre 2005 n. 266”*, volte a fornire agli enti utili indicazioni di principio e operative su alcuni profili di particolare rilevanza per la corretta programmazione e gestione del bilancio di previsione 2017-2019, ha peraltro sottolineato: *“particolare attenzione deve essere riservata alla quantificazione degli altri accantonamenti a fondi, ad iniziare dal Fondo contenzioso, legato a rischi di soccombenza su procedure giudiziarie in corso. Risulta essenziale procedere ad una costante ricognizione e all'aggiornamento del contenzioso formatosi per attestare la congruità degli accantonamenti, che deve essere verificata dall'Organo di revisione. Anche in questo caso, la somma accantonata non darà luogo ad alcun impegno di spesa e confluirà nel risultato di amministrazione per la copertura delle eventuali spese derivanti da sentenza definitiva, a tutela degli equilibri di competenza nell'anno in cui si verificherà l'eventuale soccombenza”*.

A tal fine, anche in relazione alle risultanze istruttorie, diviene assolutamente necessario accantonare le somme relative ai fini della costituzione del fondo rischi, sia per la significativa probabilità di soccombere, che, a maggior ragione, per l'esistenza di sentenze non definitive e non esecutive in cui l'ente sia condannato al pagamento di spese. Ciò in quanto, la finalità è infatti quella di non fare trovare l'Ente sguarnito nel momento in cui l'evento negativo che si è ritenuto probabile dovesse realizzarsi e comportare il pagamento di spese, sia legali che risarcitorie: la finalità è quella di preservare gli equilibri di bilancio, e richiederà quindi uno sforzo supplementare sul versante gestionale da parte dell'Ente volto a declinare in modo appropriato le esigenze sottese alla corretta applicazione dei principi contabili; l'entità del contenzioso dovrà essere nel contempo specificamente monitorato dall'Organo di Revisione e contenuto nella relazione allegata ai documenti programmatori, secondo quanto indicato dalla citata delibera di Sezione Autonomie n. 14/2017/Inpr.

Le risposte fornite non fugano le perplessità già esposte nella nota istruttoria ed anzi confermano le notevoli criticità che concernono la tenuta del bilancio.

Invero, se lo scopo del documento di bilancio è di *“riassumere in modo chiaro ed attendibile la situazione economico-finanziaria dell'ente che lo adotta. Quest'ultima si ricava, a sua volta, attraverso il rapporto tra attività e passività, che deve sempre tendere all'equilibrio”* (Corte costituzionale 279/2016), va sottolineato in ogni caso, che la risposta fornita dal Comune denota una non corretta applicazione dei principi della normativa sull'armonizzazione contabile che, funzionali alla tutela degli equilibri di bilancio, vengono ad essere concretamente vulnerati, determinando di conseguenza l'alterazione sostanziale del risultato di amministrazione.

4. Lo scrutinio del rendiconto relativo all'esercizio 2015 ha evidenziato, altresì, un incremento, anziché una loro attesa stabilizzazione, dei residui attivi totali tra inizio e fine periodo (da euro 983.357,00 ad euro 3.093.192,80) accumulato che pare anomalo in un'ottica di contabilità armonizzata. L'Ente ha giustificato tale circostanza negandola in quanto ha comparato quelli iniziali con quelli conservati a residuo e provenienti dai precedenti esercizi (pari ad euro 359.874,86 per cui i residui qui considerati sarebbero diminuiti, per questa tesi).

In punto di gestione dei residui, la Corte dei Conti, Sezione Autonomie, nella deliberazione n. 9/SEZAUT/2016/INPR, concernente le linee di indirizzo per la formazione del bilancio 2016-2018 e per l'attuazione della contabilità armonizzata negli enti territoriali, ha osservato come *"per effetto della gestione ordinaria dei residui, che comporta ogni anno la formazione di nuovi residui attivi e la riscossione o cancellazione di vecchi crediti, lo stock dei residui attivi dovrebbe tendere ad una naturale stabilizzazione, mentre i residui passivi devono tendere verso una progressiva riduzione"*.

Su tale aspetto critico, il Collegio riscontra un andamento nella gestione dei residui difforme dalle attese su riportate le quali, però, si riferiscono al passaggio a regime della riforma contabile recata dall'armonizzazione contabile mentre nella fattispecie si versa nel primo anno di applicazione del principio contabile applicato della competenza finanziaria potenziata (preceduto, però, già dalla ricognizione straordinaria dei residui al 01/01/2015). Infatti, a tal proposito, si rammenta come la Sezione Autonomie, nella deliberazione *ibidem*, abbia rilevato che *"il riaccertamento straordinario ha avuto lo scopo di adeguare i residui attivi e passivi, conservati al 31 dicembre 2014 in forza delle regole vigenti prima dell'entrata in vigore della riforma contabile, al principio della competenza finanziaria potenziata che, a far data dal 1° gennaio 2015, è divenuto la regola fondamentale da applicare alla gestione finanziaria degli enti e, quindi, anche alla gestione dei residui"*.

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). In ogni caso, al fine di garantire gli equilibri della gestione finanziaria, in presenza di residui attivi, risalenti anni indietro nel tempo e di dubbia sussistenza, occorre attivare per tempo idonee procedure di ricognizione e verifica delle singole posizioni creditorie 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 attivi, finalizzata a mantenere in bilancio solo quelle per le quali la riscossione possa essere previsto con un ragionevole grado di certezza; infatti al fine di conferire veridicità ed attendibilità al bilancio dell'Amministrazione locale, il legislatore ha stabilito che al termine di ciascun esercizio, prima dell'inserimento in bilancio dei residui attivi, l'ente debba procedere ad una specifica operazione di riaccertamento tesa a verificare le posizioni creditorie.

Considerata la finalità della norma deve trattarsi di un controllo sostanziale e non solo formale; l'Ente cioè non può limitarsi a verificare che continui a sussistere il titolo



giuridico del credito, l'esistenza del debitore e 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 un'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.

Nella maggior 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: occorre però adottare alcune regole specifiche e tenere un comportamento prudente poiché, con specifico riferimento ai residui, possono essere mantenuti fra i residui attivi dell'esercizio solo le entrate accertate per le quali esista un effettivo titolo giuridico che garantisca all'ente territoriale creditore la relativa entrata.

La Sezione conclusivamente invita il Comune a vigilare attentamente sulla riscossione dei crediti mantenuti in bilancio, alla luce dei potenziali riflessi negativi di un loro improprio mantenimento sul risultato di amministrazione, sulla salvaguardia degli equilibri di bilancio e sulla stessa attendibilità del rendiconto dell'ente, garantendo altresì la corretta applicazione dei nuovi principi contabili, postulati dall'armonizzazione contabile.

PQM

la Sezione Regionale di Controllo per il Veneto nel concludere l'esame sulla documentazione inerente al Rendiconto per l'esercizio 2015 e al Bilancio di Previsione 2016-2018 del Comune di ARCOLE (VR):

- richiama il Comune di ARCOLE (VR) all'osservanza dei principi in tema di armonizzazione contabile, che, funzionali al rispetto degli equilibri di bilancio presidiati dall'art. 81 della Costituzione, sono vulnerati - nella gestione risultante dall'esame sulla documentazione inerente al Rendiconto per l'esercizio 2015 e al Bilancio di Previsione 2016-2018 svolto da questa Sezione - dal riconoscimento tardivo, e finanziamento, di debiti fuori bilancio sorti nel 2015, ma riconosciuti nel 2016 e conseguente rideterminazione *in peius* del differenziale relativo al rispetto del patto di stabilità interno 2015, pari a 86 mila euro ($171-85=86$) e non a 308 mila euro, dalla mancata costituzione, a rendiconto, del fondo per i contenziosi e dall'anomalo accumulo di residui attivi totali tra inizio e fine periodo, diversamente dalle auspiccate attese;
- rileva, per l'effetto, una sostanziale compromissione in atto degli equilibri di bilancio, testimoniata in particolare dai sopra indicati fattori di criticità;
- ordina al Comune la trasmissione, esclusivamente attraverso lo specifico portale *web*, al Ministero delle Finanze, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, di un nuovo certificato (rettificativo e sostitutivo di quello già trasmesso) di rispetto del patto di stabilità interno 2015 con i dati contabili così come accertati da questa Sezione; ordina al Comune, inoltre, l'invio, alla Sezione medesima, della copia, nello stato

“inviato e protocollato”, dell’avvenuto adempimento suddetto;

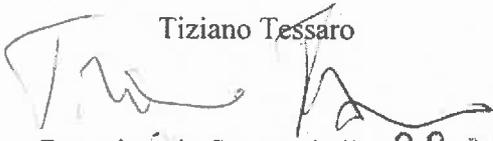
- rammenta l’obbligo di pubblicazione della presente pronuncia ai sensi dell’art. 31 del D.Lgs 14 marzo 2013, n. 33.

Copia della presente pronuncia sarà trasmessa al Presidente del Consiglio Comunale, al Sindaco ed all’Organo di Revisione Economico-Finanziaria del Comune di ARCOLE (VR).

Così deliberato in Venezia, nella Camera di Consiglio del 24/05/2018.

Il Magistrato Relatore

Tiziano Tessaro



Depositata in Segreteria il 29 NOV. 2018

IL DIRETTORE DI SEGRETERIA

Dott.ssa Letizia Rossini

Il Presidente

Diana Calaciura Traina

