



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

La Segreteria

Trasmissione tramite Con.Te.

Al Presidente del Consiglio
Comunale

Al Sindaco
del Comune di

VIGASIO (VR)

All'Organo di revisione economico-
finanziaria
del Comune di

VIGASIO (VR)

Oggetto: trasmissione delibera n. 102/2019/PRSE del 13 marzo 2019

Secondo quanto stabilito nel dispositivo, si trasmette ai soggetti in indirizzo la delibera n. 102/2019/PRSE, adottata dalla Sezione regionale di controllo per il Veneto in data 13 marzo 2019.

Distinti saluti.

Il Direttore della Segreteria

Dott.ssa Letizia Rossini




CORTE DEI CONTI



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

*Nell'adunanza del 13/03/2019
composta dai magistrati:*

Diana CALACIURA TRAINA	Presidente
Maria Laura PRISLEI	Consigliere
Giampiero PIZZICONI	Consigliere
Tiziano TESSARO	Consigliere - relatore
Amedeo BIANCHI	Consigliere
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 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. 6 /SEZAUT/2017/INPR del 30 marzo 2017, 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 2016”*;

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

VISTA la deliberazione n. 20/2018/INPR con la quale la Sezione ha approvato il programma di lavoro per l’anno 2018;

ESAMINATA la relazione sul rendiconto di gestione per l’esercizio finanziario 2016, redatta dall’Organo di Revisione del Comune di Vigasio (VR);

VISTA l’ordinanza del Presidente n.15/2019 di convocazione della Sezione per l’odierna seduta;

UDITO il Relatore, Tiziano Tessaro;

FATTO

Dall’esame del questionario e della relazione sul rendiconto 2016 del Comune di Vigasio, redatta ai sensi dell’art. 1, commi 166 e segg. della legge 23 dicembre 2005 n.266 e dai dati in possesso di questa Corte, emergevano talune criticità, così di seguito compendiate:

- squilibrio di parte corrente;
- errata quantificazione del fondo cassa al 01/01/2016;
- errata contabilizzazione del FPV;
- perplessità su accantonamento al FCDE;
- mancato accantonamento fondo indennità fine mandato;
- perdita notevole Società Autodromo del Veneto Spa.

Con nota istruttoria n. 625 del 24 gennaio 2019 indirizzata al Sindaco ed all’Organo di revisione, si chiedevano chiarimenti in merito alle suddette criticità.

Il Comune di Vigasio ha riscontrato l’istruttoria con deduzioni n. 1313 del 25 gennaio 2019, acquisite al protocollo di questa Corte con numerazione 681 del 25 gennaio 2019.

All'esito della suddetta risposta, il Magistrato istruttore ritenendo la sussistenza dei presupposti di legge ha deferito la questione alla Sezione Regionale del controllo per l'esame e la pronuncia di competenza, evidenziando il permanere di taluni profili di criticità emergenti dall'esame del rendiconto 2016 del Comune di Vigasio.

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.

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 2016 del Comune di Vigasio (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. 625 del 24 gennaio 2019). I rilievi formulati s'incentravano prevalentemente sulle criticità riguardanti:

- squilibrio di parte corrente;
- errata quantificazione del fondo cassa al 01/01/2016;
- errata contabilizzazione del FPV di parte corrente;
- perplessità su accantonamento al FCDE;
- mancato accantonamento fondo indennità fine mandato;
- perdita notevole Società Autodromo del Veneto Spa.

In esito alla predetta richiesta, il Comune ha fatto pervenire, con note prot. n. 1313 del

25 gennaio 2019, acquisito al protocollo di questa Corte con numerazione 681 del 25 gennaio 2019, i chiarimenti richiesti che, tuttavia, non hanno consentito di superare i rilievi formulati nella richiesta istruttoria.

Va preliminarmente sottolineato che il Comune di Vigasio era stato destinatario di apposita pronuncia per l'esercizio 2015 (Deliberazione n. 337/2018/PRSE), in cui la Sezione aveva proceduto a rilevare la potenziale criticità costituita dalla presenza di uno squilibrio di parte corrente, dalla mancanza di accantonamenti e vincoli, ed in particolare per via della sottostima del FCDE, dall'avvenuto accertamento per cassa delle entrate tributarie e dall'avvenuta alterazione del risultato di amministrazione per la conseguente sovrastima della parte disponibile.

Le criticità, riscontrate sulla base del questionario e dell'attività istruttoria, che vanno attentamente vagliate nella gestione del bilancio degli esercizi futuri, e 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.

L'approfondimento svolto sui contenuti del questionario e a seguito della nota più sopra indicata restituisce un quadro istruttorio caratterizzato da una alterazione sostanziale degli equilibri di bilancio, suffragato da una serie di criticità di seguito esposte.

3. Così come accaduto in relazione all'esercizio 2015, anche in occasione del rendiconto relativo all'esercizio 2016, è emerso uno squilibrio di parte corrente per € 65.253,14.

In particolare, si osserva dai dati rilevabili dal prospetto "*Verifica equilibri*" contenuto negli schemi di bilancio del consuntivo 2016 inseriti in BDAP, un'errata contabilizzazione dei FPV d'entrata. Più precisamente:

- il FPV d'entrata di parte corrente è stato contabilizzato in € 101.354,03 anziché in € 78.780,60;
- il FPV d'entrata di parte capitale è stato contabilizzato in € 574.853,95 anziché in € 260.587,96.

Per quanto sopra, sarebbe risultato un equilibrio di parte corrente negativo, di € - 42.679,71, mentre detto saldo, come evidenziato nella nota (3) dello schema di "Equilibri di bilancio per gli enti Locali" approvato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze con Decreto del 30 marzo 2016, non può esser inferiore a zero per il rispetto delle disposizioni di cui all'art. 162 del Tuel.

Con riferimento alla contabilizzazione del FPV d'entrata di parte corrente e di parte capitale, l'Ente, dopo aver premesso che trattavasi del primo anno di gestione del medesimo e risultando la materia di nuova istituzione, ha confermato i dati esposti inseriti nella BDAP ed ha confermato, altresì, che l'avanzo applicato al bilancio 2016 non è stato utilizzato.

In merito al valore negativo dell'equilibrio rilevato, ha evidenziato che lo stesso è stato determinato nelle fasi di elaborazione contabile del rendiconto ma non ha comportato ripercussioni sulla gestione finanziaria dell'ente: lo squilibrio sarebbe stato determinato



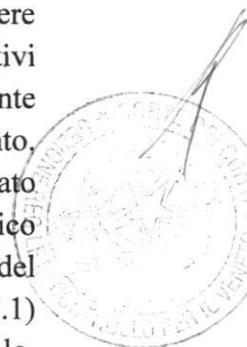
da maggiori spese sostenute nell'esercizio rispetto alle entrate e comunque, ha precisato, sono state adottate successivamente tutte le misure correttive idonee per il ripristino degli equilibri durante l'esercizio successivo.

Sul punto, la Sezione, evidenzia che l'art. 162, commi 1, 2° per., e 6, del D.Lgs. 267/2000 (TUEL) prevedono 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 richiamato 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 vengono 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”*. Il principio in oggetto non solo deve essere rispettato in sede previsionale, ma deve essere confermato anche nella gestione annuale, contrariamente a quanto è avvenuto nel caso di specie.

Pur prendendo atto di quanto esposto dall'Amministrazione comunale, la criticità concernente l'errata contabilizzazione dei FPV d'entrata sia di parte corrente che di parte capitale, pare permanere. Il FPV d'entrata di parte corrente è stato contabilizzato in € 101.354,03 anziché in € 78.780,60 ed il FPV d'entrata di parte capitale è stato

contabilizzato in € 574.853,95 anziché in € 260.587,96. A fronte di ciò, rimane confermato anche lo squilibrio di parte corrente, pur dando conto del fatto che lo squilibrio approvato dall'Ente ammontava a € -42.679,71, mentre se il Comune avesse contabilizzato correttamente entrambi gli FPV, lo squilibrio effettivo avrebbe dovuto essere di € -65.253,14.

È necessario richiamare al riguardo il principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria (allegato 4/2 al d.lgs. n. 118/2011), nella parte in cui tratta dell'accertamento delle entrate e dell'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità. Premesso che devono essere *“accertate per l'intero importo del credito anche le entrate di dubbia e difficile esazione, per le quali non è certa la riscossione integrale, quali le sanzioni amministrative al codice della strada, gli oneri di urbanizzazione, i proventi derivanti dalla lotta all'evasione, ecc.”*, il principio contabile specifica che solamente *“le entrate che negli esercizi precedenti a quello di entrata in vigore del presente principio applicato sono state accertate ‘per cassa’, devono continuare ad essere accertate per cassa fino al loro esaurimento”*. Pertanto, il principio della competenza finanziaria c.d. potenziato, che prevede che le entrate debbano essere accertate e imputate contabilmente all'esercizio in cui è emesso il ruolo ed effettuato un accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità, vincolando a tal fine una quota dell'avanzo di amministrazione, è applicato per i ruoli emessi a decorrere dall'entrata in vigore del presente principio applicato. Solamente i ruoli coattivi, relativi a ruoli emessi negli esercizi precedenti a quello di entrata in vigore del presente principio, devono continuare ad essere accertati per cassa fino al loro esaurimento. Peraltro, con specifico riferimento alle entrate tributarie, il principio contabile applicato distingue a seconda che l'entrata sia gestita mediante ruoli ordinari o liste di carico (quale la TARI) ovvero che la relativa riscossione avvenga per autoliquidazione del contribuente (quali ad esempio l'IMU e TASI). Nel primo caso (paragrafo 3.7.1) l'entrata è accertata e imputata contabilmente all'esercizio in cui è emesso il ruolo, l'avviso di liquidazione e di accertamento e le liste di carico, a condizione che la scadenza per la riscossione del tributo sia prevista entro i termini dell'approvazione del rendiconto (nei casi in cui la legge consente espressamente l'emissione di ruoli con scadenza nell'esercizio successivo). Nel secondo caso (paragrafo 3.7.5), vige il principio dell'accertamento sulla base delle riscossioni effettuate entro la chiusura del rendiconto e, comunque, entro la scadenza prevista per l'approvazione del rendiconto (sull'applicazione del principio contabile a tale tipologia di entrate, si veda sez. reg. contr. Piemonte, delib. 14 luglio 2016, n. 94/PAR). Infine, quanto alle entrate da *“lotta all'evasione”* (paragrafo 3.7.6), anche queste sono accertate per cassa quando si riferiscono alle entrate tributarie riscosse per cassa, *“salvo i casi in cui la lotta all'evasione è attuata attraverso l'emissione di avvisi di liquidazione e di accertamento, di ruoli e liste di carico, accertate sulla base di documenti formali emessi dall'ente e imputati all'esercizio in cui l'obbligazione scade (per tali entrate si rinvia ai principi riguardanti l'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità e la rateizzazione delle entrate)”*. Il paragrafo 3.7.1, relativo alle entrate ordinariamente gestite mediante ruoli o liste di carico, precisa invece che *“l'emissione di ruoli coattivi, in quanto relativi ad entrate già accertate, non comporta l'accertamento di nuove entrate. Le sanzioni e gli interessi correlati ai ruoli coattivi sono accertati per cassa. Sono accertati per cassa*



anche le sanzioni e gli interessi correlati ai ruoli coattivi riguardanti tipologie di entrate diverse dai tributi, esclusi i casi in cui è espressamente prevista una differente modalità di accertamento. Nel caso di avvisi di accertamento riguardanti entrate per le quali non è stato effettuato l'accertamento contabile alla data di entrata in vigore del decreto legislativo n. 118/2011, si procede a tale registrazione quando l'avviso diventa definitivo (sempre se il contribuente non abbia già effettuato il pagamento del tributo). In tal caso l'entrata è imputata alla voce del piano dei conti relativa al tributo considerato «riscosso a seguito di attività di verifica e controllo»».

Occorre, in via generale, osservare che il principio della prudenza, il quale deve trovare applicazione in tutto il sistema di bilancio, esige che nel documento di previsione debbano essere iscritte solo le entrate che si prevede siano accertabili nel periodo amministrativo considerato. Appare opportuno evidenziare che una posta contabile può essere qualificata come straordinaria e/o non ripetitiva, quando è originata da cause non permanenti, sicché non dà alcuna garanzia che si ripeta (o che si ripeta nella stessa misura) negli esercizi successivi. (Corte conti, sez. reg. contr. Piemonte, 16.7.2013, n. 261; Corte Conti, sez. reg. contr. Lazio, 14.9.2009, n. 32).

Sul punto, va ricordato che le entrate non ripetitive, pur in presenza di un trend consolidato, non presentano alcuna garanzia che si ripetano nella stessa misura negli esercizi successivi; è quindi opportuno che non finanzino spese ripetitive, in quanto il finanziamento di spese ripetitive attraverso entrate di natura straordinaria potrebbe profilare rischi per i futuri equilibri di bilancio. (Corte conti, sez. reg. contr. Piemonte n. 49/2015).

È dunque evidente che occorre provvedere ad una corretta destinazione delle entrate straordinarie a spese correnti non connotate da ripetitività, posto che altrimenti scelte differenti sono suscettibili di incidere negativamente non solo sulla regolare costruzione dell'equilibrio economico, ma anche, sul relativo mantenimento in fase dinamica.

Va da sé che valutazioni prudenziali, in sede di predisposizione del bilancio di previsione, richiedono, nella formazione degli equilibri di parte corrente, ampie cautele ove si intenda fare ricorso a entrate non aventi carattere ripetitivo, le quali, oltre che fondarsi su stime attendibili, dovrebbero essere correlate a spese aventi le medesime caratteristiche, a spese cioè una tantum o comunque discrezionali e quindi comprimibili.

È dunque evidente che non sia convincente né fisiologica la reiterata copertura dello squilibrio di parte corrente mediante poste straordinarie, come del resto ampiamente avvenuto altresì in precedenti esercizi, che solo per scelta legislativa possono essere utilizzati per finanziare spese correnti.

4. L'approfondimento istruttorio ha messo in evidenza delle ulteriori criticità emerse dalla disamina del prospetto "All. a) Risultato di amministrazione" contenuto negli schemi di bilancio del consuntivo 2016 inseriti in BDAP, ove risulta che il fondo cassa iniziale di € 455.186,16 (01/01/2016) non corrisponde al fondo cassa al 31/12/2015 deliberato in sede di approvazione del rendiconto 2015, pari a € 477.159,29 e attestato dall'Organo di revisione in occasione dell'approvazione delle risultanze dell'esercizio 2015. In forza di ciò, il fondo cassa finale (31/12/2016), pari al Fondo cassa iniziale +

riscossioni – pagamenti, risulterebbe diminuito della suddetta differenza tra fondo cassa finale al 2015 e fondo cassa iniziale al 2016 pari a € 21.973,13.

Con riferimento a ciò, l'Ente ha precisato che la differenza rilevata sul fondo di cassa sarebbe scaturita durante il passaggio di consegne tra i due tesorieri nel cambio di tesoreria comunale e che, comunque, il valore per differenza rilevato sarebbe stato riallineato nelle fasi iniziali dell'esercizio, ad avvenuto passaggio a cura del tesoriere uscente. I valori, quindi, sarebbero stati comunque completamente riallineati.

Anche in questo caso, pur tenendo nella debita considerazione quanto affermato dall'Amministrazione, la evidenziata criticità legata alla differenza del fondo cassa tra il 31/12/2015 e il 01/01/2016, era risultata evidente in sede istruttoria, in quanto, in disparte l'incongruenza tra i due tesorieri nel passaggio delle competenze, l'Ente avrebbe dovuto contabilizzare il fondo di cassa corretto ed evidenziare tale incongruenza al Tesoriere in carica.

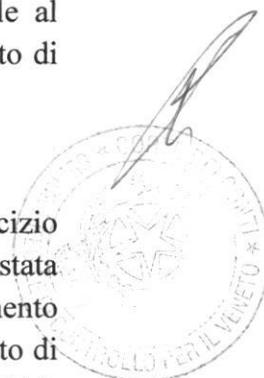
In sede di audizione tenutasi presso la Sezione il giorno 6 marzo 2019, il segretario generale dell'Ente, Avv. Carmela Puzzo, ha precisato che a seguito delle verifiche effettuate, la discrepanza causata dal passaggio di competenze tra i tesorieri sarebbe stata conciliata nel corso del 2016. Il Segretario ha poi affermato che avrà cura di proporre al Consiglio comunale l'adozione di una deliberazione di rettifica del fondo cassa iniziale al 1/1/2016 che dovrà essere corrispondente al fondo cassa finale al 31/12/2015, e delle rettifiche contabili necessarie, precisando, altresì che il risultato di amministrazione 2016 rimarrà inalterato.

La Sezione si riserva di valutare le misure intraprese dall'Ente.

5. La prosecuzione dell'istruttoria ha evidenziato il permanere, rispetto all'esercizio 2015, di una certa criticità relativa al FCDE. In particolare, a rendiconto 2015, era stata accertata la mancanza di accantonamenti, specificamente del FCDE. Con riferimento all'esercizio oggetto di scrutinio, per contro, l'Ente, a consuntivo 2016, ha dichiarato di aver fatto applicazione del criterio semplificato introdotto dal D.M. 20 maggio 2015: tuttavia, la quota accantonata al 31/12/2016 pari a € 18.636,17, non risulta essere comprensiva del fondo crediti definitivamente accantonato nel bilancio di previsione 2016, pari a € 33.400,00, come esposto a pag. 20 della relazione dell'Organo di revisione al consuntivo.

In aggiunta a ciò, consta altresì alla Sezione, il mancato accantonamento relativo all'indennità di fine mandato.

Il Comune di Vigasio ha dato evidenza della circostanza che la misura del fondo crediti accantonato nel bilancio di previsione era costituita dalla previsione iniziale che è stata mantenuta fino al termine dell'esercizio: la somma inserita nel prospetto del risultato di amministrazione sarebbe stata individuata, quindi, sulla base delle risultanze rideterminate a fine esercizio in seguito all'incasso di crediti di incerta esigibilità che ne avevano determinato la misura iniziale.

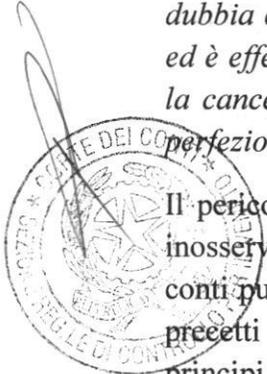


Quanto al mancato accantonamento dell'indennità di fine mandato, l'Amministrazione ha affermato che ciò è dipeso da una mera dimenticanza alla quale si è ovviato con il corretto accantonamento nel risultato d'esercizio successivo.

Le considerazioni svolte dall'Ente, con riferimento alle criticità relative al conteggio del FCDE e al mancato accantonamento della citata indennità, tuttavia, non permettono di superare le riscontrate potenziali criticità.

A tal riguardo, il Collegio osserva preliminarmente che *“le minacce più sensibili all'equilibrio dei bilanci pubblici, ed in particolare a quello degli enti territoriali, vengono dalle problematiche giuridiche, estimatorie ed organizzative afferenti a crediti e ai debiti, nonché alla sovrastima - in sede previsionale - dei flussi finanziari di entrata”* (Corte Cost. Sentenza n. 6/2017).

Nello specifico, già fin dal primo esercizio di applicazione del principio contabile, è disposto che l'ente, in sede di rendiconto, accantoni nell'avanzo di amministrazione *“l'intero importo del fondo crediti di dubbia esigibilità quantificato nel prospetto riguardante il fondo allegato al rendiconto di esercizio, salva la facoltà prevista dalla recente normativa per gli esercizi dal 2015 al 2018”*. In particolare, *“Il primo accantonamento di una quota del risultato di amministrazione al fondo crediti di dubbia esigibilità è eseguito in occasione del riaccertamento straordinario dei residui, ed è effettuato con riferimento all'importo complessivo dei residui attivi risultanti dopo la cancellazione dei crediti al 31 dicembre 2014 cui non corrispondono obbligazioni perfezionate e scadute alla data del 1° gennaio 2015”*.



Il pericolo sotteso alla non corretta quantificazione del FCDE e più in generale della inosservanza dei principi del D.Lgs. n. 118 del 2011 in tema di armonizzazione dei conti pubblici, è quello di una indebita dilatazione della spesa, in palese conflitto con i precetti contenuti nell'art. 81 della Costituzione: né tantomeno la violazione di tali principi posti dichiaratamente a presidio degli equilibri del bilancio può essere relegata a un mero vizio formale dell'esposizione contabile, dal momento che diversamente si autorizza una spesa superiore a quella consentita dalle risorse disponibili nell'esercizio finanziario (Corte Costituzionale, sentenza n. 279 del 23/11/2016).

Ciò è tanto più vero nel caso di insufficiente capienza del FCDE, che ha la funzione di precludere l'impiego di risorse di incerta acquisizione ed è un fondo rettificativo, in diminuzione di una posta di entrata, finalizzato a correggere il valore nominale dei crediti dell'ente in relazione alla parte di essi che si prevede di non incassare in corso di esercizio (Corte Cost. sentenza n. 279/2016), proprio al fine di evitare un risultato di amministrazione negativo a seguito delle eventuali minusvalenze derivanti dalla riscossione dei crediti soltanto parziale. Atteso il ruolo strategico del FCDE nell'ambito del principio di competenza finanziaria rafforzata - è essenziale che lo stesso abbia una applicazione estesa, limitando quanto più possibile le tipologie di entrate escluse dal calcolo dello stesso. Nella contabilità armonizzata, infatti, il FCDE serve a garantire che gli accertamenti di entrate per le quali non vi è certezza in merito alla integrale riscuotibilità siano parzialmente sterilizzati al fine di evitare un incremento non sostenibile dei margini di spese, con ciò preservando l'equilibrio di bilancio e la sana e

prudente gestione. (Sezione Regionale di controllo dell'Abruzzo - Deliberazione n. 119/2018)

Di talché le risultanze istruttorie evidenziano l'impossibilità di fornire una rappresentazione della situazione contabile in linea con i principi della contabilità armonizzata enunciati espressamente come finalità del coordinamento finanziario, ai fini dell'art. 117, comma 3, della Costituzione.

La Sezione si riserva di effettuare ulteriori controlli, anche in sede di esame dei rendiconti successivi, per la verifica della corretta applicazione dei principi contabili.

6. Infine, nel corso degli opportuni accertamenti condotti durante l'istruttoria, lo scrutinio del Portale "Patrimonio PA" del MEF -Dipartimento del Tesoro, ha dato contezza del fatto che l'Ente, nel 2016, possedeva alcune partecipazioni. In particolare:

- una quota di partecipazioni del 3,53% nella Società Autodromo del Veneto SpA (la quale ha chiuso l'esercizio in questione con una ingente perdita di € 2.303.572);

- una quota pari 100% in Gestione servizi Integrati Vigasio srl, per la quale l'Organo di revisione, nella relazione al consuntivo, ha rilevato *"Con delibera di Giunta n. 49 del 29.03.2016 alla quale si rinvia, è stato adottato il Piano operativo di razionalizzazione delle Società partecipate e delle partecipazioni societarie. Il Revisore prende atto che alla data della presente Relazione, con delibera di CC n. 1 del 18.02.2017 è stata autorizzata la presentazione di istanza di fallimento in proprio ex art 6 e 14 della L.F. R.D. 267/1942 con riguardo alla Società partecipata "GSI VIGASIO SRL", alla luce di quanto emerso dalla Relazione dell'Amministratore Unico della Società stessa, acquisita agli atti in data 11.01.2017 con prot. n. 331, nonché dal parere reso dal Legale Avv. Dindo in data 15.02.2017 prot. n. 1870 dai quali risulta l'integrale perdita del capitale sociale della partecipata, derivante da una situazione di artificioso squilibrio finanziario e di conseguente insolvenza della società partecipata. Ad oggi non risultano ulteriori elementi che possano determinare incidenza nel Rendiconto 2016, tuttavia il Revisore invita l'Ente ad adottare le opportune correzioni e variazioni sul Conto del Patrimonio dell'esercizio 2017, con le quali si tenga conto della perdita subita sul Capitale Sociale detenuto dall'Ente"*.

L'Ente ha precisato che l'esigua partecipazione in Autodromo del Veneto SpA non avrebbe permesso il controllo decisivo sulla gestione della stessa, mentre per quanto riguarda la società GSI Vigasio srl, ha evidenziato che questa era gestita direttamente da un amministratore unico, dando conto che, comunque, non sarebbero derivati oneri per il bilancio comunale in nessun caso.

Preliminarmente il Collegio censura la laconicità della risposta fornita dall'Ente che pare sottendere, altresì, una non corretta conoscenza, o quantomeno percezione, del funzionamento delle società di capitali e, per certo, una non precisa consapevolezza di quelle che possono essere le pregiudizievoli conseguenze sui bilanci dell'Ente, derivanti da una non proficua gestione societaria.

Ciò premesso, la Sezione rammenta, in linea generale, che l'utilizzo di risorse pubbliche, in relazione al complesso rapporto che si pone, a legislazione vigente, tra

ente locale e organismi comunque partecipati, impone particolari cautele e obblighi in capo a tutti coloro che - direttamente o indirettamente - concorrono alla gestione di tali risorse, radicandone pertanto sia la giurisdizione che il controllo della Corte dei conti.

I suddetti obblighi e cautele sono inscindibilmente connessi alla natura pubblica delle risorse finanziarie impiegate: di talché, diviene di logica e palmare evidenza la necessità per il Comune di effettuare un effettivo monitoraggio, continuo ed attento, sull'andamento gestionale delle stesse, che non può comunque prescindere da un'azione preventiva di verifica e controllo da parte del Comune in merito alle attività svolte.

In tale prospettiva, l'intera durata della partecipazione deve essere accompagnata dal diligente esercizio di quei compiti di vigilanza (es., sul corretto funzionamento degli organi, sull'adempimento degli obblighi contrattuali), d'indirizzo (es., attraverso la determinazione degli obiettivi di fondo e delle scelte strategiche) e di controllo (es., sotto l'aspetto dell'analisi economico finanziaria dei documenti di bilancio) che la natura pubblica del servizio (e delle correlate risorse), e la qualità di socio comportano, seppur nei limiti della propria quota di partecipazione.

La Sezione, alla luce delle risultanze istruttorie, sottolinea pertanto l'esigenza di preservare in ogni caso gli equilibri di bilancio futuri dell'ente in riferimento alle previsioni di cui agli artt. 147 quater e quinquies del Tuel, raccomandando in particolare, nel rispetto del principio della prudenza, di utilizzare gli strumenti che la legislazione vigente contempla ove si verifichino perdite, anche mediante l'individuazione di uno stanziamento figurativo di spesa da far rifluire, al termine di ciascun esercizio considerato, nell'avanzo vincolato, in correlazione alle dinamiche economico-finanziarie degli organismi partecipati.

Peraltro, risulta alla Sezione che non è stato istituito il fondo per le perdite societarie previsto dall'art. 21 del Tusp: il potenziale *vulnus* agli equilibri di bilancio può derivare con tutta evidenza dal mancato rispetto dei principi normativi contenuti nella normativa anzidetta e in quella dell'armonizzazione contabile, volti a evitare in particolare che vi siano riflessi negativi sul bilancio del Comune derivanti dalla cattiva *governance* degli organismi partecipati esterni.

Si ricorda, peraltro, che per consolidato orientamento della giurisprudenza contabile (cfr., per tutte, Corte dei conti, Sezione giurisdizionale Umbria, sentenza n. 354 dell'8 novembre 2006), dal perdurare di scelte del tutto irrazionali e antieconomiche, può scaturire una responsabilità per danno erariale dei pubblici amministratori.

PQM

la Sezione Regionale di Controllo per il Veneto nel concludere l'esame sulla documentazione inerente al Rendiconto per l'Esercizio 2016 del Comune di Vigasio (VR):

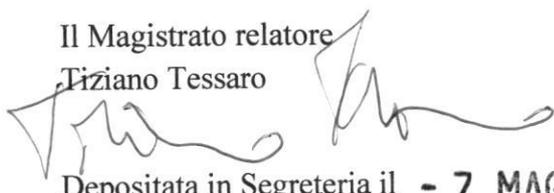
- rileva la avvenuta violazione dei principi relativi all'armonizzazione contabile di cui al D.lgs. 118/2011, funzionali alla tutela degli equilibri di bilancio, con particolare riguardo allo squilibrio di parte corrente;
- rileva il mancato accantonamento per l'indennità di fine mandato;

- rileva l'errata quantificazione del fondo cassa al 1/1/2016;
- rileva la carenza di attenta e prudente *governance* degli organismi societari, e invita l'Amministrazione comunale a monitorare con attenzione, prudenza ed oculatezza, le proprie partecipazioni societarie, soprattutto quelle con riferimento alle quali possono esserci delle ricadute negative sugli equilibri di bilancio dell'Ente;
- raccomanda un attento monitoraggio nella determinazione del FCDE;
- rammenta l'obbligo di pubblicazione della presente pronuncia ai sensi dell'art. 31 del d.lgs 14 marzo 2013, n. 33.

La presente pronuncia viene trasmessa in via telematica, mediante l'applicativo Con.Te, al Consiglio comunale, al Sindaco e all'Organo di revisione del Comune di Vigasio (VR);

Così deliberato in Venezia, nella Camera di Consiglio del 13 marzo 2019.

Il Magistrato relatore
Tiziano Tessaro



Depositata in Segreteria il - 7 MAG. 2019

Il Presidente
Diana Calaciura Traina



IL DIRETTORE DI SEGRETERIA

Dott.ssa Letizia Rossini

