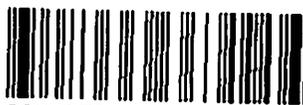




*Corte dei Conti*

Sezione regionale di controllo per il Veneto

CORTE DEI CONTI



0007573-16/10/2014-SC\_VEN-T97-P

*Posta elettronica certificata*

Al Presidente del Consiglio Comunale

Al Sindaco

del Comune di  
**Valdastico (VI)**

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

del Comune di  
**Valdastico (VI)**

**OGGETTO: Art. 1, commi 166 e 167, della Legge 23/12/2005, n. 266 - Relazione dell'organo di revisione sul rendiconto 2012 - Comune di Valdastico (VI).**

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 dell'8 ottobre 2014 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 2012, 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 19 giugno 2014 prot. n. 5210, venivano chiesti chiarimenti a codesto comune.

L'ente rispondeva con nota del 16 luglio 2014 prot. n. 3554 (acquisita al prot. C.d.c. n. 5799 del 18 luglio 2014). La risposta, tuttavia, non fa venir meno le criticità riscontrate in sede di istruttoria in relazione al ritardo nell'approvazione del rendiconto, al punto 1.2 e 1.6 (risultato di cassa e anticipazione di tesoreria), al punto 1.9 (gestione residui) e al punto 3 (indebitamento) della Seconda Sezione del questionario relativo al rendiconto 2012.

1. In relazione al primo profilo, nel ricordare che il rendiconto è atto ritenuto obbligatorio dalla legge (cfr., in termini, T.A.R. Campania Napoli, Sez. I, 7/10/2004, n. 13591) al cui ritardo o omissione, nei casi più gravi, può conseguire l'attivazione della procedura disciplinata dall'art. 137 del richiamato D.lgs. n. 267/2000 e dall'art. 120, co. 2 e 3, Cost. circa l'eventuale esercizio di poteri sostitutivi degli organi, attribuiti al Governo, con diffida ad adempiere ed eventuale nomina di commissario ad acta, la Sezione rileva inoltre la natura di

atto prodromico del rendiconto del penultimo esercizio antecedente quello cui si riferisce il bilancio, la cui assenza potrebbe comportare rilievi di illegittimità inerenti all'attendibilità e alla veridicità del successivo bilancio di previsione, attesa la chiara espressione contenuta nell'art. 172, co. 1, lett. a), del Testo Unico degli Enti Locali (D.lgs. n. 267/2000) secondo cui al bilancio di previsione deve essere allegato il rendiconto deliberato.

Ulteriori limitazioni per l'ente, *ope legis*, si ravvisano nell'esclusivo e limitato utilizzo dell'avanzo di amministrazione "*presunto*", anziché accertato (artt. 186 e 187 D.Lgs. n. 267/2000) e nell'impossibilità di ricorrere all'indebitamento attraverso la contrazione di nuovi mutui, secondo quanto stabilito dall'art. 203, comma 1, lett. a) del T.U.E.L. mentre, la mancata redazione dell'apposita certificazione sui principali dati del rendiconto da parte dell'ente comporta la sospensione dell'ultima rata del contributo ordinario previsto in favore dell'ente relativamente all'anno in cui l'inadempimento è avvenuto (stante il precetto contenuto nell'art. 161, commi 1 e 3, T.U.E.L., quest'ultimo nel testo modificato dall'art. 27, co. 7, L. 28/12/2001, n. 448).

Inoltre, in via provvisoria e sino all'adempimento, la ritardata approvazione del rendiconto comporta la sospensione della seconda rata del contributo ordinario (art. 21 del Principio contabile n. 3 - rendiconto degli enti locali).

Conclusivamente, la mancata approvazione del rendiconto costituisce sintomo di criticità o di difficoltà dell'ente locale di fare corretta applicazione della normativa e dei principi contabili che disciplinano l'intera materia, atteso che il rendiconto della gestione rappresenta un momento essenziale del processo di pianificazione e di controllo sul quale si articola l'intera gestione dell'ente, in grado di contenere informazioni comparative e di misurare i valori della previsione definitiva confrontandoli con quelli risultanti dalla concreta realizzazione dei programmi e degli indirizzi politici, vale a dire dei risultati, valutandone eventuali scostamenti ed analizzandone le ragioni.

Ciò vale evidentemente anche per il ritardo con cui si approva il rendiconto atteso che lo stesso riveste carattere di atto d'urgenza che può essere approvato anche nelle particolari situazioni indicate all'art. 38 del D.lgs. 267/2000.

Va infine ricordato che la mancata approvazione del rendiconto entro il termine del 30 aprile causa ora, in virtù dell'articolo 227, comma 2 bis (introdotto dal decreto legge n. 174 del 10 ottobre 2012) del D.lgs. 267/2000, l'attivazione della procedura prevista dal comma 2 dell'articolo 141 del Tuel.

2. In relazione al secondo profilo, come noto, l'art. 222 del D.lgs. n. 267/2000 rubricato "Anticipazioni di tesoreria" prevede che: "*1. Il tesoriere, su richiesta dell'ente corredata dalla deliberazione della Giunta, concede allo stesso anticipazioni di tesoreria, entro il limite massimo dei tre dodicesimi delle entrate accertate nel penultimo anno precedente, afferenti per i comuni, le province, le città metropolitane e le unioni di comuni ai primi tre titoli di entrata del bilancio e per le comunità montane ai primi due titoli (374). 2. Gli interessi sulle anticipazioni di tesoreria decorrono dall'effettivo utilizzo delle somme con le modalità previste dalla convenzione di cui all'articolo 210*".

È da rilevare, al riguardo, che il ricorso ad anticipazioni di cassa, previsto dall'art. 222 del T.U.E.L., si configura come una soluzione di breve periodo per superare transitorie situazioni di scarsa o insufficiente liquidità e non, invece, quale forma sistematica di finanziamento dell'Ente, peraltro spesso particolarmente onerosa in quanto come evidenziato dalla disposizione che disciplina l'istituto il ricorso a tale formula di finanziamento da luogo ad un costo risultante all'interesse sulle somme anticipate da pagare all'istituto tesoriere. È da notare, in contrario, che il comune in questione, oltre a ricorrere frequentemente all'istituto dell'anticipazione di cassa per far fronte a sofferenze di cassa, trasformandolo da strumento eccezionale di breve periodo a fenomeno ricorrente, quale prassi costante di finanziamento, mostra ormai i segnali di una situazione strutturalmente critica.

Nel caso di specie, l'Ente locale, pur nella piena autonomia decisionale, non può non tener conto degli obblighi suddetti derivanti dall'ordinamento internazionale e nazionale che ha più volte e in ambiti diversi ravvisato la necessità di un generalizzato abbassamento del livello di indebitamento, a garanzia del più generale interesse di proteggere la finanza pubblica e la stabilità dei conti.

Come noto, l'art. 5 del D.lgs. n. 149/2011 prevede che, per la regolarità della gestione amministrativo-contabile, il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della

Ragioneria generale dello Stato può attivare verifiche sulla regolarità della gestione amministrativo-contabile, ai sensi dell'articolo 14, comma 1, lettera d), della legge 31 dicembre 2009, n. 196, oltre che negli altri casi previsti dalla legge, qualora un ente evidenzi, anche attraverso le rilevazioni SIOPE, situazioni di squilibrio finanziario riferibili ai seguenti indicatori:

- a) ripetuto utilizzo dell'anticipazione di tesoreria;
- b) disequilibrio consolidato della parte corrente del bilancio;
- c) anomale modalità di gestione dei servizi per conto di terzi.

L'irregolarità derivante dallo sfioramento di uno dei parametri anzidetti, come nel caso di specie, appare potenzialmente foriera di futuri pregiudizi, attesa l'entità, per il mantenimento degli equilibri di bilancio del Comune e più in generale per una sana gestione: non a caso infatti l'art. 6 del D.lgs. n. 149/2011 prevede che: " *Qualora dalle pronunce delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti emergano, anche a seguito delle verifiche svolte ai sensi dell'articolo 5 del presente decreto e dell'articolo 14, comma 1, lettera d), secondo periodo, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria, violazioni degli obiettivi della finanza pubblica allargata e irregolarità contabili o squilibri strutturali del bilancio dell'ente locale in grado di provocarne il dissesto finanziario e lo stesso ente non abbia adottato, entro il termine assegnato dalla Corte dei conti, le necessarie misure correttive previste dall'articolo 1, comma 168, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, la competente sezione regionale, accertato l'inadempimento, trasmette gli atti al Prefetto e alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.*

Alla luce di ciò, e in vista dell'acclarata emersione degli indici sintomatici anzidetti, si richiama, per prevenire potenziali pregiudizi, l'attenzione degli organi tecnici (Ragioniere, organo di revisione, Segretario comunale, ognuno per la parte di competenza) e organi politici sulla necessità di una verifica puntuale di tali equilibri che non si riduca a una burocratica approvazione della delibera che concerna tali verifiche, finalizzata a una sana gestione e alla correzione tempestiva delle anomalie gestionali anzidette; si suggerisce nel contempo la modifica del regolamento di contabilità in modo da porre in essere un attento monitoraggio della situazione finanziaria dell'ente, prevedendo ove lo si ritenga opportuno, cadenze infrannuali di verifica del mantenimento degli equilibri generali di bilancio di cui all'art. 193, comma 2, del T.U.E.L., dal momento che la norma dell'art. 6 del D.lgs. n. 149/2011 richiede una valutazione sui comportamenti, come quello testé descritto, che aggravando lo squilibrio possano condurre al dissesto.

3. In relazione al terzo profilo, 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 costituisca l'ente territoriale creditore della 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.

4. In relazione al quarto profilo, come accertato in istruttoria, risulta sfiorato il parametro ministeriale di deficitarietà strutturale n. 7: consistenza dei debiti di finanziamento non assistiti da contribuzioni superiore al 150 per cento rispetto alle entrate correnti per gli enti che presentano un risultato contabile di gestione positivo e superiore al 120 per cento per gli enti che presentano un risultato contabile di gestione negativo (fermo restando il rispetto del limite di indebitamento di cui all'articolo 204 del T.U.E.L.);

Sul punto, ad avviso della Sezione, l'aumentata presenza di uno stock complessivo di debito come conseguenza di una precisa scelta di indirizzo dell'ente comporta delle conseguenze sul piano economico e finanziario. Seppure distanti dai limiti critici, in relazione ai parametri per l'individuazione dello stato di deficitarietà strutturale, si deve rilevare che la gran parte dei valori evidenziati dall'ente, determinano comunque un aumento dello stock di debito.

Tale circostanza, pur nel pieno rispetto di quanto stabilito dall'art. 204 T.U.E.L., potrebbe determinare una sensibile attenuazione della possibilità per l'Ente di far fronte alle proprie obbligazioni. Sul piano finanziario, tale valutazione trova indiretto riscontro nella mancata scelta di attivarsi sulla componente di spesa corrente che deriva dall'indebitamento. Alla luce di quanto evidenziato, si ritiene pertanto opportuno segnalare che, anche in relazione alla difficile situazione generale della finanza pubblica, ogni azione tesa alla limitazione del debito entro limiti fisiologici e al contenimento della relativa componente di parte corrente, rappresenta un modello di sana gestione finanziaria, la cui verifica e attuazione deve tenere del contesto generale in cui si opera.

Nel caso di specie, l'Ente locale, pur nella piena autonomia decisionale, non può non tener conto degli obblighi derivanti dall'ordinamento internazionale e nazionale che ha più volte e in ambiti diversi ravvisato la necessità di un generalizzato abbassamento del livello di indebitamento, a garanzia del più generale interesse di proteggere la finanza pubblica e la stabilità dei conti, nazionali e sovranazionali.

Peraltro, detti obblighi appaiono ancor più incisivi a seguito delle modifiche costituzionali introdotte dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 che, in modo innovativo, introduce all'art. 97 della Costituzione una specifica e significativa disposizione di principio, irrefragabile,

secondo cui le PP.AA., in coerenza con l'ordinamento dell'Unione Europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico, esplicitando a livello costituzionale un obbligo già immanente nel nostro ordinamento per tutte le Amministrazioni. Il principio in esame viene ora ad essere declinato in concreto - in ossequio alle prescrizioni del riscritto art.81 della Cost.- sotto il profilo della verifica e del permanere costante non solo di un effettivo equilibrio di bilancio ma anche, la sostenibilità dell'indebitamento. Il decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174 (recante disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori misure in favore delle zone terremotate nel maggio del 2012) convertito con modificazioni in legge 7 dicembre 2012, n. 213, diviene prima norma di attuazione del nuovo precetto costituzionale, stabilendo nuovi parametri del controllo esterno-scolpiti nel nuovo art. 148 bis del T.U.E.L. - affidato alla Corte dei conti: la cui posizione di supremo garante degli equilibri della finanza pubblica viene rafforzata attraverso l'estensione del controllo a tutte le pubbliche amministrazioni comprese le regioni e gli enti locali. La preoccupazione che venga garantita la sostenibilità dell'indebitamento viene affrontata anche nella legge rinforzata 24 dicembre 2012, n. 243 attuativa del nuovo articolo 81 della Costituzione, recante "Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma della Costituzione" (art. 81 riformulato dalla Legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1). L'art. 10 di detta norma, rubricato "Ricorso all'indebitamento da parte delle regioni e degli enti locali", collocato nel capo IV della legge, prevede infatti che "1. Il ricorso all'indebitamento da parte delle regioni, dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle province autonome di Trento e di Bolzano è consentito esclusivamente per finanziare spese di investimento con le modalità e nei limiti previsti dal presente articolo e dalla legge dello Stato. 2. In attuazione del comma 1, le operazioni di indebitamento sono effettuate solo contestualmente all'adozione di piani di ammortamento di durata non superiore alla vita utile dell'investimento, nei quali sono evidenziate l'incidenza delle obbligazioni assunte sui singoli esercizi finanziari futuri nonché le modalità di copertura degli oneri corrispondenti. 3. Le operazioni di indebitamento di cui al comma 2 sono effettuate sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale che garantiscano, per l'anno di riferimento, l'equilibrio della gestione di cassa finale del complesso degli enti territoriali della regione interessata, compresa la medesima regione, come definito dall'articolo 9, comma 1, lettera a). A tal fine, ogni anno i comuni, le province e le città metropolitane comunicano alla regione di appartenenza ovvero alla provincia autonoma di appartenenza, secondo modalità stabilite con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui al comma 5 del presente articolo, il saldo di cassa di cui all'articolo 9, comma 1, lettera a), che l'ente locale prevede di conseguire, nonché gli investimenti che intende realizzare attraverso il ricorso all'indebitamento o con i risultati di amministrazione degli esercizi precedenti. Ciascun ente territoriale può in ogni caso ricorrere all'indebitamento nel limite delle spese per rimborsi di prestiti risultanti dal proprio bilancio di previsione. 4. Qualora, in sede di rendiconto, non sia rispettato l'equilibrio di cui al comma 3, primo periodo, il saldo negativo concorre alla determinazione dell'equilibrio della gestione di cassa finale dell'anno successivo del complesso degli enti della regione interessata, compresa la medesima regione, ed è ripartito tra gli enti che non hanno rispettato il saldo previsto".

Come si evince dalla formulazione dell'articolo in questione, dall'entrata in vigore della norma di attuazione della legge costituzionale n. 1/2012 (1° gennaio 2016), le regioni e gli enti locali presenti nel territorio regionale potranno destinare le risorse derivanti dalla contrazione di indebitamento solo alle spese di investimento e, comunque, detto indebitamento dovrà necessariamente tener conto del livello complessivo dello stesso al fine di garantire "....l'equilibrio della gestione di cassa finale del complesso degli enti territoriali della regione interessata...". Appare di palmare evidenza che ogni ente locale e la stessa Regione dovranno sin d'ora tenere in debita considerazione, anche nel ricorso alla contrazione dei mutui autorizzati o autorizzabili, questa nuova realtà giuscontabile che pone necessariamente gli enti interessati dalla norma a dover confrontare il proprio indebitamento con quello di tutti gli enti territoriali contemplati nel comma 1, dell'articolo 10 della legge 243/2012, al fine di rendere coerente con i nuovi vincoli normativi il livello complessivo dell'indebitamento a livello regionale.

L'irregolarità derivante dallo sfioramento di uno dei parametri di valutazione della deficitarietà appare, tuttavia, potenzialmente foriera di futuri pregiudizi, atteso, nel caso in specie che l'entità (164%) rilevata ben potrebbe incidere in sede di mantenimento degli equilibri di bilancio del Comune e più in generale per una sana gestione finanziaria. Ciò in

relazione anche ai nuovi obblighi sanciti dall'art. 6 del D.lgs. n. 149/2011 che prevede che *"Qualora dalle pronunce delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti emergano, anche a seguito delle verifiche svolte ai sensi dell'articolo 5 del presente decreto e dell'articolo 14, comma 1, lettera d), secondo periodo, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria, violazioni degli obiettivi della finanza pubblica allargata e irregolarità contabili o squilibri strutturali del bilancio dell'ente locale in grado di provocarne il dissesto finanziario e lo stesso ente non abbia adottato, entro il termine assegnato dalla Corte dei conti, le necessarie misure correttive previste dall'articolo 1, comma 168, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, la competente sezione regionale, accertato l'inadempimento, trasmette gli atti al Prefetto e alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica"*.

Al riguardo per prevenire potenziali pregiudizi, si richiama l'attenzione degli organi tecnici (Responsabile dei servizi finanziari, organo di revisione, Segretario comunale, ognuno per la parte di competenza) e degli organi politici sulla necessita di una verifica puntuale di tali equilibri che non si riduca a una burocratica approvazione della delibera che concerne tali verifiche. A tal fine si suggerisce nel contempo la modifica del regolamento di contabilità in modo da porre in essere un attento monitoraggio della situazione finanziaria dell'ente, prevedendo ove lo si ritenga opportuno, cadenze infrannuali di verifica del mantenimento degli equilibri generali di bilancio di cui all'art. 193, comma 2, del T.U.E.L., dal momento che, come evidenziato, la norma dell'art. 6 del D.lgs. n. 149/2011 richiede una valutazione anche dei comportamenti (anche anteriori) che aggravando lo squilibrio possano condurre al dissesto, non escludendo altresì l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione, per l'estinzione anticipata di tali prestiti.

**IL MAGISTRATO ISTRUTTORE**  
Dott. Tiziano Tessaro

