Deliberazione n. 121 /2018/PRSE

REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 12/12/2017

composta dai Magistrati:

Giampiero PIZZICONI	Presidente F.F. - relatore
Tiziano TESSARO	Consigliere
Francesca DIMITA	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 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*

CORTE DEI CONTI * SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Comune di Camisano Vic.no 5349 del 12-04-2018 arrivo

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 CAMISANO VICENTINO (VI);

VISTA l'ordinanza del Presidente n. 68/2017 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il Relatore, Giampiero Pizziconi;

FATTO E DIRITTO

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*

Comune di Camisano Vic.no 5349 del 12-04-2018 arrivo

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. 22/2015/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 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.

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 CAMISANO VICENTINO (VI) di cui ai

Comune di Camisano Vic.no 5349 del 12-04-2018 arrivo

rilievi istruttori formulati con nota istruttoria protocollo n. 12.068 del 08/11/2017, la Sezione, pur tenendo in debita considerazione quanto rappresentato e precisato dal Comune con nota di risposta del 15/11/2017, acquisita dalla Sezione a prot. n. 12.820 del 21/11/2017, deve, al fine di prevenire potenziali gravi pregiudizi e danni irreparabili all'equilibrio di bilancio, richiamare l'attenzione dell'Ente sulle criticità riscontrate e sulle conseguenziali osservazioni e raccomandazioni in ordine alla determinazione a posteriori del Fondo Pluriennale Vincolato di spesa per l'esercizio 2015 e alla mancata quantificazione dello stesso nel bilancio di previsione iniziale 2016/2018.

In particolare, il Comune, in sperimentazione ai sensi del D.Lgs. 118/2011 (art. 78) al 31/12/2014, in sede di riaccertamento straordinario dei residui (del. G.C. n. 223 del 25/11/2014) nelle tabelle dimostrative del calcolo del Fondo Pluriennale Vincolato prevedeva la reimputazione dei residui al solo esercizio 2014 e nulla ai successivi 2015 e 2016. L'esame del rendiconto 2014 evidenziava infatti l'assenza di un FPV di spesa da riportare nel bilancio di previsione 2015. Tuttavia, nel rendiconto 2015 si rinviene un FPV di spesa, da riportare nel bilancio di previsione 2016. Il Comune ha spiegato tale dato fornendo copia della deliberazione di Giunta Comunale n. 75 del 05/04/2016, con cui, ad esercizio 2015 concluso, in sede di riaccertamento dei residui per la predisposizione del rendiconto 2015 (approvato il 27/04/2016), reimputava ad esercizi successivi alcuni impegni assunti nel 2015, in tal modo determinando il Fondo Vincolato Pluriennale di spesa del 2015 da reiscrivere come FPV di entrata nel bilancio 2016.

Suscita inoltre perplessità la coincidenza della data della predetta delibera di Giunta con quella di Consiglio Comunale, n. 22 del 05/04/2016, con la quale veniva approvato il bilancio di previsione 2016/2018, nel quale risultavano invece completamente assenti le previsioni relative al FPV, indicato a zero in tutti e tre gli esercizi interessati.

Il Collegio evidenzia come l'analisi della delibera giuntale con la quale il Comune di Camisano Vicentino ha approvato il prospetto di riaccertamento ordinario dei residui attivi e passivi, fa emergere delle perplessità su come sia stata effettuata la reimputazione dei residui agli esercizi di effettiva esigibilità, espressamente richiesta dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118. In particolare, l'esame del rendiconto 2014 evidenziava l'assenza di un FPV di spesa da riportare nel bilancio di previsione 2015. Tuttavia, nel rendiconto 2015 si rinviene un FPV di spesa, da riportare nel bilancio di previsione 2016. Infatti, risulta dalla deliberazione di Giunta Comunale n. n. 75 del 05/04/2016 la reimputazione ad esercizi successivi alcuni impegni assunti nel 2015, in tal modo determinando il Fondo Vincolato Pluriennale di spesa del 2015 da reiscrivere come FPV di entrata nel bilancio 2016. Tale modus operandi seppur limitatamente alle ipotesi di non corretta procedura in sede di riaccertamento straordinario era stata qualificata dalla Sezione delle autonomie, nella deliberazione 16 dicembre 2015, n. 32/SEZAUT/2015/INPR, "grave irregolarità contabile nell'applicazione del principio di competenza finanziaria potenziata", non essendo in questo modo stata determinata correttamente l'esigibilità dei residui passivi, con la conseguente compromissione della corretta costituzione e gestione del fondo pluriennale vincolato.

Comune di Camisano Vic.no 5349 del 12-04-2018 arrivo

In questa sede preme evidenziare che la non corretta determinazione dell'FPV al pari della sua mancata rappresentazione in bilancio, determina la violazione del principio di veridicità ove si ponga mente al fatto che il Fondo assolve alla funzione di garantire l'adempimento di obbligazioni «legittimamente assunte e in origine dotate di piena copertura finanziaria» (sentenza n. 247/2017 della Corte costituzionale), e che pertanto la non corretta iscrizione vizia il documento contabile della sua funzione essenziale, di veicolo trasparente di rappresentazione degli equilibri pregiudicando, altresì, il suo carattere di bene pubblico come ripetutamente affermato dalla Consulta (sentenza n.184/2016). Analoga considerazione, pertanto, può essere effettuata ove l'ammontare del Fondo appare del tutto irrisorio o pari a zero.

Peraltro, ulteriore perplessità emerge dal fatto che nel bilancio di previsione 2016/2018, risultavano invece completamente assenti le previsioni relative al FPV, indicato a zero in tutti e tre gli esercizi interessati. Sul punto, la Sezione, evidenzia come, in sede previsionale, sia necessario verificare la corretta definizione dell'FPV in relazione agli effetti che lo stesso spiega sia sugli equilibri di bilancio che sul risultato di amministrazione. Il Fondo, infatti, viene iscritto nella spesa dell'esercizio precedente che di converso, costituisce l'FPV iscritto nella parte entrata del bilancio di previsione, al fine di evitare una erronea determinazione del risultato di amministrazione. Il fondo pluriennale vincolato infatti non sarà costituito dalla semplice somma stanziata nella voce dell'FPV di parte spesa nel bilancio assestato dell'esercizio precedente ma, piuttosto, dalla somma degli impegni o delle prenotazioni assunte nell'esercizio e imputate agli esercizi contemplati dal bilancio di previsione successivo e seguenti, finanziate da risorse vincolate accertate nell'esercizio precedente. Proprio per tale caratteristica occorre che l'FPV sia finanziato da entrate regolarmente accertate e imputate ma, soprattutto occorre che sia perfezionato il procedimento amministrativo di accertamento dell'entrata che finanzia la spesa con l'adozione del provvedimento amministrativo previsto dai rispettivi ordinamenti (determina, decreto o altro). In relazione alla richiamata modalità di costruzione del fondo desta perplessità la diffusa prassi che si sostanzia nel mancato inserimento, in sede di bilancio di previsione, di risorse sull''FPV in entrata in attesa dell'approvazione del rendiconto di gestione dell'anno precedente e del relativo FPV di spesa, rinviando, pertanto ogni quantificazione a successive operazioni di variazione di bilancio nel corso della gestione. Tale prassi potrebbe indurre, ragionevolmente, a considerare che le spese pluriennali degli enti che se ne avvalgono vengano finanziate con specifiche entrate con carattere pluriennale o con mutui flessibili correlati ai tempi di realizzazione dell'investimento ove le relative risorse da acquisire siano a questo destinate. Infatti, l'attendibilità della capienza di risorse iscritte al FPV è strettamente legata alla capacità di programmazione dell'ente e, per quel che riguarda il fondo per investimenti, da una puntuale individuazione nei documenti di programmazione delle opere previste nel relativo Piano con l'importo complessiva della spesa e relativa distribuzione temporale. Tuttavia, potrebbero verificarsi ipotesi nelle quali pur in presenza di una puntuale programmazione le informazioni per la costituzione del FPV non siano disponibili come per esempio ove le risorse da destinare al finanziamento degli investimenti derivino da contributi erogati a "rendicontazione". In tali circostanze ove non si verta nelle ipotesi nelle quali l'allegato 4/2 al d.lgs 118/2011 consente di stanziare

Comune di Camisano Vic.no 5349 del 12-04-2018 arrivo

nel primo esercizio in cui si preveda l'avvio dell'investimento della relativa spesa, sorge il ragionevole dubbio che il ricorso alla prassi sopra richiamata potrebbe tratte origine da carenza di programmazione da parte dell'ente. Con ciò determinandosi ricadute sull'effettiva capacità dell'amministrazione di rispettare, effettivamente, in sede di programmazione di bilancio gli equilibri economico finanziari di cui all'art. 162 del Tuel. E ciò, a maggior ragione ove, in sede previsionale, non venga inserito il FPV di entrata nella parte corrente giustificando tale mancato inserimento con l'assenza di un dato definitivo del relativo ammontare del FPV di spesa derivante da rendiconto non ancora approvato, quest'ultimo, alla data di adozione del bilancio di previsione. Ipotesi quest'ultima che lascia perplessi ove si consideri che l'ente già in sede di assestamento del bilancio precedente dovrebbe disporre quanto meno di una stima dell'ammontare del FPV di spesa da iscrivere in entrata nell'esercizio successivo. Peraltro, già a suo tempo questa Sezione aveva raccomandato agli enti locali di prestare particolare attenzione nella formazione dell'FPV già in sede di riaccertamento straordinario dei residui da effettuarsi al 1 gennaio 2015 ai sensi del d.lgs. n. 118/2011 modificato e integrato dal d.lgs n. 126/2014. Tale esigenza si ripropone tuttavia in sede di gestione ordinaria dei residui, atteso che la stessa comporta ogni anno la formazione di nuovi residui attivi e la riscossione o cancellazione di vecchi crediti. Ciò, anche nell'ottica dell'applicazione del principio del pareggio di bilancio di cui alla legge n. 243/2012 recante "Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'art. 81, sesto comma, della Costituzione" e delle sue successive modificazioni ed integrazioni che già a partire dall'esercizio 2016 ha portato ad un ampliamento degli spazi di spesa, soprattutto quella per investimenti, non più perimetrata dagli obiettivi di risparmio imposti dal patto di stabilità interno. Nel contempo, sarà necessario verificare se le entrate che alimentano la formazione del fondo pluriennale siano state, oltreché accertate, anche riscosse totalmente o parzialmente. Condizione, quest'ultima, propedeutica al mantenimento dell'equilibrio di cassa complessivo dell'ente, all'utilizzo della cassa libera o vincolata e alla realizzazione di una vera programmazione della cassa. Emerge da detta ricostruzione l'importanza di una corretta costruzione dell'FPV attesa, come sopra evidenziato, la sua incidenza sia in sede di equilibri che di formazione del risultato di amministrazione.

PQM

la Sezione Regionale di Controllo per il Veneto nel concludere l'esame delle Relazioni sul Rendiconto per l'esercizio 2015 e sul Bilancio di Previsione 2016-2018 del Comune di CAMISANO VICENTINO (VI):

1. Rileva la determinazione a posteriori del Fondo Pluriennale Vincolato di spesa per l'esercizio 2015;
2. rileva il mancato inserimento, in sede di bilancio di previsione, di risorse nel FPV in entrata in attesa dell'approvazione del rendiconto di gestione dell'anno precedente e nel relativo FPV di spesa, rinviando, pertanto, l'Amministrazione ogni quantificazione a successive operazioni di variazione di bilancio nel corso della gestione.

Comune di Camisano Vic.no 5349 del 12-04-2018 arrivo

Rammenta l'obbligo di pubblicazione della presente pronuncia ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. 14 marzo 2016, 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 CAMISANO VICENTINO (VI).

Così deliberato in Venezia, nella Camera di Consiglio del 12/12/2017.

Il Presidente F.F. - relatore

Giampiero Pizziconi

Depositata in Segreteria il 11/4/2018

IL DIRETTORE DI SEGRETERIA

Dott.ssa Raffaella Brandolese



Comune di Camisano Vic.no 5349 del 12-04-2018 arrivo