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
PESCANTINA (VR)

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

COMUNE DI PESCANTINA PROT. 16335 DEL 03-06-2019

Oggetto: trasmissione delibera n. 138/2019/PRSP del 13 marzo 2019

Secondo quanto stabilito nel dispositivo, si trasmette ai soggetti in indirizzo la delibera n. 138/2019/PRSP, 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

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

e.g

Deliberazione n. 138/2019/PRSP/Pescantina

REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 13 marzo 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;

COMUNE DI PESCANTINA PROT. 16335 DEL 03-06-2019

CORTE DEI CONTI ★ SEZIONE REG.LE DI CONTROLLO PER IL VENETO ★

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 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. 266. rendiconto della gestione 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. 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 Pescantina (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 Pescantina (VR) 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, sono emerse una serie di criticità che vengono di seguito compendiate, alcune, peraltro, già oggetto della deliberazione n. 234/2018/PRSE:

- la tardiva approvazione del rendiconto;
- il permanere di una certa fragilità degli equilibri di bilancio;
- il basso grado di realizzo delle entrate derivanti dalla lotta all'evasione tributaria;
- l'anomalo accumulo dei residui attivi dei titoli I e III;
- il fondo rischi non congruo;
- il riconoscimento di debiti fuori bilancio;
- lo sforamento del parametro deficitario n. 7 sullo stock di debito

Emergeva, per contro, direttamente dallo scrutinio del questionario, senza necessità di

COMUNE DI PESCANTINA PROT. 16335 DEL 03-06-2019

CORTE DEI CONTI * SEZIONE REG. DI CONTROLLO PER IL VENETO *

approfondimento istruttorio:

- la reimputazione degli impegni coperti dal FPV non conforme all'evoluzione dei cronoprogrammi di spesa (non redatti nel 2016)

All'esito dell'istruttoria svolta, 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 Pescantina.

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. 6 /SEZAUT/2017/INPR per il rendiconto 2016).

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*").

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

COMUNE DI PESCANTINA PROT. 16335 DEL 03-06-2019

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 Pescantina (VR) sono emerse una serie di criticità nell'esercizio finanziario di riferimento oggetto di rilievo. Lo scrutinio della situazione finanziaria del Comune ha fatto emergere le criticità riguardanti: la tardiva approvazione del rendiconto; il permanere di una certa fragilità degli equilibri di bilancio; il basso grado di realizzo delle entrate derivanti dalla lotta all'evasione tributaria; l'anomalo accumulo dei residui attivi dei titoli I e III; il fondo rischi non congruo; il riconoscimento di debiti fuori bilancio; lo sforamento del parametro deficitario n. 7 sullo stock di debito, la reimputazione degli impegni coperti dal FPV non conforme all'evoluzione dei cronoprogrammi di spesa (non redatti nel 2016).

Va preliminarmente sottolineato che il Comune di Pescantina era stato destinatario di apposita pronuncia per l'esercizio 2015 (n. 327/2018/PRSE), in cui la Sezione aveva proceduto a rilevare il permanere di una certa vulnerabilità degli equilibri di bilancio, nonostante l'avvenuta estinzione anticipata nel 2017 dell'anticipazione di liquidità, di cui al D.L. 35/2013, e l'utilizzo di avanzo di amministrazione per il finanziamento dei debiti fuori bilancio rateizzati; il basso grado di realizzo delle entrate straordinarie da alienazioni; la non corretta composizione del FCDE che è risultato sottostimato; la potenziale sottostima del fondo rischi nel 2017; il basso grado di realizzo delle entrate derivanti dalla lotta all'evasione tributaria, incassate da Pescantina Servizi – in liquidazione e non riversate al Comune a causa della mancanza di liquidità della società (con riferimento a ciò, peraltro, a fronte dei gravi ritardi del Liquidatore di Pescantina Servizi negli adempimenti di sua competenza, il Comune di Pescantina aveva trasmesso gli atti alla Procura della Corte dei Conti ed alla Procura della Repubblica); l'anomalo accumulo di residui attivi correnti; il riconoscimento di una cospicua massa di debiti fuori bilancio, con sforamento del parametro deficitario n. 8 nel 2017; il superamento della soglia stabilita dal parametro di deficitarietà n. 7 del D.M. 18/02/2013.

Nell'esercizio qui considerato, il fondo di cassa ammonta al 31/12/2016 a € 4.501.955,54, e l'incidenza delle spese rigide si attesta al 36,55%.

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.

3. Nel corso dell'istruttoria emergeva la tardiva approvazione del rendiconto di gestione dell'esercizio 2016, avvenuta il 29 giugno 2017.

Richiamando la propria precedente e già citata deliberazione relativa all'esercizio 2015, la n. 327/2018/PRSE ove questa criticità era stata già accertata, il Collegio, rammenta nuovamente che il rendiconto è atto ritenuto obbligatorio dalla legge (cfr., in termini,

COMUNE DI PESCANTINA PROT. 16335 DEL 03-06-2019

T.A.R. Campania Napoli, Sez. I, 7/10/2004, n. 13591) e che dal ritardo nell'approvazione o dalla sua omissione, nei casi più gravi, può conseguire l'attivazione della procedura disciplinata dall'art. 137 del D.Lgs. n. 267/2000 e dall'art. 120, co. 2 e 3, della Costituzione circa l'eventuale esercizio di poteri sostitutivi degli organi, poteri attribuiti al Governo, con possibilità di intimare una diffida ad adempiere ed eventualmente nominare un commissario ad acta.

Inoltre, la natura di atto prodromico del rendiconto del penultimo esercizio antecedente quello cui si riferisce il bilancio, potrebbe comportare, in caso di sua assenza, dei 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 Tuel 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, del Tuel, 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, così come avvenuto con riferimento all'esercizio 2015, costituisce ulteriormente 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.

La Sezione rammenta anche che l'art. 9, comma 1-*quinquies*, del D.L. n. 113/16 stabilisce il divieto per gli Enti territoriali di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo.

COMUNE DI PESCANTINA PROT. 16335 DEL 03-06-2019

CORTE DEI CONTI SEZIONE REG.LE DI CONTROLLO PER IL VENETO

con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto, in caso di mancato rispetto dei termini per l'approvazione di determinati documenti contabili (quali il bilancio di previsione e il rendiconto).

Il divieto legale di assunzione ex art. 9, comma 1-quinquies, del D.L. 113/2016 riguarda sia le *"... assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto ..."*, sia la stipula di *"... contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi". Tale disposizione sanziona gli enti inadempienti con un "blocco" delle rispettive risorse, le quali, nell'arco temporale che si dispiega dalla scadenza dei termini per l'approvazione dei documenti contabili fondamentali indicati dal legislatore e fino al momento dell'approvazione "tardiva", non possono essere impiegate, neppure per spese afferenti al reclutamento di personale (come nel caso della stipula dei contratti di servizio onerosi con soggetti privati). Tale divieto opera a prescindere dal titolo contrattuale in concreto adottato per le "assunzioni"* (a tempo indeterminato, a termine, ecc.), e dal tipo di attività (amministrative o ad esse estranee) che il nuovo contingente di personale è chiamato ad espletare.

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

4. Ulteriore elemento di criticità ripresentatosi in occasione del rendiconto 2016, così come già avvenuto per l'esercizio precedente è quello attinente ad una certa fragilità degli equilibri di bilancio, indotta dalla spesa per il personale e dalle quote di ammortamento dei mutui (oltre alla necessità di rimborsare le anticipazioni di liquidità ai sensi del DL 35/2013): l'incidenza delle spese rigide (ripiano disavanzo, personale e debito) sulle entrate correnti 2016 (Fonte Allegato n. 2/a al rendiconto) si attestava al 36,55%.

Il Collegio, tuttavia, segnala lo sforzo profuso dall'Ente nel 2016, per l'estinzione anticipata di mutui (mediante l'utilizzo di avanzo), pari ad € 354.627,02 a titolo di capitale e ad euro 83mila circa per un indennizzo, anche se si rileva l'utilizzo del 78,5% degli oneri di urbanizzazione in parte corrente, pari ad € 235.661,00, destinato a manutenzioni ordinarie del patrimonio.

Prudentemente, si può affermare che la situazione finanziaria appare in graduale miglioramento, seppure essa debba essere costantemente ed attentamente presidiata.

La Sezione, sebbene rilevi una certa continuità, fin dal 2011, da parte del Comune di Pescantina, al fine di porre in essere una serie di attività tesa al recupero degli equilibri di bilancio, non può sottrarsi dall'evidenziare il permanere delle criticità segnalate, riscontrate sulla base del questionario e dell'attività istruttoria, che dovranno essere oggetto di attenta valutazione nella gestione del bilancio degli esercizi futuri, a maggior ragione in considerazione della ripetitività delle stesse, rispetto agli esercizi precedenti e del fatto che essa non è venuta meno neppure a seguito delle argomentazioni fornite dall'ente in sede di risposta istruttoria.

In particolare, il Collegio sottolinea che la fragilità dell'equilibrio di bilancio riscontrata,

COMUNE DI PESCANTINA PROT. 16335 DEL 03-06-2019

CORTE DEI CONTI * SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO *

COMUNE DI PESCANTINA PROT. 16335 DEL 03-06-2019

richiederà un ulteriore sforzo aggiuntivo 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 sottolinea, infatti, che, in un'ottica di sana gestione, principio 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.

5. La prosecuzione degli approfondimenti istruttori ha evidenziato il permanere, anche per l'esercizio 2016, delle criticità legate alla lotta all'evasione tributaria, per le note difficoltà di Pescantina Servizi in liquidazione, dettate tra l'altro dalla carenza cronica di liquidità della partecipata. A tal proposito l'Organo di revisione ha segnalato che il concessionario **non** ha riversato il riscosso nel conto di tesoreria dell'Ente locale con la periodicità stabilita dall'art. 7, co. 2, lett. gg-septies) del D.L. n. 70/2011, convertito dalla l. n. 106/2011 e s.m.i, inserendo il seguente commento "*La concessionaria Pescantina Servizi Srl in liquidazione ha riversato correttamente il riscosso del primo trimestre 2016. I mesi successivi non ha versato nulla pur avendo incassato somme di competenza dell'ente*".

Dalla lettura della relazione periodica del 25 luglio 2017, approvata con DG n. 80/2017, emerge che Pescantina Servizi, nel periodo aprile/dicembre 2016, aveva riscosso importi per attività di riscossione coattiva per complessivi € 94.802,40 mai riversati fino ad allora al Comune di Pescantina; di tali crediti sono stati riversati unicamente 30mila euro, dopo sollecito dell'Ente, e , secondo quanto rappresentato dall'Ente,la restante parte (ancorché esigibile) non può essere corrisposta per carenza di liquidità della partecipata.

Peraltro, la verifica fiscale operata dalla Guardia di Finanza – Tenenza di Peschiera nel 2017, lascia presagire l'emersione di ulteriori potenziali elementi di criticità in ordine alla solvibilità della Società.

Richiamando nuovamente la precedente delibera n. 327/2018/PRSE, ed in particolare quanto già evidenziato in ordine alla sostanziale discontinuità nell'azione di recupero delle morosità, derivante dall'avvicendamento di SO.LO.RI. Spa a Pescantina Servizi Srl, il Collegio è chiamato nuovamente ad evidenziare come questi fatti possano costituire un comportamento astrattamente foriero di gravi responsabilità dell'Amministrazione.

In particolare, il mancato avvio del recupero dell'evasione tributaria, ma anche la mancata supervisione nel caso di affidamento esterno del servizio, diviene in quest'ottica un comportamento censurabile, antitetico rispetto ai parametri disegnati dalla carta costituzionale: osta a ciò, del resto, l'indefettibile principio generale della indisponibilità dell'obbligazione tributaria - riconducibile ai principi di capacità contributiva (art. 53, comma 1, della Costituzione) ed imparzialità nell'azione della pubblica amministrazione (art. 97 della Costituzione), espressione entrambi del più generale principio di eguaglianza nell'ambito dei rapporti tributari.

CONTROLLO PER IL VENETO * SEZIONE REG.LE DI CONTROLLO *

Dall'indisponibilità dell'obbligazione tributaria, vincolata ed ex lege, si ricava quindi la conclusione circa l'irrinunciabilità della potestà impositiva, con i corollari della non prorogabilità del recupero delle somme a tale titolo dovute, e della necessità che l'azione del comune sia tempestivamente volta ad evitare la prescrizione del credito tributario .

Deve essere posta quindi in evidenza la sostanziale illiceità di qualsiasi azione od omissione volta a procrastinare l'adempimento degli obblighi tributari che, in quanto tali, vincolano a doveri ineludibili di solidarietà (art. 23 della Costituzione) e la cui inosservanza determina sperequazioni non accettabili rispetto a chi osserva tempestivamente e scrupolosamente gli obblighi medesimi.

Pertanto, quanto a Pescantina Servizi s.r.l. (in liquidazione, inattiva), il Collegio richiama e conferma nuovamente quanto espresso nella propria precedente deliberazione, sopra citata, raccomandandone l'Ente a voler conformarsi e prestare la massima osservanza alle considerazioni lì svolte (così come in quelle già formulate, in occasione del rendiconto 2014, nella pronuncia n. 64/2017/PRSE).

La Sezione procederà all'accurato monitoraggio dell'attività dell'Ente al riguardo, in occasione della verifica del relativo ciclo di bilancio, ma raccomanda ancora l'Ente a voler mantenere viva l'attenzione e la verifica non solo dell'andamento della procedura di liquidazione della partecipata Pescantina Servizi s.r.l., ma anche delle segnalazioni inoltrate alla Procura della Corte dei conti ed alla Procura della Repubblica.ì, con obbligo di relazionare a questa Sezione.

6. L'accertamento istruttorio ha messo in luce, anche per il 2016, un forte accumulo dei residui attivi correnti dei titoli I e III, superiore al tasso di smaltimento operato sui medesimi residui provenienti dal 2015, che appare anomalo in un'ottica di contabilità armonizzata: e cio', anche se si rileva un accantonamento al FCDE pari al 100% delle poste che presentano un maggior grado di rischio nella riscossione.

Peraltro, consta alla Sezione che i crediti riconosciuti formalmente come assolutamente inesigibili o insussistenti per l'avvenuta legale estinzione (prescrizione) o per indebito o erroneo accertamento del credito sono stati definitivamente eliminati dalle scritture e dai documenti di bilancio, **senza** che il riconoscimento formale dell'assoluta inesigibilità o insussistenza del credito sia stato adeguatamente motivato, o siano state indicate le ragioni che hanno condotto alla maturazione della prescrizione.

Inoltre, il riaccertamento dei residui attivi è stato effettuato dai singoli responsabili delle relative entrate, **senza** motivare le ragioni del loro mantenimento o dell'eventuale cancellazione parziale o totale.

A tal proposito l'Organo di revisione ha inserito la seguente nota esplicativa "*Il Collegio, nella propria relazione al rendiconto di gestione, ha raccomandato di motivare adeguatamente sia lo stralcio che il mantenimento dei residui*".

Trattandosi, anche in questo caso, di criticità che permane rispetto all'esercizio 2015, il Collegio non può che richiamare i contenuti, sul punto, di cui alla delibera n. 327/2018/PRSE, ed evidenziare come la Sezione delle autonomie nella deliberazione n. 9/SEZAUT/2016/INPR (Linee di indirizzo per la formazione del bilancio 2016-2018 e per l'attuazione della contabilità armonizzata negli Enti territoriali) abbia rilevato che "*Il*

COMUNE DI PESCANTINA PROT. 16335 DEL 03-06-2019

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. (...) 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 di residui attivi dovrebbe tendere ad una naturale stabilizzazione, mentre i residui passivi devono tendere verso una progressiva riduzione".

Lo stock di residui attivi correnti di finanza propria mantenuto a valle dell'adozione del riaccertamento straordinario risulta infatti ancora considerevole: ciò significa che lo stock dei residui mantenuto a bilancio dopo il riaccertamento straordinario risulta eccessivamente elevato considerata la performance della riscossione e chiaramente determinato dall'inadeguatezza dell'operazione di stralcio/svalutazione, richiesta dal riaccertamento straordinario; il medesimo stock residui, del resto, finisce per raggiungere, in breve tempo, le dimensioni originarie precedenti alla adozione della Delibera di Giunta comunale n. 49/2015 a causa dell'inefficacia sinora mostrata dalle misure sullo smaltimento dei residui.

Va da sé che 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). Pertanto, 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 prescrizionale (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

COMUNE DI PESCANTINA PROT. 16335 DEL 03-06-2019

CORTE DEI CONTI * SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO *

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 nuovamente 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.

7. L'ulteriore approfondimento istruttorio ha evidenziato il permanere di alcuni profili di problematicità concernenti il fondo rischi, riconosciuto non congruo rispetto al valore del contenzioso pendente. L'Organo di revisione al punto 1.10.2 del questionario, ha evidenziato che "*Il dato corretto è emerso a seguito continue insistenze del Collegio, del Segretario e del responsabile dei servizi finanziari nell'anno 2017. Tali importi sono stati oggetto di riconoscimento di debiti fuori bilancio e finanziati con fondi di bilancio*".

La Sezione rinvia ai contenuti ed alle raccomandazioni svolte in occasione della deliberazione concernente il rendiconto 2015 ma vuole qui ribadire la doverosità della istituzione di un capiente 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*

COMUNE DI PESCANTINA PROT. 16335 DEL 03-06-2019

SEZIONE REG.LE DI CONTROLLO PER IL VENETO ★ CORTE DEI CONTI ★

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, peraltro, 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.

Essendo l'obbligazione passiva condizionata al verificarsi di un evento (l'esito del giudizio o del ricorso), non è possibile impegnare alcuna spesa. In tale situazione l'ente è tenuto ad accantonare le risorse necessarie per il pagamento degli oneri previsti dalla sentenza, stanziando nell'esercizio le relative spese che, a fine esercizio, incrementeranno il risultato di amministrazione, che dovrà essere accantonato per la copertura delle eventuali spese derivanti dalla sentenza definitiva. In occasione della prima applicazione del principio della contabilità finanziaria l'ente deve aver operato una ricognizione del contenzioso formatosi negli esercizi precedenti. Il principio contabile prevede che, in presenza di contenzioso di importo particolarmente rilevante, l'accantonamento annuale possa essere ripartito, in quote uguali, tra gli esercizi considerati nel bilancio di previsione o a prudente valutazione dell'ente. L'organo di revisione dell'ente deve provvedere a verificare la congruità degli accantonamenti. Resta fermo l'obbligo di accantonare, nel primo esercizio considerato nel bilancio di previsione, il fondo riguardante il nuovo contenzioso formatosi nel corso dell'esercizio precedente.

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

COMUNE DI PESCANTINA PROT. 16335 DEL 03-06-2019

CORTE DEI CONTI ★ SEZIONE REG.LE DI CONTROLLO PER IL VENETO

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".

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*".

La quota accantonata a consuntivo nel risultato di amministrazione per "*fondo rischi e spese*", ai sensi del D.lgs. n. 118/2011, All. 4/2, § 9.2, è determinata, tra l'altro, da "*accantonamenti per le passività potenziali*".

Il concetto di "*passività potenziale*", va rammentato, in assenza di definizione specifica da parte dei principi contabili medesimi di cui al D.lgs. n. 118/2011, è una nozione che può certamente ricavarsi dagli standard nazionali e internazionali in tema di contabilità, ed in particolare dallo IAS 37 e dall'OIC 31 (prima OIC n. 19) che costituiscono l'analogo strumento tecnico previsto dalla contabilità economica.

Si tratta, infatti, di un'obbligazione passiva possibile la cui consistenza deriva da eventi passati e la cui esistenza sarà confermata dal verificarsi o meno di uno o più eventi futuri e incerti, non totalmente sotto il controllo del Comune medesimo.

Per altro verso, l'obbligazione si riferisce a situazioni già esistenti alla data di bilancio, ma caratterizzate da uno stato d'incertezza il cui esito dipende dal verificarsi o meno di uno o più eventi in futuro; tale stato di incertezza è espresso algebricamente dal c.d. coefficiente di rischio, che deve essere stimato dal soggetto che redige il bilancio in base alle situazioni concrete e quindi motivato. Sulla base di tale valutazione, moltiplicando il coefficiente con l'ammontare della passività potenziale (il cui ammontare emerge come determinato) si determina l'accantonamento. Nello stesso senso si può citare l'IPSAS n. 19, § 20 e ss.

A conferma della sintonia sul concetto di passività potenziale elaborato dalla perizia professionale (e codificato negli IAS e OIC e IPSAS) e principi contabili applicati (norme giuridiche a tutti gli effetti), si può richiamare la disciplina prevista per l'accantonamento per lo specifico rischio "*spese legali*", vale a dire per fare fronte agli oneri previsti da *contenzioso in cui ha significative probabilità di soccombere, o di sentenza non definitiva e non esecutiva*", che poi confluisce nel fondo rischi e spese, come sopra

COMUNE DI PESCANTINA PROT. 16335 DEL 03-06-2019

illustrato (All. 4/2, § 5.2. lett. h del Dlgs. n. 118/2011).

In tali casi, si è in presenza di una obbligazione passiva condizionata al verificarsi di un evento (l'esito del giudizio o del ricorso), con riferimento al quale non è possibile impegnare alcuna spesa, ma per cui i principi contabili ritengono necessario, e non facoltativo, l'accantonamento a fondo rischi.

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.

8. Nel corso del 2016 sono stati riconosciuti ulteriori debiti fuori bilancio per complessivi € 246.624,27 e nel 2017 per € 235.052,63, con conseguente sforamento del parametro di deficitarietà n. 8 di cui al D.M. 18/02/2013, "*Consistenza dei debiti fuori bilancio riconosciuti nel corso dell'esercizio superiore all'1 per cento rispetto ai valori di accertamento delle entrate correnti*", con un'incidenza del 2,2%. A tal proposito l'Organo di revisione, nella propria relazione al rendiconto 2016, ha evidenziato che "*Il susseguirsi dell'insorgenza di debiti fuori bilancio, di tale entità, pur derivanti da annualità pregresse, può compromettere gli equilibri di bilancio dell'ente, rende inefficaci le previsioni annuali, e comporterà per il prossimo esercizio lo sforamento del parametro di deficitarietà n. 8. Quanto sopra anche a seguito delle richieste, i solleciti, i richiami verbalizzati nel tempo da codesto collegio*".

Come noto, l'indice si considera deficitario solo se la soglia viene superata per tre esercizi finanziari consecutivi: ebbene, lo sforamento di tale parametro era stato accertato in occasione del rendiconto 2015, si evidenzia per l'esercizio 2016 e non si può non rilevare che dai contenuti dell'allegato alla D.G. pare profilarsi anche nel 2017 (esercizio con riferimento al quale sarebbero stati riconosciuti debiti fuori bilancio per € 232.075,72)

La Sezione evidenzia che l'Ente ha posto in essere numerose condotte violatrici della normativa che disciplina i presupposti, i requisiti, le modalità, la tempistica ed il procedimento di adozione degli impegni di spesa, con la contestuale creazione di una serie di debiti fuori bilancio, recata dagli artt. 193 e 194 del D.Lgs. n. 267/2000 (Tuel). Preliminarmente si osserva che il reiterato fenomeno dei debiti fuori bilancio può creare possibili rischi per gli equilibri di bilancio; infatti, tra i parametri obiettivi dei comuni ai fini dell'accertamento della condizione di ente strutturalmente deficitario, il parametro n.8), calcolato ai sensi del decreto ministeriale del 24 settembre 2009 pubblicato sulla G.U. n. 238 del 13 ottobre 2009, considera la consistenza di tale debitoria.

COMUNE DI PESCANTINA PROT. 16335 DEL 03-06-2019

CORTE DEI CONTI ★ SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO ★

A tal proposito il Collegio ricorda, innanzitutto, che il debito fuori bilancio è un'obbligazione verso terzi per il pagamento di una determinata somma di denaro, assunta in violazione delle norme giuscontabili che regolano il procedimento finanziario della spesa degli enti locali.

L'istituto, che ha carattere eccezionale, è disciplinato dall'art. 194 del D.Lgs. n. 267/2000, che prevede, tra l'altro, che tale adempimento vada posto in essere in occasione della ricognizione dello stato di attuazione dei programmi e dell'accertamento degli equilibri generali di bilancio (art. 193 comma 2 del Tuel), nonché nelle altre cadenze periodiche previste dal regolamento di contabilità.

L'elencazione prevista dalla norma contempla una serie di ipotesi, tassative in quanto derogatorie rispetto all'ordinario procedimento di spesa, in cui è possibile procedere al riconoscimento, e tra queste (art. 194 comma 1 lett. e) rientra anche *l'acquisizione di beni e servizi, in violazione degli obblighi di cui ai commi 1, 2 e 3 dell'articolo 191, nei limiti degli accertati e dimostrati utilità ed arricchimento per l'ente, nell'ambito dell'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza.*

L'operatività di quest'ultima norma è dunque subordinata all'accertamento sia dell'utilità pubblica del bene acquisito in relazione alle funzioni ed ai servizi di competenza dell'ente, sia dell'arricchimento dell'ente (che corrisponde al depauperamento patrimoniale sofferto senza giusta causa dal privato contraente ai sensi dell'art. 2041 cc.). L'accertamento della sussistenza di entrambi questi presupposti, come già più volte ricordato da questa Sezione (cfr. delibere 156/2009/PRSP e 107/2009/PRSP), è obbligatorio e non può essere automaticamente ed implicitamente ricondotto alla semplice adozione della deliberazione di riconoscimento, in quanto vi può essere una parte del debito non riconoscibile ai sensi dell'art. 191 comma 4 del D. Lgs. n. 267/00.

In questo contesto, la delibera consiliare ha dunque il compito di:

- riscontrare e dimostrare che il debito rientra in una delle fattispecie tipizzate dall'art. 194 del TUEL;

- accertare e documentare puntualmente se ed in che misura sussistano i presupposti dell'utilità e dell'arricchimento;

- accertare, conseguentemente, se vi sia una parte del debito non sorretta da entrambi questi presupposti, e dunque non riconoscibile (per la quale, ai sensi dell'art. 191 comma 4 del TUEL, il rapporto obbligatorio intercorre tra il privato fornitore e l'amministratore, funzionario o dipendente che hanno consentito la prestazione in favore dell'ente);

- ricondurre l'obbligazione all'interno della contabilità e del sistema di bilancio dell'ente;

- individuare le risorse per il finanziamento;

- accertare le cause che hanno originato l'obbligo, anche al fine di evidenziare eventuali responsabilità.

In altri termini, l'art. 194, primo comma, Tuel rappresenta un'eccezione ai principi riguardanti la necessità del preventivo impegno formale e della copertura finanziaria; onde per riportare le ipotesi previste nell'ambito del principio di copertura finanziaria è,

COMUNE DI PESCANTINA PROT. 16335 DEL 03-06-2019

CORTE DEI CONTI SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

COMUNE DI PESCANTINA PROT. 16335 DEL 03-06-2019

dunque, richiesta la delibera consiliare con la quale viene ripristinata la fisiologia della fase della spesa e i debiti *de quibus* vengono ricondotti a sistema (cfr. ex *multis* Corte dei Conti, sez. contr. Friuli Venezia Giulia, 6/1c/2005 e sez. contr. Campania n. 213/2013) mediante l'adozione dei necessari provvedimenti di riequilibrio finanziario. Ulteriore funzione svolta dalla delibera consiliare è quindi, come detto, l'accertamento delle cause che hanno originato l'obbligo, con le consequenziali ed eventuali responsabilità; infatti, questa funzione di accertamento è rafforzata dalla previsione dell'invio alla Procura regionale della Corte dei conti (art. 23, comma 5, L. 289/02) delle delibere di riconoscimento di debito fuori bilancio. Nella delineata prospettiva interpretativa, la delibera consiliare svolge una duplice funzione, per un verso, tipicamente giuscontabilistica, finalizzata ad assicurare la salvaguardia degli equilibri di bilancio; per l'altro, garantista, ai fini dell'accertamento dell'eventuale responsabilità amministrativo-contabile (cfr. *ex multis*: Corte dei conti, Sezione Regionale per la Puglia n. 180/PRSP/2014 e n. 122/PRSP/2016).

Va ricordato, inoltre, che il riferimento ad opera dell'art. 194 comma 1 del TUEL ad adempimenti periodici e temporalmente cadenzati testimonia come l'adempimento in questione, in presenza dei presupposti di legge, costituisca un atto dovuto e vincolato per l'ente, in quanto consente di far emergere eventuali passività insorte nel corso dell'esercizio, in applicazione dei principi di veridicità, trasparenza e pareggio di bilancio, nonché di adottare le misure necessarie al ripristino dell'equilibrio della gestione finanziaria.

La tempestività della segnalazione dell'insorgenza di tali debiti e del loro riconoscimento consente di evitare l'insorgere di ulteriori passività a carico dell'ente, quali, ad esempio, eventuali interessi o spese di giustizia. Rileva, inoltre, il Collegio che la formazione di debiti fuori bilancio costituisce un fattore di rischio per gli equilibri e per la stabilità degli esercizi successivi causa di partite debitorie riferite a quelli precedenti. Nel caso di specie, la spesa riconosciuta ammonta, per l'esercizio 2015, a Euro € 442.940,80. Va da sé, tuttavia, che quando il fenomeno assume dimensioni rilevanti e reiterate in più esercizi finanziari, è presumibile che gran parte dei debiti fuori bilancio sia riconducibile alla incapacità di porre in essere una corretta politica di programmazione e gestione finanziaria delle risorse e delle spese, alla possibile sottostima degli stanziamenti di bilancio rispetto alle effettive necessità di spesa, ovvero al fine di garantire i vincoli del pareggio e degli equilibri interni.

Per il finanziamento di tali spese, il legislatore pone precisi limiti (art.193 e 194 del D.Lgs. n. 267/2000). La formazione di debiti fuori bilancio costituisce infatti indice della difficoltà dell'Ente di governare correttamente i procedimenti di spesa attraverso il rispetto delle norme previste dal Tuel. La necessità di una modifica delle priorità nelle previsioni di spesa è, altresì, dimostrata dalla disposizione di cui all'art. 191, comma 5 Tuel, che vieta, per l'appunto, agli enti che non hanno validamente adottato i provvedimenti di salvaguardia degli equilibri e di riconoscimento dei debiti fuori bilancio, di assumere impegni e di pagare spese per servizi che non siano obbligatori per legge.

9. La prosecuzione dell'approfondimento istruttorio ha messo in luce anche il superamento della soglia stabilita dal parametro di deficitarietà n. 7 del D.M. 18/02/2013 "*Consistenza dei debiti di finanziamento non assistiti da contribuzioni superiore al 150*

CORTE DEI CONTI SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

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 indebita-mento di cui all'art. 204 del TUEL)": lo stock complessivo del debito (stock debito/entrate correnti) si è attestato al 156,51% (peraltro in miglioramento rispetto all'esercizio 2015 ove la percentuale si attestava al 171,14%). Per il 2017 lo stock del debito residuo, ricalcolato in seguito all'ultima estinzione anticipata di mutui (operata nel mese di dicembre 2017) si è attestato su complessivi € 16.306.054,81, comportando il rientro del parametro.

Al riguardo, l'Ente ha evidenziato che nel corso degli ultimi anni sono state poste in essere varie manovre di estinzione anticipata dei mutui e che tali attività influirebbero in maniera diretta sull'ammontare dello stock del debito accelerando la progressiva riduzione dello stesso per il pagamento delle rate annue. L'andamento dello stock del debito, comunque, dal 2014 al 2016 è in costante diminuzione con valori, rispettivamente di € 19.068.945,42 e 17.440.788,55. Per l'anno 2017, ha precisato l'Amministrazione, lo stock del debito residuo, ricalcolato in seguito all'ultima estinzione anticipata di mutui operata nel mese di dicembre 2017 si attesta su complessivi € 16.306.054,81, giungendo ad ipotizzare, in forza di tali dati, il rientro dello sforamento, in sede di ricalcolo dei parametri di deficitarietà.

La Sezione, pur rammentando quanto affermato dall'Ente in relazione alle manovre poste in essere con continuità negli ultimi anni, tese alla estinzione anticipata dei mutui, e prendendo atto del lento ma apparentemente graduale e costante calo dello stock di debito, evidenzia, in ogni caso che lo sforamento del parametro ministeriale di deficitarietà strutturale n. 7 (fermo restando il rispetto del limite di indebitamento di cui all'articolo 204 del Tuel) appare, tuttavia, potenzialmente foriera di futuri pregiudizi, atteso, nel caso in specie che l'entità (156,51%) rilevata ben potrebbe incidere in sede di mantenimento degli equilibri di bilancio del Comune e più in generale per una sana gestione finanziaria.

10. Infine, dallo scrutinio del questionario, emergeva che la reimputazione degli impegni, secondo il criterio dell'esigibilità, coperti dal FPV determinato alla data del 1° gennaio 2016, non è risultata conforme all'evoluzione dei cronoprogrammi di spesa, in quanto "*I cronoprogrammi di spesa non erano ancora stati redatti nell'anno 2016*".
Come noto, lo scopo del fondo pluriennale vincolato - come risultante dal D.Lgs. n. 118/2011- è di offrire copertura alle obbligazioni e agli impegni legittimamente assunti dall'ente territoriale, in guisa che il vincolo pluriennale sia coerentemente rivolto alla conservazione delle risorse necessarie per onorare le relative scadenze finanziarie (Corte costituzionale, Sentenza n. 247 del 2017, Considerato diritto 9). Va premesso che l'istituto del fondo pluriennale vincolato, che quindi "serve a garantire gli equilibri del bilancio nei periodi intercorrenti tra l'acquisizione delle risorse ed il loro impiego" (Corte costituzionale n. 6/2017), è formato non solo da entrate destinate al finanziamento di investimenti, ma anche da entrate correnti vincolate, riferite a fattispecie ben definite dal principio contabile, accertate e imputate agli esercizi precedenti a quelli di imputazione delle relative spese. La disciplina del fondo pluriennale vincolato", astretta dalla finalità di conservare la copertura delle spese pluriennali" (Corte costituzionale, sentenza n. 247 del 2017), trova una sua natura "identitaria univoca" costituita da risorse accertate, destinate al finanziamento di obbligazioni passive dell'Ente già impegnate, ed esigibili in

COMUNE DI PESCANTINA PROT. 16335 DEL 03-06-2019

CORTE DEI CONTI * SEZIONE REG.LE DI CONTROLLO PER IL VENETO

esercizi successivi a quello in cui è accertata l'entrata (allegato 4/1, punto 9.8, del d.lgs. n. 118 del 2011) (Corte Cost., sent. n. 6/2017), mentre dal punto di vista funzionale "*ove...le fonti di finanziamento si riferiscano a spese per le quali non sia stata perfezionata la relativa obbligazione giuridica, esse affluiscono al risultato di amministrazione (quota vincolata o destinata in prevalenza), per la relativa riprogrammazione*" (Del. n. 4/SEZAUT/2018/FRG).

Il profilo funzionale del Fondo pluriennale vincolato - "*programmatorio e di controllo, volto a rappresentare e gestire, in modo responsabile e controllato, il divario temporale esistente tra il momento del reperimento delle entrate, di norma vincolate, e quello del loro utilizzo per il raggiungimento delle finalità istituzionali, legate all'esercizio delle funzioni fondamentali dell'Ente*" (Corte dei Conti, Sez. Aut, n.4/2015 "Linee di indirizzo per il passaggio alla nuova contabilità delle Regioni e degli Enti locali (d. lgs. n. 118/2011, integrato e corretto dal d. Igs. n. 126/2014)" p. 6) –postula pertanto un'efficace programmazione, la quale inevitabilmente dovrà risentire delle sinergie e della necessaria collaborazione tra gli uffici lavori pubblici e finanziari: uffici che dovranno elevarsi ad artefici (arg. ex art. 147 quinquies del Tuel)", *...in un'ottica di salvaguardia degli equilibri generali di competenza e di cassa sia del bilancio sia della gestione*" (Deliberazione n. 4/SEZAUT/2018/FRG), del continuo e costante aggiornamento dei cronoprogrammi degli investimenti già a partire dallo studio di fattibilità economico-finanziaria e della progettazione.

La particolare cura che gli Enti locali dovranno avere nella corretta formazione del FPV, (ora anche alla luce delle molteplici novità introdotte dall'art. 1, commi 909 e 910, della L. n. 145/2018), richiede quindi, a sua volta, una rinnovata attenzione in sede di programmazione, che l'Ente dimostra di non aver posto in essere, violando i principi fondamentali piu' sopra ricordati e in generale i principi posti dall'armonizzazione contabile , funzionali alla cura degli equilibri di bilancio (Corte cost., 279/2016)

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 Pescantina (VR):

- rileva il ritardo nell'approvazione del rendiconto di gestione dell'esercizio 2016, avvenuta il 29 giugno 2017;
- rileva la non corretta applicazione dei principi dell'armonizzazione contabile stabiliti dal D.Lgs 118/2011 che funzionali alla tutela degli equilibri di bilancio, appaiono vulnerati da una serie di criticità, ed in particolare:
  - il basso grado di realizzo delle entrate derivanti dalla lotta all'evasione tributaria, incassate da Pescantina Servizi – in liquidazione e non riversate al Comune;
  - il forte accumulo dei residui attivi correnti dei titoli I e III, superiore al tasso di smaltimento operato sui medesimi residui provenienti dal 2015;

COMUNE DI PESCANTINA PROT. 16335 DEL 03-06-2019

CORTE DEI CONTI SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

- il riconoscimento di una cospicua massa di debiti fuori bilancio, con sforamento del parametro deficitario n. 8;
- la potenziale sottostima del fondo rischi, riconosciuto non congruo rispetto al valore del contenzioso pendente;

- rileva altresì che la reimputazione degli impegni, secondo il criterio dell'esigibilità, coperti dal FPV determinato alla data del 1° gennaio 2016, non è risultata conforme all'evoluzione dei cronoprogrammi di spesa;
- rileva infine la forte rigidità di bilancio dovuta alla spesa del personale e dal superamento della soglia stabilita dal parametro di deficitarietà n. 7 del D.M. 18/02/2013: e ciò in quanto lo stock complessivo del debito (stock debito/entrate correnti) si è attestato al 156,51%, invitando il Comune a una particolare attenzione quindi alla tutela degli equilibri di bilancio:
- rammenta l'obbligo di pubblicazione della presente pronuncia ai sensi dell'art. 31 del D.Lgs 14 marzo 2013, n. 33;

dispone che copia della presente pronuncia sia trasmessa in via telematica, mediante l'applicativo Con.Te, al Consiglio Comunale, al Sindaco ed all'Organo di Revisione Economico-Finanziaria del Comune di Pescantina (VR).

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

Il Magistrato relatore — Il Presidente

Tiziano Tessaro — Diana Calaciura Traina

Depositata in Segreteria il 30 MAG. 2019

IL DIRETTORE DI SEGRETERIA

Dott.ssa Letizia Rossini

CORTE DEI CONTI ★ SEZIONE REG.LE DI CONTROLLO PER IL VENETO ★ REPUBBLICA ITALIANA

COMUNE DI PESCANTINA PROT. 16335 DEL 03-06-2019