



REPUBBLICA ITALIANA

la

CORTE DEI CONTI

Sezione di controllo della regione Friuli Venezia Giulia

**III Collegio**

**composto dai seguenti magistrati:**

PRESIDENTE: dott. Carlo Chiappinelli  
CONSIGLIERE: avv. Fabrizio Picotti (relatore)  
REFERENDARIO: dott. Marco Randolfi

**Deliberazione del 25 febbraio 2016**

**concernente i rilievi a carico del rendiconto 2012 del Comune di Osoppo sulla base delle relazioni predisposte dall'organo di revisione economico-finanziaria.**

\*\*\*\*\*

Visto l'articolo 100, comma 2, della Costituzione;

vista la legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1, e successive modifiche e integrazioni (Statuto speciale della Regione Friuli Venezia Giulia);

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei conti e successive modifiche e integrazioni;

visto il decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975, n. 902, così come modificato dal decreto legislativo 15 maggio 2003, n. 125, recante norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Friuli Venezia Giulia in materia di funzioni di controllo della Sezione regionale della Corte dei conti;

vista la deliberazione di questa Sezione, in adunanza plenaria, n. 13 del 5 febbraio 2015, avente per oggetto l'approvazione del programma delle attività di controllo per l'anno 2015;

vista l'ordinanza presidenziale n. 63 del 23 dicembre 2015 relativa alla conferma delle competenze e composizione dei Collegi della Sezione come stabilite dalle precedenti ordinanze n. 11 del 9.2.2015 e n. 50 del 15.10.2015;

visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

viste le leggi regionali che disciplinano l'ordinamento contabile e il coinvolgimento negli obiettivi di finanza pubblica degli enti locali della Regione e in particolare l'art. 12 della legge regionale 30 dicembre 2008 n. 17 e successive modificazioni ed integrazioni;

visto l'articolo 1, comma 166 e seguenti, della legge n. 266 del 23 dicembre 2005 (legge finanziaria per il 2006), che fa obbligo agli organi di revisione degli enti locali di inviare alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti relazioni in ordine ai bilanci di previsione e ai rendiconti degli enti medesimi;

visto il decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla legge 7

dicembre 2012, n. 213, recante "Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012";

viste la deliberazione della Sezione delle autonomie della Corte dei conti n. 18/SEZAUT/2013/INPR del 12 luglio 2013, con la quale sono state approvate le linee guida ed i questionari per l'attuazione dell'articolo 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005 n. 266 (legge finanziaria 2006) relativi al rendiconto 2012 degli enti locali e la deliberazione di questa Sezione n. 15 del 3 dicembre 2013 con la quale le suddette linee guida sono state adeguate all'ordinamento regionale;

presa visione della relazione inoltrata alla Sezione dall'organo di revisione del Comune di Osoppo in ordine al rendiconto 2012 e valutate le relative risultanze alla luce delle omologhe relazioni riferite ai rendiconti 2010 e 2011, nonché, al fine di verificare l'attualità dei rilievi individuati a carico dell'esercizio 2012, di talune risultanze contabili degli esercizi successivi (2013, 2014);

preso atto che tale Comune rientra tra quelli con popolazione inferiore a 5.000 abitanti e che negli esercizi 2010, 2011 e 2012 non risultava sottoposto ai vincoli del patto di stabilità interno;

precisato che la Sezione ha preso in esame solo alcuni aspetti fondamentali delle risultanze contabili della gestione desumibili dalla relazione dell'Organo di revisione e che l'assenza di ulteriori specifici rilievi rispetto a quanto sotto rilevato non può, di per sé, essere considerata come una valutazione positiva;

vista l'ordinanza n. 10 del 25 febbraio 2016 di convocazione del III Collegio;

udito il Magistrato relatore cons. avv. Fabrizio Picotti;

### **CONSIDERATO**

#### Sotto il profilo sistematico e metodologico

Va premesso che la presente deliberazione è espressione del completamento delle attività di controllo della Sezione sui rendiconti dell'ente relativi agli esercizi 2012, 2011 e 2010. Il controllo si basa sulle relazioni che gli organi di revisione debbono trasmettere alla Sezione ai sensi dell'art. 1, commi 166 e 167, della legge n. 266/2005 (legge finanziaria per il 2006) in relazione ai criteri e alle linee guida definite dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti e adeguate alle caratteristiche dell'ordinamento regionale a opera di questa Sezione.

Tale controllo è finalizzato all'eventuale adozione di una specifica pronuncia nel caso di mancato rispetto da parte degli Enti locali degli obiettivi di finanza pubblica derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea, del vincolo previsto dall'art. 119, ultimo comma, della Costituzione, nonché nel caso di esistenza di gravi irregolarità contabili e finanziarie e cioè di atti e comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria, che possano significativamente incidere sugli equilibri di bilancio.

La natura del controllo, specie se riferito al rendiconto, ha peraltro indotto negli anni la Sezione a richiamare l'attenzione dell'Organo elettivo del comune anche sull'esistenza di problematiche e criticità contabili o gestionali che, ancorché non presentino, o non presentino

attualmente, i connotati di una grave irregolarità contabile, siano meritevoli di attenzione, perché idonee a ripercuotersi sulle risultanze d'esercizio e sugli equilibri di bilancio o perché il loro ripetersi negli anni attesta una consolidata sottovalutazione delle regole contabili e dei principi di sana gestione finanziaria.

In relazione a una siffatta logica del controllo e tenendo conto della data delle risultanze contabili (rendiconto 2012) oggetto di esame, il controllo da un lato ha verificato la presenza delle irregolarità registrate a carico del rendiconto 2012 anche negli esercizi precedenti (2010 e 2011) e dall'altro ha aggiornato la situazione registrata nell'esercizio 2012, verificando, per quanto possibile e pertinente, il permanere o meno della problematica rilevata nel 2012 anche negli esercizi 2013 e 2014. A tal fine ha utilizzato, parzialmente anticipando le verifiche da eseguirsi nei prossimi controlli, i dati e informazioni presenti nel sistema SIRTEL e SIQUEL, valorizzando talvolta anche istituti introdotti dalla nuova disciplina sull'armonizzazione (riaccertamento straordinario dei residui) e facendo ovviamente salvi i più completi approfondimenti che potranno eventualmente essere svolti ai sensi dei futuri controlli ex "linee guida".

In tale contesto, tenuto conto che i contenuti dell'ordinamento contabile regionale presentano importanti variazioni rispetto alla disciplina vigente a livello nazionale per gli enti locali e con la consapevolezza dei nuovi scenari contabili e gestionali introdotti dal d.lgs. 118/2011, come modificato dal d.lgs. 126/2014, come applicabili nel Friuli Venezia Giulia, l'attività istruttoria svolta ai fini del presente referto si è innanzitutto focalizzata, attraverso un controllo di natura prevalentemente cartolare, sulle risultanze della relazione concernenti il rispetto dei fondamentali vincoli di finanza pubblica derivanti dal regime regionale che prevede il coinvolgimento degli Enti locali nel perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, ivi compresi i vincoli che gravano sulla spesa del personale nonché i limiti e vincoli normativi all'indebitamento.

In secondo luogo, l'attività istruttoria si è concentrata sui fenomeni che più di altri possono risultare significativi ai fini dell'eventuale emersione di situazioni difformi dalla sana gestione finanziaria, quali le modalità di determinazione degli equilibri di competenza, la conservazione dei residui attivi, l'utilizzo e la composizione dell'avanzo di amministrazione, i servizi conto terzi, l'esistenza di debiti fuori bilancio. L'attenzione si è quindi particolarmente soffermata, da un lato, sulle risultanze della parte corrente del bilancio, al fine di trarre, anche alla luce delle dinamiche che hanno caratterizzato gli ultimi esercizi, indicazioni circa la qualità e la sufficienza delle risorse che l'ente ha a disposizione per fronteggiare stabilmente tutte le sue esigenze di spesa corrente. Dall'altro lato, si è posta attenzione anche alla situazione dei residui e in particolare di quelli attivi con elevato grado di anzianità. Va infatti evidenziato come l'esistenza di una cospicua entità di residui attivi di remota provenienza possa costituire indice di una difficoltà nella realizzazione dei crediti corrispondenti. Tale circostanza può ripercuotersi sull'attendibilità dell'avanzo di amministrazione e sull'utilizzabilità dello stesso, nell'ipotesi di assenza di un adeguato accantonamento di risorse ad avanzo vincolato per eventuali inesigibilità di residui attivi. Non può inoltre essere sottaciuta l'importanza che riveste

la corretta rappresentazione dell'avanzo con vincoli di destinazione, in relazione al quale si impone in capo all'ente una padronanza e piena cognizione delle fonti che determinano i vincoli, una gestione conforme a essi e una finale rappresentazione delle risorse "non utilizzate" che confermino l'esistenza del vincolo.

Infine, si è cercato di intercettare quelle situazioni gestionali non rispondenti a corrette prassi contabili o che possono risultare foriere di possibili ripercussioni sugli equilibri futuri.

### **Esito del controllo**

Nei termini metodologici di cui sopra e nei limiti oggettivi precisati, il controllo sull'esercizio 2011 ha rilevato il mancato conseguimento dell'obiettivo di finanza pubblica attestato da un aumento della spesa per il personale.

La Sezione, inoltre, ravvisa l'opportunità di richiamare l'attenzione degli organi comunali sulla necessità del mantenimento degli equilibri di parte corrente, che negli esercizi 2012 e 2013 presentava una differenza negativa rispettivamente per euro 49.971,47 e 43.465,13. Si richiama l'attenzione anche sulla mancata costituzione del fondo svalutazione crediti e sulle partite contabilizzate nei servizi conto terzi. Pare inoltre opportuno dare atto dell'evoluzione delle risultanze della gestione dei residui, che nel 2012 annoveravano allocazioni contabili datate.

#### **1. Spesa per il personale**

Nella relazione dell'Organo di revisione al rendiconto 2011, la spesa per il personale determinata ai fini della verifica del rispetto dell'articolo 12, commi 28.1 e 29, della legge regionale 30 dicembre 2008, n. 17 e s.m.i., è così rappresentata:

<b>spesa per il personale a rendiconto</b>	<b>2009</b>	<b>2011</b>	<b>variazione %</b>
	620.749,69	622.022,10	<b>+0,21%</b>

La Sezione ha verificato che nel quadriennio 2009-2012 il numero delle unità passa da 17 a 15.

Dalle sopra riportate risultanze, che attestano un aumento della spesa nonostante la diminuzione del numero di unità di personale dipendente che pass da 17 a 15, la Sezione rileva che, nell'anno 2011 la spesa per il personale è risultata superiore a quella del 2009 e che pertanto, in detto esercizio, l'Ente non ha rispettato il vincolo di spesa previsto dall'articolo 12, comma 28.1, della L.R. 30.12.2008, n. 17; né è certo che le conseguenti sanzioni, previste dall'articolo 12, comma 28.1.1, della L.R. 30.12.2008, n. 17, siano state effettivamente applicate per il fatto che nella relazione al rendiconto 2012 non è stata data correttamente risposta al relativo quesito.

#### **2. Gestione dei residui e fondo svalutazione crediti**

Le considerazioni che seguono vengono svolte alla luce della considerevole entità dei residui vetusti che interessano il bilancio dell'esercizio 2012. La situazione risulta significativamente modificata dal riaccertamento straordinario dei residui operato ai sensi del dell'art. 3, comma 7, del d.lgs 118/2011 sul quale la Sezione si riserva un eventuale approfondimento. Con riferimento ai residui di parte corrente vetusti, si evidenzia che la loro entità al 31.12.2012, in relazione alla data di formazione e ai volumi del bilancio comunale, era meritevole di attenzione sia sotto il profilo gestionale (oggetto e cause della formazione dei

residui), sia sotto il profilo contabile attinente all'influenza che essi esercitavano sul risultato d'amministrazione. Dall'esame della relazione dell'Organo di revisione risultavano infatti euro 64.876,11 di residui attivi correnti antecedenti il 2009 pari al 79,93% dell'avanzo di amministrazione non vincolato.

La tabella che segue espone le significative risultanze dell'operazione di riaccertamento straordinario effettuata dal Comune che ha modificato la situazione sopra descritta e che la Sezione si riserva di esaminare nel dettaglio:

residui attivi al 31/12/2012	€ 3.381.189,82
residui attivi al 31/12/2013	€ 2.876.203,48
residui attivi al 31/12/2014	€ 2.121.759,94
residui attivi conservati dopo l'operazione di accertamento straordinario *	€ 1.353.201,52
residui passivi al 31/12/2012	€ 3.755.785,53
residui passivi al 31/12/2013	€ 3.005.981,94
residui passivi al 31/12/2014	€ 2.334.996,04
residui passivi conservati dopo l'operazione di accertamento straordinario*	€ 631.634,48

Fonte: SIRTEL e allegato n. 2 della Deliberazione della Giunta Comunale n. 62 del 29.6.2015. Dati elaborati dalla Sezione

\* l'ammontare dei residui attivi e passivi è stato calcolato sottraendo dal totale dei residui risultante al 31/12/2014, l'importo dei residui cancellati in quanto non correlati ad obbligazioni giuridiche perfezionate e dei residui cancellati in quanto reimputati agli esercizi in cui saranno esigibili.

È inoltre emerso che l'Ente presentava residui attivi dei titoli I e III dell'entrata, risalenti a esercizi precedenti il 2008, per euro 45.886,30, a fronte dei quali tuttavia non è stato costituito il fondo svalutazione crediti previsto dall'art. 6, comma 17, del d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012 n. 135, che doveva ammontare quantomeno a euro 11.471,57. Si osserva però che nell'esercizio 2012 non è stata applicata una quota dell'avanzo pari a euro 24.945,19.

Al riguardo, il Collegio ravvisa l'opportunità di ricordare che, a seguito dell'entrata in vigore delle norme in materia di armonizzazione dei sistemi contabili, a partire dall'esercizio finanziario 2015, deve essere effettuato un accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità, vincolando una quota dell'avanzo di amministrazione il cui ammontare è determinato secondo le modalità indicate al punto 3.3 del principio della contabilità finanziaria A/2 allegato al d.lgs. n. 118/2011.

### **3. Servizi conto terzi**

In sede istruttoria è emerso che negli esercizi in esame sono state iscritte nei "servizi conto terzi", poste che paiono non riconducibili alla relativa definizione (a titolo di esempio: contributo della Regione a favore dell'Associazione Pro-Loce per il funzionamento dell'Ufficio I.A.T., contributi vari della Regione pervenuti a fine anno e regolarizzato all'apertura del nuovo esercizio finanziario).

Con riferimento a tali poste si ritiene utile richiamare, innanzitutto, quanto precisato dal principio contabile n. 2, vigente nel triennio in esame, dell'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali, ai punti 25 e 61 (del testo approvato il 18 novembre 2008), il quale chiariva che le entrate e le spese da servizi conto terzi dovevano essere limitate a quelle strettamente previste dall'ordinamento finanziario e contabile e che esse riguardano

“tassativamente”:

1. le ritenute erariali;
2. le ritenute previdenziali, assistenziali o per conto di terzi effettuate al personale;
3. i depositi cauzionali;
4. il rimborso dei fondi economali anticipati all'economista;
5. i depositi e la loro restituzione per spese contrattuali;
6. le entrate e le spese per servizi rigorosamente effettuati per conto di terzi”.

Ai fini del significato da attribuire alla nozione “per conto terzi” di cui al precedente punto 6 torna utile valorizzare quanto al riguardo specificato nel “principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria” allegato al d.lgs. n. 118/2011, il quale precisa che dette poste contabili “comprendono le transazioni poste in essere per conto di altri soggetti in assenza di qualsiasi discrezionalità e autonomia decisionale da parte dell'ente” e inoltre che “ai fini dell'individuazione delle <operazioni per conto di terzi> l'autonomia decisionale sussiste quando l'ente concorre alla definizione di almeno uno dei seguenti elementi della transazione: ammontare, tempi e destinatari della spesa”. Va precisato che il richiamato principio definisce opportunamente il perimetro delle operazioni da iscriversi nei “servizi conto terzi”, senza che ad esso possa attribuirsi un effetto novativo.

La Sezione, tenuto conto di quanto sopra, rileva la non corretta allocazione di poste contabili fra i “servizi conto terzi”, anziché negli appropriati titoli e segnala che l'allocazione tra i servizi in conto terzi di partite che devono essere iscritte in altri titoli del bilancio costituisce un'irregolarità contabile in quanto non consente una corretta rappresentazione degli equilibri di bilancio.

La Sezione evidenzia pertanto la necessità di prestare maggiore attenzione alla corretta composizione della voce “servizi conto terzi”, escludendo tutte le poste ad essa non riconducibili.

Alla luce di quanto sopra riportato e per le finalità ivi indicate, la Sezione

#### **DELIBERA**

di rendere all'Organo consiliare del Comune di Osoppo la pronuncia di cui all'art. 1, commi 166 e seguenti della legge 23 dicembre 2005 n. 266 nei termini sopra esposti.

#### **ORDINA ALLA SEGRETERIA**

- di trasmettere copia della presente deliberazione al Consiglio Comunale, al Sindaco e all'Organo di revisione dell'Ente;
  - di pubblicare la presente deliberazione sul sito web della Sezione e di curare gli adempimenti necessari per la pubblicazione sul sito web istituzionale della Corte dei Conti.
- Così deciso in Trieste nella Camera di Consiglio del 25 febbraio 2016.

Il Relatore

f.to Fabrizio Picotti

Il Presidente

f.to Carlo Chiappinelli

Depositata in Segreteria in data 26 febbraio 2016.

f.to Il preposto al Servizio di supporto dott. Andrea Gabrielli