



REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL LAZIO

Nell'adunanza del 28 marzo 2007

composta dai magistrati:

Francesco De Filippis	Presidente;
Liliana Favaro	Consigliere;
Rosario Scalia	Consigliere;
Antonio Frittella	Consigliere;
Maria Teresa Polverino	Consigliere;

VISTO l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

VISTO il T.U. delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e le successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e successive modificazioni;

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

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131;

VISTO l'art. 1, comma 166, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006);

VISTO l'art. 2 del Regolamento 16 giugno 2000 per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti che, tra l'altro, ha istituito

la Sezione Regionale di controllo per il Lazio;

VISTO il decreto del 21 dicembre 2000 con il quale il Presidente della Corte dei conti ha insediato la Sezione con decorrenza 1° gennaio 2001, nella composizione fissata dal Consiglio di Presidenza con deliberazione del 18 dicembre 2000;

VISTE le deliberazioni n. 6/AUT/2006 e n. 11/AUT/2006 della Sezione delle Autonomie;

VISTE la deliberazioni n. 12/g/2006 e n. 21/g/2006 della Sezione regionale di controllo per il Lazio;

VISTA l'ordinanza n. 5 del 21 marzo 2007 con cui il Presidente ha convocato la Sezione per il 28 marzo 2007;

UDITO, nell'adunanza del 28 marzo il consigliere relatore, dott.ssa Liliana Favaro;

PREMESSO CHE

La Sezione delle Autonomie, nell'adunanza del 27 aprile 2006, ha adottato in attuazione dell'art. 1, commi 166, 167, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006) i criteri e le linee guida, corredati di questionari, da osservare da parte del Collegio dei revisori dei conti per la comunicazione dei dati del Bilancio di Previsione dell'esercizio 2006 delle Province e dei Comuni.

Questa Sezione, nell'adunanza del 31 maggio 2006, con deliberazione n. 12/g/2006, ha definito le modalità operative e temporali da rispettare da parte del competente Collegio dei revisori dei conti per la trasmissione della relazione riguardante i dati esposti nel questionario.

Nell'adunanza del 7 luglio 2006, la Sezione delle Autonomie, ha

adottato in attuazione dell'art. 1, commi 166 e 167, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006) i criteri e le linee guida, corredati di questionari, cui devono attenersi gli organi di revisione economico-finanziaria degli Enti locali nella predisposizione della relazione sul rendiconto dell'esercizio 2005.

Questa Sezione, nell'adunanza del 21 luglio 2006, con deliberazione n. 21/g/2006, ha definito le modalità operative e temporali da rispettare da parte del competente Collegio dei revisori dei conti per la trasmissione della relazione riguardante i dati esposti nel questionario.

In ottemperanza a quanto previsto dall'art. 1, comma 166, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, l'organo di revisione economico-finanziaria del Comune di Roma, ha inviato i questionari di cui sopra, assunti al protocollo della Sezione.

CONSIDERATO

La Sezione, in via preliminare, ritiene di doversi soffermare sulla natura e sulle finalità degli accertamenti eseguiti in ottemperanza dell'art.1, commi 166 e ss della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006), sul Rendiconto 2005 con riflessi sul Bilancio Preventivo 2006, che mirano a verificare il rispetto dei vincoli posti dal patto di stabilità interno, il rispetto della disposizione costituzionale sull'indebitamento (art.119 Costituzione) nonché ogni grave irregolarità contabile e finanziaria.

In tale ultima nozione, si devono includere tutte le attività a rilevanza contabile suscettibili di porre a rischio gli equilibri di bilancio con negative ripercussioni sul contenimento della spesa pubblica ed, ancor più

il rispetto dei vincoli posti dal patto di stabilità interno.

In proposito, va recepito l'indirizzo della Sezione delle Autonomie della Corte (deliberazione n. 6 del 27 aprile 2006) in base al quale la "grave irregolarità contabile" in sede di controllo ex lege 266/2005, art. 1, commi 166 e ss, non può essere riferita a generiche disfunzioni gestionali ma afferisce alle sole ipotesi generatrici di squilibri di bilancio ovvero compromissivi dei generali obiettivi di finanza pubblica, in cui risaltano i vincoli del patto di stabilità interno.

Le accertate situazioni di "grave irregolarità contabile" sono tutte riconducibili nel suddetto quadro, aggravato dalla completa assenza, ovvero dall'assoluta inadeguatezza, di un sistema di controllo interno, abilitato a svolgere *l'audit finanziario* sull'intero e complesso sistema contabile dell'Ente, per attivare tempestivamente ogni segnale e richiamare insieme l'attenzione dei responsabili contabili – ed anche della governance politica – sull'avvio di comportamenti non conformi alle regole tecniche nonché alle norme giuridiche, poste a presidio della veridicità delle scritture contabili e – ad un livello superiore – degli aggregati di bilancio, che trovano la loro genesi e giustificazione nelle sottostanti registrazioni.

In tale prospettiva, va ben sottolineato che la nozione "di grave irregolarità contabile" non può estendersi sino a ricomprendere nel suo ambito, ogni scostamento dalle regole tecniche e giuridiche, bensì va circoscritto a quelle violazioni che compromettono l'equilibrio di bilancio, non prevedendo oneri finanziari latenti, in spregio del principio di universalità, veridicità e di copertura finanziaria delle spese, di cui alla

coordinata normativa sistematicamente desumibile dagli artt. 49; 151, comma 4; 153, comma 5; 162; 191 comma 1, del D.Lgs 18 agosto 2000, n. 267.

Al riguardo, la Sezione non può esimersi dal sottolineare le dannose conseguenze, incidenti sulla finanza pubblica, di questi comportamenti, che inficiano non solo l'attendibilità del Rendiconto dell'Ente, ma soprattutto, compromettono, spesso gravemente, l'intero sistema contabile, da cui scaturisce l'inattendibilità degli aggregati di bilancio con particolare riguardo:

- a) ad "anticipazioni" di tesoreria e, come tali, debiti per l'Ente;
- b) alla permanente registrazione in conto "residui attivi" di accertamenti di entrata di crediti divenuti nel tempo non più esigibili se non addirittura insussistenti;
- c) all'esistenza in conto "residui passivi" di importi sottostimati;
- d) alla copertura di situazioni di squilibrio attraverso il ricorso all'avanzo di amministrazione e/o entrate a carattere straordinario non ripetitive e prive di continuità nel tempo.
- e) alla insorgenza di "debiti fuori bilancio" spesso produttivi di oneri finanziari extra ordinem a carico dell'Ente.

Può utilmente aggiungersi in tal senso come la formazione di ingenti debiti fuori bilancio inficiano non solo l'attendibilità dell'intero sistema di programmazione e controllo, in quanto comportano una diversa modulazione in bilancio delle risorse programmate, ma principalmente costituiscono una minaccia al conseguimento o tenuta degli equilibri di bilancio. Il finanziamento di debiti fuori bilancio

comporta, infatti, una diversa modulazione in bilancio delle risorse programmate, conseguente al riconoscimento di interventi di spesa non autorizzati nei documenti di programmazione. Il debito fuori bilancio, infatti, può concettualmente definirsi quale obbligazione propria dell'Ente, o comunque ad esso riconducibile, per la quale non si è provveduto ad attivare le procedure che disciplinano l'effettuazione delle spese. In particolare, non è stato perfezionato il relativo impegno contabile sull'esercizio di competenza; mancando l'impegno, il debito non trova alcuna rappresentazione nelle scritture in cui si concretizza la gestione del bilancio. Esso è quantomeno indizio di una irregolarità di gestione, ancora più grave se ripetuto nel tempo e se riferito a disfunzioni gestionali riferite alla violazione di norme giuscontabili che presidiano la salvaguardia degli equilibri di bilancio. Si tratta di partite non conosciute dal bilancio che costituiscono una violazione ai principi di universalità e di veridicità, perché i dati del conto non registrano le passività che da queste derivano. L'ordinamento, articolo 194 del T.U.E.L., si è fatto carico di individuare le fattispecie di debiti fuori bilancio che gli Enti locali, con deliberazione consiliare, possono riconoscere legittime e ricondurre, quindi, nell'alveo del bilancio.

La Sezione non può trascurare in questa sede di verificare l'esistenza di ingenti debiti fuori bilancio, che seppur contemplati nell'ordinamento, non possono essere ricondotti nell'ambito dell'art. 97, comma 1 Cost. in relazione ai principi di buon andamento della Pubblica Amministrazione e di conformità a legge.

Il procedimento di spesa deve essere, infatti, conforme alle norme

che lo disciplinano, in quanto non solo, in via generale, l'azione della pubblica amministrazione deve svolgersi all'interno della legalità, ma soprattutto in considerazione del fatto che la formazione di tali debiti espone al rischio di controversie legali con aggravio degli oneri finanziari e con alterazione degli equilibri di bilancio, messi a rischio dalla necessità di riportare i debiti contratti all'interno delle procedure contabili del bilancio.

Tanto precisato in via sistematica, la Sezione ha proceduto all'esame dei dati contabili del Comune di Roma, contenuti nei questionari sul Rendiconto 2005, e sul Bilancio di Previsione 2006 avvalendosi, nella sua azione, del necessario ed indispensabile supporto dell'organo di revisione dell'ente locale (art.1, comma 167 della citata legge finanziaria 2006) rilevando consistenti debiti fuori bilancio che rappresentano elementi sintomatici di una situazione finanziaria di criticità con particolare riferimento al profilarsi di situazioni di rischio suscettibili di riflettersi sugli equilibri di bilancio e sulla stabilità dei futuri esercizi finanziari.

La Sezione rileva, infatti, che l'ente, ha provveduto al riconoscimento e finanziamento di debiti fuori bilancio, sia nel corso del 2004, per € 39.118.420,00, che nell'esercizio 2005, per € 49.209.980,00. I debiti nell'esercizio 2005 sono stati classificati dall'ente tra le spese correnti per € 28.707.200,00 ed in conto capitale per € 20.502.780,00.

Tali debiti sono stati distinti dall'ente nelle seguenti seguente classificazione prevista dall'art. 194 del TUEL:

	importi
Articolo 194 T.U.E.L:	

- lettera a) - sentenze esecutive	46.917.440,00
- lettera b) - copertura disavanzi	-
- lettera c) - ricapitalizzazioni	
- lettera d) - procedure espropriative/occupazione d'urgenza	-
- lettera e) - acquisizione beni e servizi senza impegno di spesa	2.292.550,00
Totale	49.209.980,00

I debiti di cui sopra hanno trovato copertura con i seguenti mezzi finanziari:

- disponibilità del bilancio di parte corrente per € 83.579,92;
- avanzo di amministrazione per € 25.830.310,07;
- alienazione di beni per € 4.446.940,16;
- indebitamento per € 18.849.151,31;

Nel merito la Sezione rileva come, nel caso in esame, il "fenomeno" dei debiti fuori bilancio sembra aver assunto connotati patologici in quanto si manifesta in ogni esercizio finanziario quale componente costante e sistematica della spesa. Nell'ultimo quadriennio, infatti, l'andamento dei debiti fuori bilancio è stato il seguente:

Esercizio finanziario	Importo dei debiti fuori bilancio
2002	€ 44.243.298,00
2003	€ 41.886.352,00
2004	€ 39.118.421,00
2005	€ 49.209.981,46

Conseguentemente, la Sezione, al fine di garantire una corretta e trasparente gestione contabile e finanziaria, richiama l'attenzione della

governance politica sulla necessità di adottare idonee misure correttive in grado di rimuovere le cause che originariamente determinano l'insorgenza di contenzioso a carico dell'amministrazione nonché di individuare e correggere il procedimento di formazione della spesa.

Nel merito, la Sezione evidenzia, altresì, la necessità per l'ente di uniformarsi ai principi contabili emanati dall'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali identificando e valutando eventuali passività potenziali al fine di predisporre adeguati accantonamenti che permettano la copertura dei futuri debiti. Se i futuri debiti, anche fuori bilancio, sono certi nell'an e nel quantum, questi devono formare oggetto di uno specifico stanziamento di bilancio, o, in alternativa, essere coperti con una quota parte di avanzo. Se i futuri debiti sono noti nell'an o nel quantum, essi devono essere coperti con appositi accantonamenti generici il cui ammontare è iscritto in sede di formazione del bilancio di previsione.

Inoltre, dall'analisi degli aggregati del Rendiconto 2005 la Sezione ha evidenziato rilevanti criticità rinvenute in ordine ai residui attivi iscritti nel conto del bilancio 2005.

In via preliminare la Sezione evidenzia come l'operazione di riaccertamento dei residui attivi, come indicato nel Principio contabile n. 2, è tesa alla verifica del permanere dei requisiti essenziali delle poste di entrata da effettuarsi obbligatoriamente per ciascun singolo accertamento della gestione di competenza e per ciascun residuo attivo.

Le condizioni del permanere dell'accertamento devono essere costantemente verificate e formalizzate annualmente dai responsabili dei

servizi competenti ai fini della revisione in tutto o in parte dei crediti accertati, con particolare attenzione a quelli riferiti ad anni precedenti e riportati a residuo.

Durante tale verifica, l'ente deve mantenere un comportamento prudente, informando la propria azione ai criteri di ragionevolezza, veridicità ed imparzialità contabile intesa come applicazione tecnicamente corretta del procedimento di formazione del "sistema bilancio" che richiede discernimento e oculatezza nella valutazione degli elementi soggettivi.

Per i crediti di dubbia esigibilità in particolare, ovvero per quei crediti per i quali vi siano elementi che facciano presupporre reali difficoltà di riscossione, l'ente deve provvedere a stralciare gli stessi dal conto del bilancio ovvero a mantenerli per iscriverli in apposito "fondo svalutazione crediti a detrazione", in conformità dei principi contabili, emanati dall'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali.

A seguito dell'analisi dei residui attivi di parte corrente, la Sezione ha rilevato la presenza di rilevanti somme riferibili ad epoca precedente all'esercizio 2000, pari al 18% del totale dei residui attivi dei primi tre titoli dell'entrata, che sembrano rappresentare importi di difficile esazione. Nel conto del bilancio, infatti sono stati conservati residui attivi di parte corrente nonostante sia trascorso un "ragionevole" intervallo di tempo nel quale, in "condizioni normali", l'incasso sarebbe dovuto andare a buon fine.

La Sezione non può esimersi dal rilevare come la presenza di elevati importi di residui attivi, con alto grado di vetustà, rapportati alle

entrate di competenza, costituiscono un indice di difficoltà gestionale in quanto la conservazione di partite inesigibili, insussistenti o di dubbia esigibilità è suscettibile di produrre ripercussioni negative sul risultato di amministrazione.

Conseguentemente, la Sezione richiama l'attenzione della *governance politica* sul possibile profilarsi di situazioni di rischio per gli equilibri di bilancio futuri, dovuti a consistenti residui attivi di parte corrente con ulteriori ricadute in termini di liquidità finanziaria.

Si sottolinea, inoltre, come la verifica affidata alla Corte dei conti è diretta, nell'ambito del ruolo collaborativo della funzione di controllo, nell'interesse del singolo ente e della comunità nazionale, a rappresentare agli organi elettivi la reale ed effettiva situazione finanziaria, in modo che gli stessi possano responsabilmente assumere le decisioni più opportune, sia nell'interesse dell'ente amministrato che della più vasta Comunità cui l'ente appartiene.

Consegue che l'Ente dovrà adottare appropriate "misure correttive" interessando l'Organo di revisione, ai sensi dell'art. 239 del TUEL (D.Lgs 18 agosto 2000, n. 267), in fase di gestione del Bilancio di Previsione per l'esercizio finanziario 2007, individuando tempestivamente le situazioni che pongono a rischio gli equilibri della gestione. Per tale via sarà conseguita la duplice finalità di assicurare la corretta gestione dell'Ente, specie per quanto attiene al rispetto della normativa sostanziale e tecnica, nonché di garantire l'irrinunciabile equilibrio di bilancio.

Il rispetto di tali disposizioni costituisce un aspetto di fondamentale importanza al fine di valutare, nella sua globalità, la reale

sussistenza di una sana gestione finanziaria al fine di garantire una rappresentazione veritiera e corretta della situazione finanziaria ed economico-patrimoniale dell'Ente.

Tanto precisato, i dati trasmessi dal Comune di Roma consentono a questa Sezione di pronunciarsi ai fini e per gli effetti dell'art. 1, comma 168 della Legge 23 dicembre 2006 n. 266.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per il Lazio delibera di :

1. dichiarare che il Rendiconto 2005 del Comune di Roma evidenzia elementi sintomatici di una situazione finanziaria di criticità con profili di rischio per gli equilibri di bilancio in considerazione dell'esistenza di elevati importi di residui attivi con alto grado di vetustà nonché di debiti fuori bilancio spesso produttivi di oneri finanziari extra ordinem a carico dell'Ente;
2. trasmettere al Sindaco e al Presidente del Consiglio comunale di Roma la presente deliberazione affinché siano adottate tempestivamente le necessarie misure correttive da comunicare a questa Sezione regionale di controllo, ai sensi del comma 168 della legge 27 dicembre 2006, n. 266;
3. segnalare la situazione contabile, di cui in narrativa, al Prefetto di Roma affinché valuti l'opportunità di adottare i necessari provvedimenti consequenziali volti a ristabilire:
 - a) gli equilibri di bilancio;
 - b) la conformità delle registrazioni contabili e dei correlati aggregati di Bilancio alle disposizioni del decreto legislativo n. 267/2000 ed

ai principi contabili.

Manda alla Segreteria gli adempimenti di rito.

Così deliberato in Roma, nell'adunanza del 28 marzo 2007.

L'ESTENSORE

(Liliana Favaro)

IL PRESIDENTE

(Francesco De Filippis)

Depositato in Segreteria il 18 giugno 2007

Il Direttore del Servizio di Supporto

(Chiara Samarelli)