



CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

Delibera n. *110*/2014/SRCPIE/PRSE

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, composta dai Magistrati:

Dott.	Mario PISCHEDDA	Presidente f.f.
Dott.	Giuseppe Maria MEZZAPESA	Consigliere
Dott.ssa	Alessandra OLESSINA	Primo Referendario relatore
Dott.	Massimo VALERO	Primo Referendario
Dott.	Adriano GRIBAUDO	Primo Referendario
Dott.	Cristiano BALDI	Referendario

nell'adunanza del 3 giugno 2014

Vista la delibera della Sezione delle Autonomie, n. 18/AUT/2013/INPR, che ha approvato le linee-guida cui devono attenersi, ai sensi dell'art. 1, commi 166 e 167, della Legge 23 dicembre 2005 n. 266 (Legge finanziaria per il 2006), gli Organi di revisione economico-finanziaria degli Enti locali nella predisposizione delle relazioni sul rendiconto dell'esercizio 2012 ed i relativi questionari;

Vista la relazione sul rendiconto relativo all'esercizio 2012, redatta dall'Organo di revisione del Comune di **Borgo San Dalmazzo (CN)**, ai sensi del citato art. 1, commi 166 e seguenti, della Legge 23 dicembre 2005, n. 266;

Vista la richiesta di deferimento del Magistrato Istruttore;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente f.f. di questa Sezione regionale di controllo ha convocato la Sezione per l'odierna seduta;

Udito il Magistrato Istruttore Alessandra Olessina;

Premesso

La Legge 23 dicembre 2005, n. 266, all'art. 1, co. 166 ha previsto che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, "*ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica*", svolgano verifiche ed accertamenti sulla gestione finanziaria degli Enti locali, esaminando, per il tramite delle relazioni trasmesse dagli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali, i bilanci di previsione ed i rendiconti.

Giova precisare che la magistratura contabile ha sviluppato le verifiche sulla gestione finanziaria degli Enti locali, in linea con le previsioni contenute nell'art. 7, co. 7 della

Legge 6 giugno 2003, n. 131, quale controllo ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità, che ha la caratteristica di finalizzare le verifiche della magistratura contabile all'adozione di effettive misure correttive da parte degli Enti interessati.

L'esame della Corte è limitato ai profili di criticità ed irregolarità segnalati nella delibera, sicché l'assenza di uno specifico rilievo su altri profili non può essere considerata quale implicita valutazione positiva.

L'art 3, co. 1 lett. e) del D.L. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla Legge 7 dicembre 2012, n. 213, ha introdotto nel TUEL l'art. 148 bis, significativamente intitolato "*Rafforzamento del controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria degli enti locali*", il quale prevede che "*Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti esaminano i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi degli enti locali ai sensi dell'articolo 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, per la 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*". Ai fini della verifica in questione la magistratura contabile deve accertare 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*".

In base all'art. 148 bis, comma 3, del TUEL, qualora le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti accertino la sussistenza "*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*" gli Enti locali interessati sono tenuti ad adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione della delibera di accertamento, "*i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio*", e a trasmettere alla Corte i provvedimenti adottati in modo che la magistratura contabile possa verificare, nei successivi trenta giorni, se gli stessi sono idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio. In caso di mancata trasmissione dei provvedimenti correttivi o di esito negativo della valutazione, "*è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria*".

Come evidenziato di recente dalla Corte costituzionale, dette misure interdittive non sono indici di un potere sanzionatorio nei confronti degli enti locali e neppure sono riconducibili al controllo collaborativo in senso stretto, ma sono strumentali al rispetto

degli obblighi che lo Stato ha assunto nei confronti dell'Unione europea in ordine alle politiche di bilancio. In questa prospettiva, funzionale ai principi di coordinamento e di armonizzazione dei conti pubblici, i controlli della Corte dei conti possono essere accompagnati anche da misure atte a prevenire pratiche contrarie ai principi della previa copertura e dell'equilibrio di bilancio, che ben si giustificano in ragione dei caratteri di neutralità e indipendenza del controllo di legittimità della Corte dei conti (Corte cost. sentenze nn. 60/2013, 39/2014 e 40/2014).

Peraltro, qualora le irregolarità esaminate dalla Sezione regionale non siano così gravi da rendere necessaria l'adozione della delibera prevista dall'art. 148 bis, co. 3, del TUEL, vengono segnalate agli Enti anche irregolarità contabili non gravi o meri sintomi di precarietà, soprattutto se accompagnate e potenziate da sintomi di criticità o da difficoltà gestionali, anche al fine di prevenire l'insorgenza di situazioni di deficitarietà o di squilibrio, idonee a pregiudicare la sana gestione finanziaria che deve caratterizzare l'amministrazione di ciascun Ente.

In ogni caso, l'Ente interessato è tenuto a valutare le segnalazioni che ha ricevuto ed a porre in essere interventi idonei per addivenire al loro superamento.

Considerato

Dall'esame della relazione, redatta ai sensi dell'art. 1, commi 166 e segg. della Legge 23 dicembre 2005, n. 266 dall'Organo di revisione dei conti del Comune di **Borgo San Dalmazzo (CN)**, relativa al rendiconto dell'esercizio 2012 e dall'esito della successiva istruttoria permangono le criticità relative ai seguenti profili:

1. realizzazione di un risultato della gestione di competenza negativo; in particolare equilibrio di parte corrente negativo nell'anno 2012;
2. risultato di amministrazione e residui attivi del Titolo I e III;
3. recupero evasione tributaria;
4. presenza di residui passivi del Titolo II non movimentati da oltre tre esercizi per i quali non vi sia stato l'affidamento dei lavori;
5. tempestività dei pagamenti.

Con nota prot. n. 04439 del 28 marzo 2014 inviata in sede istruttoria il Responsabile Servizio Finanziario e l'Organo di revisione hanno trasmesso chiarimenti in relazione alle criticità sopra evidenziate e riassunte nella scheda di sintesi inviata all'Ente dal Magistrato Istruttore.

A seguito di tale nota, il Magistrato Istruttore ha ritenuto opportuno sottoporre all'esame della Sezione le questioni sopra rilevate ed ha chiesto al Presidente f.f. della Sezione di fissare apposita camera di consiglio.

Ritenuto

1. Il risultato della gestione di competenza è negativo nel triennio, in particolare

nel 2012 è pari ad euro -168.522,08 e la differenza di parte corrente è pari ad euro -233.069,41.

Nell'anno 2012 la parte corrente del bilancio è stata chiusa con una differenza positiva mediante il ricorso all'applicazione dell'avanzo di amministrazione per euro 77.240,53, dei contributi per permessi a costruire per euro 324.591,58 e dei proventi concessioni cimiteriali per euro 9.787,41. Nel 2012 l'Ente ha peggiorato il suo equilibrio di parte corrente, nonostante che, in sede di salvaguardia degli equilibri di bilancio, le entrate correnti siano state incrementate del 40% rispetto alle previsioni originarie, le spese correnti siano state ridotte del 6,5% e sia stato utilizzato l'avanzo di amministrazione per un importo di 110.000,00 euro (si veda punto 1.4, Sez. II del questionario).

L'Ente in sede istruttoria ha evidenziato che nel mese di luglio 2012 vi è stata la necessità di rivedere gli stanziamenti di entrata del bilancio approvato nel mese di marzo, in particolare per l'IMU ed il Fondo Sperimentale di Riequilibrio, in quanto il bilancio di competenza risultava in situazione di squilibrio per circa euro 496.000,00; a tale situazione si è fatto fronte con le risorse a disposizione, in conformità alle norme contabili vigenti, cercando di limitare il ricorso ad incrementi di aliquote a carico dei cittadini. Infine l'Ente ha rilevato che il risultato della gestione di competenza (euro -168.522,08) può considerarsi positivamente, se valutato integrandolo dell'avanzo di amministrazione destinato agli investimenti (euro 233.357,75).

La Sezione non può non rimarcare come il mantenimento dell'equilibrio del bilancio, con particolare riferimento alla parte corrente, sia elemento centrale e di fondamentale importanza nella gestione finanziaria degli Enti locali, perché denota la capacità dell'Ente di assicurare la spesa corrente con le risorse ordinarie (primi tre Titoli delle Entrate) derivanti dal prelievo tributario, dai trasferimenti dallo Stato o da altre Amministrazioni pubbliche e dai proventi dei servizi e delle attività svolte in favore della comunità locale. In proposito l'art. 162, co. 6 del TUEL prevede espressamente che, sia in sede di approvazione del bilancio di previsione che nella successiva gestione, venga garantito l'equilibrio della gestione corrente intesa quale saldo positivo o pareggio dato dalla differenza tra la somma dei primi tre Titoli delle entrate e la somma delle spese correnti con quelle necessarie per il rimborso delle quote capitali dei mutui e dei prestiti obbligazionari. In questo modo il legislatore ha inteso assicurare un equilibrio economico-patrimoniale impedendo il finanziamento di spese ordinarie e ricorrenti con entrate straordinarie o in conto capitale. Il verificarsi di una situazione di squilibrio nella quale le spese correnti sono superiori alle entrate ordinarie evidenzia l'esistenza di un'anomalia gestionale che può essere temporanea o duratura. Nel primo caso è sufficiente ricercare le cause della situazione di squilibrio

che può essere determinata da incrementi di spesa eccezionali o da una imprevista riduzione delle entrate e porre in essere interventi di natura eccezionale che possono consistere in riduzioni di spesa, laddove possibile, o nell'utilizzo di entrate patrimoniali di Titolo IV per garantire l'equilibrio. Nel secondo caso, se lo squilibrio si ripete nel tempo, è sicuro indice di una spesa che è divenuta strutturalmente superiore alle entrate ed i rimedi che l'Ente deve adottare debbono essere maggiormente incisivi e complessi poiché devono consistere, alternativamente o congiuntamente, in una progressiva riduzione della spesa o in un aumento delle entrate ordinarie (primi tre Titoli). L'importanza dell'equilibrio di bilancio è stata recentemente ribadita dal legislatore che, nell'ambito della legge di attuazione del principio del pareggio di bilancio previsto dall'art. 81 della Costituzione (Legge 24 dicembre 2012 n. 243), ha stabilito che i bilanci delle Regioni, dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane e delle Province autonome di Trento e di Bolzano si considerano in equilibrio quando, sia nella fase di previsione che di rendiconto, registrano: a) un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate finali e le spese finali; b) un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate correnti e le spese correnti, incluse le quote di capitale delle rate di ammortamento dei prestiti (art. 9, co. 1 della Legge sopra citata). Ha stabilito, inoltre, che qualora, in sede di rendiconto di gestione, gli Enti in questione registrino un valore negativo dei saldi indicati sopra, sono tenuti ad adottare misure di correzione tali da assicurarne il recupero della differenza negativa entro il triennio successivo (co. 2, del citato art. 9). Anche se le disposizioni da ultimo richiamate si applicheranno a partire dall'esercizio 2016 (art. 21, co. 3 della citata Legge n. 243 del 2012), è opportuno che gli Enti locali attuino una gestione finanziaria diretta ad assicurare sia l'equilibrio della gestione di competenza che l'equilibrio della parte corrente del bilancio.

2. L'Ente ha segnalato (si veda punto 1.5.2, Sez. II del questionario) di aver predisposto accantonamenti per il finanziamento di passività potenziali per euro 143.015,39 dovute a crediti di dubbia esigibilità anni 2007/2008 e tributi presumibilmente inesigibili anni 2005/2007. Si sono pertanto richieste delucidazioni in merito alle modalità di finanziamento di tali accantonamenti, nonché in merito alla voce dell'avanzo di amministrazione in cui sono confluiti tali accantonamenti.

Già in sede di analisi della relazione sul rendiconto 2011 (pronuncia n. 205/2013/SRCPIE/PRSE), l'Ente è stato invitato a fare affidamento su un avanzo di amministrazione calcolato ed utilizzato nel rispetto rigoroso del principio della prudenza, provvedendo a stralciare i crediti di dubbia esigibilità dal conto del bilancio. Si evidenzia che l'ammontare dei residui attivi del Titolo I e del Titolo III risalenti ad annualità antecedenti al 2008, al 31.12.2011 è pari ad euro 389.213,64, superiore di

oltre il 50% dell'importo dell'avanzo di amministrazione accertato nel corso del 2011 (euro 639.269,27). Al 31.12.2012 i residui del Titolo I e III risultano ancora da riscuotere per euro 321.839,18. Permangono pertanto le perplessità in merito all'effettiva consistenza, sostanziale e non meramente contabile, dell'avanzo accertato nel 2012 pari ad euro 726.605,01 (di cui non vincolato euro 358.994,62).

L'Ente ha comunicato che l'accantonamento per i crediti di dubbia esigibilità è stato costituito fin dall'esercizio 2007 per far fronte a situazioni creditizie in sofferenza. L'originario importo di euro 284.905,12 è stato finanziato negli anni con una quota dell'avanzo di amministrazione e si è ridotto al 31/12/2012 ad euro 143.015,39, per dichiarazioni di inesigibilità o per riscossioni effettuate. L'importo finale è confluito nel risultato di amministrazione vincolato. A seguito della pronuncia n. 205/2013/SRCPIE/PRSE, inviata nel mese di maggio 2013, l'Ente ha incontrato il Concessionario della riscossione per valutare la situazione delle partite pregresse, iscritte a ruolo, e le azioni necessarie per un loro recupero o dichiarazione di inesigibilità. Al bilancio 2013 non è comunque stato applicato l'avanzo di amministrazione disponibile ed in sede di redazione del rendiconto 2013 sono state effettuate puntuali ricognizioni degli accertamenti anteriori all'esercizio 2007 attraverso una verifica straordinaria dei residui attivi.

Si prende atto di quanto comunicato dall'Ente, per quanto concerne le azioni intraprese, i cui effetti si promanano sul rendiconto 2013, in quanto le osservazioni fatte con la pronuncia n. 205/2013/SRCPIE/PRSE, non potevano essere recepite sul rendiconto 2012 già a suo tempo approvato. Si rammenta inoltre che l'affidamento ad un Concessionario della riscossione della gestione delle entrate non solleva l'Ente dalla diretta responsabilità in ordine al riaccertamento dei residui attivi, che non può derivare da un semplice atto formale di richiesta di discarico da parte del Concessionario per inesigibilità, ma richiede un attento controllo anche sull'efficacia della attività posta in essere dal Concessionario, attraverso l'adozione di provvedimenti di sollecito prima di procedere alla loro cancellazione, allo scopo di addivenire alla riscossione del credito vantato, per evitare un impatto negativo sul bilancio dell'Ente. La Sezione si riserva di verificare l'efficacia e la sufficienza delle azioni e delle misure adottate dall'Ente in sede di esame del rendiconto 2013.

3. In merito al recupero dell'evasione tributaria nel triennio 2010-2012, si evidenzia un importo modesto di riscossione delle risorse: in particolare nell'esercizio 2012 a fronte di accertamenti pari ad euro 243.239,51 le riscossioni di competenza sono pari ad euro 32.962,54.

L'Ente ha comunicato che alla data del 28 marzo 2014 l'importo delle riscossioni è pari ad euro 155.707,35 (64% circa degli accertamenti).

Si osserva che la gestione di tali poste di bilancio implica l'adozione di particolari criteri di prudenza, già in fase di accertamento dell'entrata, a causa della natura incerta delle riscossioni ad esse legate. Infatti, tali riscossioni sono dipendenti da fattori difficilmente governabili e prevedibili da parte dell'Ente che, pertanto, ove non adotti appropriate modalità di gestione, incorre in possibili squilibri di bilancio.

4. L'Organo di revisione ha evidenziato nel questionario che esistono residui passivi del Titolo II non movimentati da oltre tre esercizi per i quali non vi sia stato l'affidamento dei lavori, in particolare in nota ha specificato che sono stati "acquisiti i finanziamenti ma non ancora utilizzati per rispetto limiti patto di stabilità". Sono state richieste delucidazioni in merito all'importo dei finanziamenti ed alla loro fonte di provenienza.

L'Ente ha comunicato che l'importo è circa euro 1.200.000,00 e per la maggior parte dei casi trattasi di impegni di spesa ai sensi dell'art. 183, comma 5, del D.Lgs. n. 267/2000, mantenuti nei residui passivi in attesa di essere utilizzati, mediante l'affidamento dei lavori, cui si procede man mano che i limiti del Patto di stabilità lo consentano. In sede di rendiconto 2013, nell'ambito delle operazioni di revisione dei residui, alcuni stanziamenti sono stati eliminati.

In merito si rammenta che una corretta programmazione delle opere pubbliche, deve procedere attraverso l'analisi e la quantificazione degli interventi e delle risorse reperibili per il loro finanziamento, ma nello stesso tempo deve tenere conto altresì dei vincoli di finanza pubblica e della normativa in materia di patto di stabilità interno (le cui considerazioni si rinviano al punto successivo), in quanto un ritardo immotivato nell'impiego di risorse denota una gestione non economica degli investimenti.

5. In sede istruttoria è stato rilevato che l'ammontare dei residui passivi del Titolo II pari ad euro 3.638.118,79 (di cui euro 1.456.472,57 risalenti ad annualità precedenti al 2008) pare incongruente (per cospicua differenza) rispetto all'ammontare dei debiti in conto capitale "certi liquidi ed esigibili" al 31 dicembre 2012, non estinti alla data dell'8 aprile 2013 di complessivi euro 41.456,47, indicati nei punti 1.13.2 e 1.13.3 del questionario (D.L. n. 35/2013 convertito nella Legge n. 64/2013). Tale criticità è strettamente collegata a quella indicata al punto precedente. L'Ente ha ribadito che l'importo segnalato a titolo di debito al 31/12/2012, rispetto all'ammontare dei residui passivi di parte capitale, è dovuto all'esigenza di rispettare i limiti imposti dal Patto di stabilità.

Si invita pertanto l'Ente ad adottare le misure dirette ad assicurare un equilibrio tra l'esigenza di garantire la tempestività dei pagamenti ed il rispetto del Patto di stabilità, e dunque una gestione più efficiente delle risorse. Si rammenta che lo scopo della disciplina posta dall'art. 9 D.L. n. 78/2009, è quello di "garantire la tempestività

dei pagamenti delle pubbliche amministrazioni", cioè da un lato, estinguere i debiti ormai consolidati e, dall'altro, evitare la formazione di nuove situazioni debitorie, garantendo l'allocazione e l'ottimizzazione dell'utilizzo delle relative risorse di bilancio. Ai Comuni è imposto l'obbligo di effettuare l'attività di analisi e revisione delle procedure di spesa e di allocazione delle relative risorse in bilancio; tale analisi deve tener conto dei vincoli di finanza pubblica e della normativa in materia di Patto di stabilità interno, i cui obiettivi non devono essere raggiunti attraverso una limitazione/contrazione dei pagamenti delle spese di investimento.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Piemonte

invita

l'Amministrazione comunale di **Borgo San Dalmazzo**:

- 1) a salvaguardare il rispetto dell'equilibrio di parte corrente del bilancio;
- 2) a tener in considerazione le osservazioni svolte in relazione alla consistenza dell'avanzo di amministrazione, che deve essere calcolato ed utilizzato nel rispetto rigoroso del principio della prudenza, provvedendo a stralciare i crediti di dubbia esigibilità dal conto del bilancio;
- 3) adottare criteri di prudenza nella gestione delle entrate relative al recupero evasione tributaria;
- 4) ad applicare ed osservare rigorosamente i principi e le previsioni legislative in ordine alla programmazione delle opere pubbliche, adottando le misure necessarie ad assicurare un equilibrio tra l'esigenza di garantire la tempestività dei pagamenti ed il rispetto del Patto di stabilità.

Dispone che la presente deliberazione sia trasmessa al Presidente del Consiglio comunale, al Sindaco ed all'Organo di Revisione dei conti del Comune di **Borgo San Dalmazzo (CN)**.

Si rammenta infine l'obbligo di pubblicazione ai sensi dell'art. 31 D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33.

Così deliberato nell'adunanza del 3 giugno 2014.

IL RELATORE
(Dott.ssa Alessandra **OLESSINA**)

IL PRESIDENTE F.F.
(Dott. Mario **PISCHEDDA**)

Depositata in Segreteria il **- 6 GIU. 2014**

Il Funzionario preposto

(Dott. Federico **SOLA**)