



REPUBBLICA ITALIANA
LA
CORTE DEI CONTI
IN
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL
PIEMONTE

composta dai magistrati:

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

nell'adunanza del 10 marzo 2015

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

Vista la Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

Vista la Legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'Ordinamento della Repubblica alla Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

Visto il Testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con Regio Decreto 12 luglio 1934, n. 1214;

Vista la Legge 21 marzo 1953, n. 161, contenente modificazioni al predetto Testo unico;

Visto il Decreto Legislativo 18 agosto 2000 n. 267, recante: "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali";

Vista la Legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, commi 166 e seguenti;

Visto il Decreto Legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Vista la deliberazione n. 14/2000 e s.m.i. delle Sezioni riunite della Corte dei conti, adottata nell'adunanza del 16 giugno 2000, concernente il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, come modificato, da ultimo, con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 del 19 giugno 2008;

Vista la delibera della Sezione delle Autonomie, Delibera n. 11/SEZAUT/2014/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 2013 ed i relativi questionari;

Vista la relazione sul rendiconto relativo all'esercizio 2013, redatta dall'Organo di revisione del Comune di **Verzuolo (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 di questa Sezione di controllo ha convocato la Sezione per l'odierna seduta;

Udito il relatore, referendario dott. Cristiano Baldi.

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 (co. 166), 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 5 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'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".

Infine, il terzo comma dispone che, qualora le Sezioni regionali della Corte 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 precisato dalla Corte Costituzionale (sentenza n. 60/2013), l'art. 1, commi 166 e seguenti, della legge n. 266 del 2005 e l'art. 148-bis del d.lgs. n. 267 del 2000, introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera e), del d. l. n. 174 del 2012, hanno istituito ulteriori tipologie di controllo, estese alla generalità degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale, ascrivibili a controlli di natura preventiva finalizzati ad evitare danni irreparabili all'equilibrio di bilancio. Tali controlli si collocano, pertanto, su un piano nettamente distinto rispetto al controllo sulla gestione amministrativa di natura collaborativa, almeno per quel che riguarda gli esiti del controllo spettante alla Corte dei conti sulla legittimità e sulla regolarità dei conti.

Queste verifiche sui bilanci degli enti territoriali sono compatibili con l'autonomia di Regioni, Province e Comuni, in forza del supremo interesse alla legalità costituzionale - finanziaria e alla tutela dell'unità economica della Repubblica perseguito dai suddetti controlli di questa Corte in riferimento agli artt. 81, 119 e 120 Cost. Alla Corte dei conti, infatti, è attribuito il vaglio sull'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche a tutela dell'unità economica della Repubblica, in riferimento a parametri costituzionali (artt. 81, 119 e 120 Cost.) e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (artt. 11 e 117, primo comma, Cost.): equilibrio e vincoli che trovano generale presidio nel sindacato della Corte dei conti quale magistratura neutrale ed indipendente, garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico. Tali prerogative assumono ancora maggior rilievo nel quadro delineato dall'art. 2, comma 1, della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale) che, nel comma premesso all'art. 97 Cost., richiama il complesso delle pubbliche amministrazioni, in coerenza con



l'ordinamento dell'Unione europea, ad assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico.

Peraltro, qualora le irregolarità riscontrate dalla Sezione regionale non siano così gravi da rendere necessaria l'adozione della pronuncia di accertamento prevista dall'art. 148 bis, co. 3 del TUEL, appare comunque opportuno segnalare agli Enti 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.

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

Considerato

Dall'esame del questionario sul rendiconto 2013 redatto a cura dell'organo di revisione del Comune di Verzuolo (CN) è emerso che l'Ente, nell'esercizio finanziario di riferimento, ha evidenziato un esubero delle spese correnti rispetto alle entrate della medesima natura.

Con nota istruttoria del 9 dicembre 2014, il Magistrato istruttore ha chiesto all'organo di revisione di motivare circa l'elevato ammontare delle spese correnti rispetto alle corrispondenti entrate, indicando le iniziative adottate o quantomeno allo studio per riequilibrare la situazione.

L'Organo di revisione del Comune di Verzuolo (CN), con nota n. 133184 del 18 dicembre 2014, ha fornito le richieste spiegazioni, sostanzialmente affermando la precisa volontà di coprire spese di parte corrente, "anche correnti non ripetitive", mediante utilizzo del cospicuo avanzo annualmente maturato. Secondo l'Ente, l'utilizzo dell'avanzo per finanziare servizi alla popolazione sarebbe preferibile rispetto ad un incremento "delle riserve di competenza e di cassa".

L'esame del questionario, inoltre, ha evidenziato un forte squilibrio tra i complessivi residui attivi di parte capitale (€50.306,19) e gli omologhi passivi del titolo II (€1.276.497,76).

Sul punto, l'Ente, pur riconoscendo l'evidente squilibrio, ha fornito analitica indicazione delle risorse finanziarie destinate a coprire ogni spesa di investimento espressa nei citati residui passivi. Ha rappresentato, inoltre, che l'ingente fondo cassa presente è ampiamente superiore il delta tra i residui di parte capitale e, dunque, sussistono adeguate risorse finanziarie per la copertura di ogni residui del titolo II.

Per completezza, va ricordato che l'Ente è già stato destinatario di una deliberazione della Sezione.

Con delibera n. 117/2014, infatti, veniva contestato all'Ente:

- a) presenza di entrate e spese correnti non ripetitive;
- b) rapporto tempestività pagamenti;
- c) presenza di residui passivi del titolo II non movimentati per oltre tre anni.

In base all'esame della documentazione trasmessa dal revisore del Comune, il Magistrato istruttore riteneva che sussistessero i presupposti per l'attivazione della procedura prevista dall'art. 1, comma 168, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 e chiedeva al Presidente di deferire la questione alla Sezione Regionale del controllo per l'esame e pronuncia di competenza.

*** **

Dall'esame della relazione redatta ai sensi dell'art. 1, comma 166 della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria per il 2006) dal Revisore del Comune di Verzuolo (CN), in ordine alle risultanze del Rendiconto relativo all'esercizio 2013, emerge che l'Ente, nell'esercizio finanziario di riferimento, ha evidenziato un esubero delle spese correnti rispetto alle entrate della medesima natura.

Il Comune di Verzuolo, detto in altri termini, non ha un bilancio in equilibrio di parte corrente in quanto i primi tre titoli delle entrate per l'anno 2013 registrano l'importo di € 4.487.368,39 mentre il titolo I delle spese indica l'importo di € 4.367.241,65, cui va aggiunta la spesa per il rimborso prestiti di cui al titolo III° pari ad € 264.750,74, per un disavanzo di parte corrente, al netto degli oneri straordinari, di € 144.624,00.

A ciò si aggiunga che la tabella 1.3 evidenzia un notevole squilibrio tra le risorse eccezionali destinate a spesa corrente (€ 169.770,77) e le spese eccezionali con le stesse finanziate (€ 10.281,59): trattandosi di entrate di carattere non ripetitivo, è ad esse connaturato il carattere eccezionale che non ne assicura la costante ripetizione.

Ecco perché, come già rilevato con la precedente delibera della Sezione citata in premessa, non appare prudente fondare l'equilibrio di parte corrente su tali spese.

Da ciò consegue, pertanto, che in difetto di entrate di carattere eccezionale, il disequilibrio di parte corrente del comune di Verzuolo sarebbe stato ancora maggiore.

Tale disavanzo risulta interamente coperto mediante applicazione dell'avanzo di amministrazione ai sensi dell'articolo 187, comma 2, lett. C) del Tuel.

Ora, per quanto riguarda il disequilibrio corrente, va ricordato che principi di sana e corretta gestione impongono all'ente locale di assicurare la copertura delle proprie spese di funzionamento con entrate di carattere ordinario, evitando il ricorso a mezzi di copertura straordinari.

Si rammenta, infatti, che ai sensi del comma 6 dell'articolo 162 t.u.e.l. "il bilancio di previsione è deliberato in pareggio finanziario complessivo. Inoltre le previsioni di

competenza relative alle spese correnti sommate alle previsioni di competenza relative alle quote di capitale delle rate di ammortamento dei mutui e dei prestiti obbligazionari non possono essere complessivamente superiori alle previsioni di competenza dei primi tre titoli dell'entrata e non possono avere altra forma di finanziamento, salvo le eccezioni previste per legge”.

Nella medesima direzione si muovono i principi contabili approvati nel 12 marzo 2008 dall'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli Enti Locali: il punto n. 23 delle "Finalità e Postulati dei principi contabili" prevede espressamente che "la realizzazione dell'equilibrio economico è necessaria per perseguire le finalità istituzionali dell'ente. L'equilibrio economico a valere nel tempo è quindi un obiettivo essenziale il cui mancato perseguimento condiziona la stessa funzionalità dell'ente locale. La tendenza all'equilibrio economico deve essere ritenuta un obiettivo di gestione per il perseguimento delle finalità istituzionali dell'ente, da sottoporre a costante controllo”.

Ancora, il punto 3 del Principio contabile n. 2, raccordandosi con il principio sopra riportato, prevede che "Non è sufficiente il raggiungimento dell'equilibrio finanziario complessivo per formulare un giudizio completo sull'andamento attuale e prospettico dell'ente. L'equilibrio economico a valere nel tempo è un obiettivo essenziale dell'ente, da verificare costantemente e da analizzare in sede di esame ed approvazione del rendiconto della gestione”.

Tali previsioni, peraltro, oggi trovano copertura e legittimazione assoluta nella stessa Costituzione (come novellata dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1), divenendo declinazione di principi più generali, previsti – per la genericità delle pubbliche amministrazioni – dal primo comma dell'articolo 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"* e – specificamente per le realtà territoriali – dal primo comma dell'articolo 119, a mente del quale *"I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea"*.

Tale ultima previsione (contenuta nel novellato art. 119) ha poi trovato puntuale esplicazione nella legge attuativa 24 dicembre 2012, n. 243, il cui articolo 9 prevede 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"*.

Ai sensi dell'articolo 21 della medesima normativa tale obbligo di fonte normativa diventerà cogente a partire dall'1 gennaio 2016.

Ciò posto, si deve necessariamente evidenziare che il disavanzo corrente del Comune di Verzuolo (CN) costituisce un indice dell'incapacità dell'ente locale di assicurare il suo funzionamento e l'erogazione dei propri servizi con entrate ordinarie.

*** **

In ordine alla presenza di residui passivi del titolo II non movimentati da oltre tre anni, va rilevato che già la deliberazione n. 117/2014 la Sezione aveva rilevato come il rispetto del Patto di stabilità non deve essere artificiosamente assicurato mediante il ritardo nel pagamento di spese di parte capitale.

Tale criticità si accompagna alla presenza di un elevato delta tra residui attivi dei Titoli IV e V e residui passivi del Titolo II, in relazione al quale si riscontra la sussistenza di un fondo cassa (di oltre 2 milioni di euro) ampiamente sufficiente a coprire tale saldo negativo.

Tale situazione denota una non corretta capacità di programmazione e gestione della realizzazione di opere pubbliche: una corretta capacità di programmazione, infatti, impone di tenere conto dei vincoli di finanza pubblica derivanti dal patto di stabilità che in alcun modo dovrebbe divenire motivo di blocco della realizzazione degli investimenti di parte capitale.

Ciò non toglie, tuttavia, che esigenze di certezza e trasparenza del bilancio impongano di effettuare un'attenta revisione delle opere programmate ancora attuali al fine di eliminare dal bilancio quei residui passivi collegati ad opere non realizzate.

Diversamente, si realizza una situazione di non ottimale gestione delle risorse pubbliche, bloccando "per cassa" ingenti risorse monetarie destinate al finanziamento di opere e investimenti fermi da anni.

Né a giustificazione di tale condotta può richiamarsi il doveroso rispetto dei vincoli imposti dal Patto di stabilità. Il rispetto di tale normativa, ben lungi dal voler stimolare la contrazione degli investimenti, va perseguito prioritariamente attraverso la contrazione della spesa corrente o l'incremento delle corrispondenti entrate.

Il ritardo nell'utilizzazione di fondi già riscossi per la realizzazione di spese destinati ad investimenti è indice di una gestione non economica, che provoca perdita di utilità quanto meno sotto il profilo del minor valore economico della somma riscossa e/o del maggior costo dell'intervento.

Si osserva inoltre, più in generale, che la traslazione dei pagamenti relativi alle spese in conto capitale, può costituire una modalità elusiva del rispetto del patto e cagionare danni erariali anche di importo notevole, determinando con l'andare del tempo una situazione di difficoltà nel rispetto del patto alla quale difficilmente si può rimediare.

*** **

Alla luce di tutto quanto sin qui esposto, questa Corte ritiene necessario segnalare le criticità rilevate al fine di evitare che la loro mancata correzione possa causare nel tempo una gestione non economica delle risorse ovvero situazioni di squilibrio. Si ritiene, peraltro, sufficiente e congruo riservarsi le verifiche sull'osservanza delle predette indicazioni nell'ambito delle procedure ordinarie di controllo che verranno continuamente svolte dalle Sezione sui principali documenti contabili dell'ente. Resta fermo l'obbligo di riesame delle suddette criticità da parte dell'Amministrazione, al fine di un compiuto ripristino della regolarità amministrativa e contabile (Corte Cost. n. 198/2012).

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Regione Piemonte:

- 1) Accerta che nel corso del 2013 il Comune di Verzuolo ha evidenziato uno squilibrio di parte corrente;
- 2) Invita l'Amministrazione dell'Ente a porre in essere misure idonee a garantire la copertura dei costi di gestione con risorse ordinarie ed a perseguire l'equilibrio di parte corrente del bilancio senza ricorrere ad entrate di carattere non ripetitivo;
- 3) Accerta l'esistenza di investimenti non realizzati pur in presenza delle relative risorse finanziarie necessarie ed invita l'amministrazione a procedere alla realizzazione degli investimenti programmati, dopo averne verificato l'attualità, nel rispetto dei limiti imposti dal rispetto del patto di stabilità


Così deliberato nell'adunanza del giorno 10 marzo 2015.

Dispone che la presente deliberazione sia trasmessa al Presidente del Consiglio comunale, al Sindaco ed all'Organo di Revisione dei conti del Comune.

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

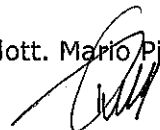
Il Magistrato Estensore

(dott. Cristiano Baldi)



Il Presidente

(dott. Mario Pischedda)



Depositata in Segreteria

il 12 MAR. 2015

Il Direttore della Segreteria

(dott. Federico Sola)

