



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

composta dai magistrati:

Dott.ssa Maria Teresa POLITO	Presidente
Dott. Luigi GILI	Consigliere relatore
Dott. Massimo VALERO	Consigliere
Dott. Cristiano BALDI	Primo Referendario
Dott.ssa Alessandra CUCUZZA	Referendario

nell'adunanza del 28 novembre 2017

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;

Viste le delibere della Sezione delle Autonomie n. 11/SEZAUT/2014/INPR, n. 22/SEZAUT/2016/INPR e n. 24/SEZAUT/2016/INPR che hanno 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 2014, sul rendiconto dell'esercizio 2015 e sul preventivo degli esercizi 2016-2018;

Viste la relazione sul rendiconto relativo all'esercizio 2015, redatta dall'Organo di revisione del **Comune di Rocchetta Ligure (AL)**, ai sensi del citato art. 1, commi 166 e seguenti, della Legge 23 dicembre 2005, n. 266;

Viste le deduzioni trasmesse dall'ente locale;



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 camera di consiglio;

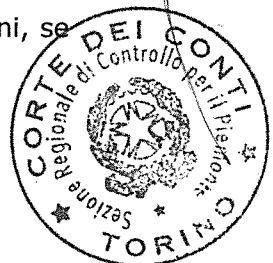
Udito il relatore, Consigliere dott. Luigi GILI;

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



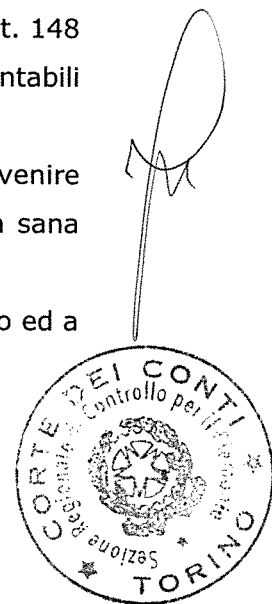
gli stessi sono idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio. In caso di mancata trasmissione dei provvedimenti correttivi o di esito negativo della valutazione, "è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza 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.

Pertanto, 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

1. 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 Rocchetta Ligure (AL) in riferimento al Rendiconto 2015, sono emerse alcune criticità, analiticamente segnalate all'Ente con la trasmissione di apposita scheda di sintesi, invitandolo a fornire le proprie deduzioni ed ulteriori chiarimenti.

L'Ente ha fornito le proprie considerazioni con risposte a firma del Sindaco, pervenute a questa Corte in data 24 ottobre 2017, prot. Cdc n. 13037/SCPIE/T95S/A in risposta alla nota istruttoria n. 9100 del 5 ottobre 2017.

Il Magistrato Istruttore, valutate le complessive risultanze dell'attività istruttoria, ha ritenuto sussistenti i presupposti per l'esame collegiale e chiedeva al Presidente di deferire la questione alla Sezione Regionale del controllo per l'esame e pronuncia di competenza.

*** **

2. Dall'esame della relazione sul rendiconto 2015 redatta ai sensi dell'art. 1, commi 166 e segg., della legge 23 dicembre 2005 n. 266 dall'Organo di revisione del Comune in oggetto si sono riscontrate, fra le altre, le più rilevanti criticità relative ai seguenti argomenti: 1) elevata percentuale dei parametri di deficitarietà rispetto alla soglia definita dal DM 18/2/2013 dei residui passivi del titolo I; 2) è emerso che il Comune, in relazione alla gestione di cassa, denota una crisi di liquidità, confermata da un ampio e continuo ricorso all'anticipazione di tesoreria tra l'altro con importo non restituito superiore alla soglia stabilita dal DM 18/2/2013; 3) è emerso un risultato di gestione negativo; 4) mancata efficienza dell'attività di contrasto all'evasione tributaria nelle fasi di accertamento e di riscossione.

2.1 In sede istruttoria è emerso che il Comune di Rocchetta ligure presenta una percentuale dei residui passivi sul Titolo I su Impegni del titolo I con un valore del 58,36% superiore alla soglia del 40%.

In merito l'Ente ha risposto che prende atto di tale osservazione "precisando che questa Amministrazione sta lavorando assiduamente per sistemare debiti e crediti arretrati".

Con riferimento al parametro di deficitarietà di cui all'esame, si deve richiamare l'attenzione dell'Ente sulla circostanza per cui la gestione dei residui è diretta a verificare la corretta applicazione del nuovo principio della competenza finanziaria di cui all'all.4/2 del D.Lgs n. 118 del 2011, principio il quale dovrebbe comportarne una sensibile riduzione.



Ciò senza preterire il fatto che la criticità relativa ad un elevato ammontare di residui passivi era stata già rilevata in sede di analisi della redazione dei rendiconti per gli esercizi pregressi.

2.2 Si è rilevato un ampio e costante ricorso ad anticipazioni di tesoreria per 365 giorni nel 2013, 267 giorni nel 2014 e 53 nel 2015, con un trend in peggioramento anche nell'importo della stessa. In particolare, si deve evidenziare che nel 2015 l'anticipazione riscossa non risulta completamente restituita, per un importo pari ad euro 44.567,80, ammontare superiore alla soglia stabilita dal DM 18/2/2013 e fissato nella misura del 5%, ed equivalente nell'occasione ad una percentuale del 15,73%.

Ai corrispondenti rilievi l'Ente ha risposto che "...la situazione di assenza completa di liquidità è purtroppo cronica, che l'Ente sopravvive solo grazie all'anticipazione di tesoreria e che alla fine di ogni anno non riesce ad arrivare alla restituzione totale della somma anticipata"; è stato precisato che tuttavia l'Amministrazione si sta impegnando in ogni modo per tentare di risolvere la situazione anche con vendita di immobili di proprietà.

Sul punto la Sezione ribadisce che il ricorso costante all'anticipazione di tesoreria è un indice sintomatico di un grave squilibrio strutturale, espressione dell'incapacità dell'Ente di far fronte con le entrate ordinarie ai pagamenti.

Pertanto, il prolungato ricorso all'anticipazione di tesoreria comporta costi elevati per l'Ente, trasformando l'anticipazione in una forma di debito di medio termine, con gli obblighi previsti dall'art. 119 della Costituzione in ordine all'utilizzo dell'indebitamento. Pertanto rileva il Collegio come costituisca grave irregolarità contabile la accertata mancata iscrizione nella contabilità dell'Ente di un residuo passivo di importo corrispondente alla anticipazione di tesoreria non rimborsata.

Questo è tanto più grave in quanto la mancata iscrizione del residuo passivo incide sul risultato di amministrazione, migliorandolo.

Come noto l'anticipazione di tesoreria rappresenta una forma di finanziamento cui l'Ente locale può ricorrere, nel rispetto dei limiti previsti dall'art. 222 Tuel, per far fronte a momentanee esigenze di liquidità: la gestione della stessa si caratterizza per l'emissione da parte del Tesoriere di provvisori in entrata ed in spesa – correlati rispettivamente ad utilizzi e restituzioni/diminuzioni – cui segue la regolarizzazione da parte dell'Ente talché, a fine anno, l'anticipazione utilizzata e non restituita, risultante dalla differenza tra gli utilizzi e le restituzioni, rappresenta un debito da impegnare, sub specie di residuo passivo, segnatamente al titolo 5 della spesa (ex titolo III) (sul punto cfr. delibera 101/2016 della Sez. Reg. Marche). Laddove invece vi sia un ricorso costante e senza sostanziale soluzione di continuità all'anticipazione di tesoreria (come nel caso di specie) l'Ente sconfinava in una forma (anomala) d'indebitamento, trasformando l'anticipazione in una forma di debito di medio termine senza tenere conto degli obblighi statuiti dall'art.



119 della Costituzione che pone stringenti limiti in ordine all'utilizzo dell'indebitamento, con ogni conseguenza di legge.

Sul punto inoltre giova richiamare il principio contabile n. 3, punto 3.26 (Allegato A/2 al d.l. n. 118/2011), a mente del quale "Le anticipazioni di cassa erogate dal tesoriere dell'ente sono contabilizzate nel titolo istituito appositamente per tale tipologia di entrate che, ai sensi dell'articolo all'art. 3, comma 17, della legge 350/2003, non costituiscono debito dell'ente, in quanto destinate a fronteggiare temporanee esigenze di liquidità dell'ente e destinate ad essere chiuse entro l'esercizio. Pertanto, alla data del 31 dicembre di ciascun esercizio, l'ammontare delle entrate accertate e riscosse derivanti da anticipazioni deve corrispondere all'ammontare delle spese impegnate e pagate per la chiusura delle stesse".

2.3 risulta un risultato di amministrazione al 31/12/2015 negativo per euro 17.961,98 di cui parte accantonata per euro 24.302,50 e un totale di parte disponibile negativa di euro 42.263,93. E' stato chiesto di fornire chiarimenti e trasmettere la delibera di ripiano di tale disavanzo nonché la delibera di riaccertamento dei residui.

L'Ente ha trasmesso la delibera di riaccertamento dei residui attivi e passivi al 1° gennaio 2015, precisando che l'Amministrazione ha applicato il disavanzo al bilancio successivo omettendo, tuttavia, di trasmettere la delibera di ripiano richiesta.

2.4 E' stato rilevato che in relazione al contrasto all'evasione tributaria si è verificato che a fronte di accertamenti per la somma di euro 20.000,00, le riscossioni sono risultate pari a zero.

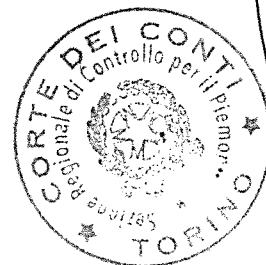
L'Ente ha risposto che prima di ricevere la nota della Sezione di Controllo della Corte dei conti aveva affidato il servizio di accertamento tributi, contenzioso tributario e riscossione facendo ricorso alle procedure ingiuntive ex lege, (v., Deliberazione della Giunta Comunale n. 14 del 14/06/2016).

Al riguardo, è stato precisato che il procedimento ingiuntivo per il recupero delle somme dovute è stato avviato ma lo stesso non è ancora concluso.

Ciò premesso, la Sezione 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.

*** **

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: accerta che nel corso del 2015 il Comune di Rocchetta Ligure, come risulta in parte motiva:

- 1) si trova in forte difficoltà nella gestione di cassa e ha fatto ampio ricorso ad anticipazioni di tesoreria non restituite al termine dell'esercizio;
- 2) non ha rispettato un parametro di deficitarietà strutturale per la percentuale dei parametri rispetto alla soglia definita dal DM 18/2/2013 dei residui passivi del titolo I su Impegni del titolo I con un valore del 58,36% superiore alla soglia del 40%;
- 3) si trova in situazione di disavanzo di amministrazione;
- 4) invita l'Amministrazione dell'Ente ad adottare criteri di efficacia nella gestione delle entrate relativamente al recupero dell'evasione tributaria.

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

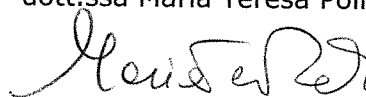
Si rammenta infine l'obbligo di pubblicazione ai sensi dell'art. 31 D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33.

Così deliberato nella camera di consiglio del giorno 28 novembre 2017.

Il Magistrato Estensore
dott. Luigi Gili



Il Presidente
dott.ssa Maria Teresa Polito



Depositata in Segreteria il 30 NOV. 2017

Il Direttore della Segreteria

dott. Federico Sola

