



CORTE DEI CONTI - CODICE UFF. T95



DOC. INTERNO N:46830636 del 23/04/2015

CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

Delibera n. *63*/2015/SRCPIE/PRSE

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

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

Nell'adunanza del giorno 21 aprile 2015;

Vista la relazione sul rendiconto relativo all'esercizio 2013, redatta dall'Organo di revisione del **Comune di Volpiano (TO)**, ai sensi del citato art. 1, commi 166 e seguenti, della Legge 23 dicembre 2005, n. 266;

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, 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 della relazione sul rendiconto dell'esercizio 2013 ed i relativi questionari;

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 Magistrato Istruttore Giuseppe Maria Mezzapesa;

Premesso

La legge 23 dicembre 2005, n. 266, all'art. 1, comma 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, comma 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'art 3, comma 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".

Inoltre, in base all'art. 148 bis, comma 3, del TUEL, introdotto dal citato d.l. n. 174 del 2012, 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 siano 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 (nella sentenza n. 60/2013 e ribadito nelle successive sentenze n. 39/2014 e 40/2014), l'art. 1, commi da 166 a 172, 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, diretti ad evitare danni irreparabili agli equilibri 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. Alla Corte dei conti, infatti, quale magistratura neutrale ed indipendente, è attribuito il vaglio sull'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche a tutela dell'unità economica della Repubblica, in riferimento ai 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.). Il presidio di questa Corte assume 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, al novellato art. 97 Cost. richiama il complesso delle pubbliche amministrazioni ad

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

Tanto premesso, ritiene la Sezione che, qualora le irregolarità esaminate non siano così gravi da rendere necessaria l'adozione della delibera prevista dall'art. 148 bis., co. 3 del TUEL, il complessivo ruolo assegnato dal legislatore alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, avuto anche riguardo alla previsione contenuta nell'art. 7, comma 7 della legge 5 giugno 2003, n. 131, suggerisce di segnalare comunque 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, 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 della relazione, redatta ai sensi dell'art. 1, commi 166 e segg. della legge 23 dicembre 2005, n. 266 dal Revisore dei conti del Comune di **Volpiano (TO)**, relativa al rendiconto dell'esercizio 2013 e dalla successiva istruttoria sono emerse alcune criticità, formalmente segnalate all'Ente, invitandolo a fornire le proprie deduzioni ed ulteriori chiarimenti, che sono pervenuti con nota n. 3988 del 23 febbraio 2015, a firma del Sindaco, con visto dell'Organo di revisione.

Il Magistrato Istruttore, valutate le complessive risultanze dell'attività istruttoria, ha ritenuto sussistenti i presupposti per l'esame collegiale ed ha chiesto al Presidente della Sezione di fissare, a tal fine, apposita adunanza.

Ritenuto

1.1. Dall'esame del rendiconto 2013, si è rilevata la presenza di residui passivi del titolo II, non movimentati per più di tre anni, per i quali al 31 dicembre 2013 non risultava l'affidamento dei lavori. Trattasi peraltro di criticità già rilevata per il rendiconto 2012 ed oggetto di pronuncia di questa Sezione (del. n. 74/2014).

A tale riguardo l'Organo di revisione ha precisato che: *"trattasi di residui passivi cosiddetti "di stanziamento", ovvero accantonamenti, i quali non hanno avuto*

seguito con procedure di effettuazione di spesa e di conseguente affidamento di lavori, stanti le attuali regole del patto di stabilità che impongono limitazioni ai pagamenti delle spese in conto capitale. Il Comune ha correttamente applicato la norma, mantenendo l'accantonamento ma non creando i presupposti per pagamenti difficilmente praticabili. Quanto precede, anche a norma dell'art. 9 del D.L. n. 78/2009".

Inoltre, dall'esame del rendiconto 2013 emerge ancora una volta un totale dei residui passivi in conto capitale (circa euro 5 milioni) notevolmente superiore ai residui attivi, relativi al titolo IV e V delle entrate (circa euro 1 milione), per circa 4 milioni di euro; differenza peraltro riscontrabile in tutti gli esercizi. Le entrate del titolo IV risultano quasi interamente riscosse in conto competenza (riscossioni per euro 933.640 a fronte di accertamenti di euro 1.076.797), ma non risultano riscossioni in conto residui. Le entrate del titolo V risultano riscosse per 11.470,79 euro in conto residui a fronte di accertamenti per 762.069,34 euro. Non risultano invece accertamenti e riscossioni in conto competenza sul titolo V.

Sul fronte della spesa, attraverso il sistema SIRTEL, si rilevano pagamenti del titolo II inferiori al 30% in conto residui (pagamenti per euro 1.487.085, a fronte di impegni di euro 5.328.805), e pari a circa il 18% in conto competenza (pagamenti per euro 241.587 a fronte di impegni per euro 1.375.733); il fondo cassa peraltro aumenta lievemente (passando da euro 8.985.634 ad euro 9.324.784) e l'Ente ha beneficiato nel 2013 anche di un miglioramento del saldo obiettivo grazie al "patto regionale verticale".

Si evidenzia ancora come l'Ente abbia dichiarato di non presentare debiti in conto capitale "certi, liquidi ed esigibili" al 31 dicembre 2012, non estinti alla data del 31 dicembre 2013, nei punti 1.14.4 del questionario (cfr. DL 35/2013), e dal sito MEF (relativo ai pagamenti dei debiti della PA ai creditori-DL 35/13) risulti la richiesta di spazi finanziari ai fini dell'esclusione dai vincoli del patto di stabilità, di cui all'art. 1, comma 2, del DL 35/2013, per l'importo di appena euro 9.000.

Alla luce di tutto quanto evidenziato, si è chiesto in sede istruttoria di fornire chiarimenti ulteriori in merito alle ragioni sottostanti al cospicuo volume di residui passivi (cui non corrispondono obbligazioni esigibili), riscontrandosi in ogni caso la necessità di effettuare una gestione più efficiente delle risorse a disposizione dell'Ente, che deve conciliarsi con la normativa in materia di Patto di Stabilità.

1.2. Nella nota di risposta l'Ente dichiara che il fatto che l'entità dei residui passivi del titolo II sia decisamente superiore all'entità dei residui attivi dei titoli IV e V è spiegato dalla presenza di un fondo cassa consistente. Tali risultanze

deriverebbero dal fatto che il Comune di Volpiano accerta i proventi, in particolare quelli del Titolo IV, in termini sostanzialmente di cassa. Solo dopo l'acquisizione delle fonti di finanziamento procede alle lunghe procedure di individuazione dei progettisti e di ricerca dei contraenti. Nel periodo, in genere piuttosto lungo, che intercorre tra l'acquisizione delle risorse ed il pagamento delle prestazioni, i fondi giacciono nella cassa comunale. La tecnica usata dal Comune nella gestione di detti proventi è quella, prevista dall'articolo 183 comma 5 del TUEL che prevede che *"le spese in conto capitale si considerano impegnate ove finanziate"*, in alternativa alla tecnica che prevede invece a fine esercizio l'implementazione dell'avanzo di amministrazione per effetto dell'accertamento dell'entrata e del non impegno nella spesa.

A rallentare ulteriormente l'utilizzo dei residui passivi - dichiara l'Ente - vi è poi la necessità di ottemperare alla normativa dettata dall'art. 9 , comma 2, del D.L. 01/07/2009 n. 78, convertito con modifiche nella L. 3.8.2009, n. 102 che sostanzialmente impone di porre in essere impegni di spesa solo in presenza di un'oggettiva possibilità di eseguire i relativi pagamenti nei termini contrattuali e nel rispetto degli obiettivi di Patto di Stabilità interno; ovvero in presenza di sufficienti flussi di cassa sul titolo IV dell'entrata, nell'esercizio nel quale si procede al pagamento dell'investimento.

Precisa ancora il Comune che l'obiettivo finale del patto di stabilità per l'esercizio 2013 era pari ad € - 539 mila, già comprensivo dell'intervento regionale del cosiddetto "Patto regionale verticale". Pertanto nel corso del 2013, in considerazione del suddetto obiettivo e dei flussi di cassa del titolo IV dell'entrata registrati, pari ad € 933.640,11, sono stati attivati investimenti e conseguenti pagamenti del titolo II della spesa per € 1.728.673,10, con un saldo negativo di € 279 mila, quindi nei limiti imposti dal Patto di stabilità 2013.

Riguardo al punto 1.14.4 del questionario di cui si tratta, l'Ente segnala che l'importo di circa 9 mila, certificato al MEF in data 15/07/2014 nell'ambito del monitoraggio delle esigenze di spazi finanziari finalizzato all'esclusione dal PSI, era riferito al monitoraggio di informazioni aggiuntive a soli fini conoscitivi relativo a debiti commerciali per i quali non sussistevano i presupposti alla liquidazione.

1.3. La Sezione, preso atto di quanto riferito, non può che ribadire quanto in precedenza segnalato con la già richiamata delibera n. 74/2014, cui si rinvia.

In detta delibera (confermando peraltro una criticità già a sua volta rilevata con la precedente delibera n.184/2012) si sottolineava la necessità di adottare misure dirette ad assicurare un necessario equilibrio tra l'esigenza di garantire la tempestività dei pagamenti ed il rispetto del Patto di Stabilità, nonché l'importanza di porre in

essere una generale revisione della spesa, soprattutto in conto capitale. In detta sede si evidenziava, del resto, come proprio allo scopo di ottimizzare l'utilizzo delle risorse e di evitare la formazione di nuove situazioni debitorie, il legislatore avesse esteso l'attività di analisi e revisione delle procedure di spesa e dell'allocazione delle relative risorse in bilancio prevista per i Ministeri (dall'articolo 9, comma 1-ter, del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2), anche alle altre pubbliche amministrazioni. Si riteneva dunque non coerente la prassi di incassare fondi sul titolo IV, con un'incidenza positiva sul saldo ai fini del rispetto del patto di stabilità, ritardando nel contempo l'impiego delle risorse.

Tanto va ribadito ancora in questa sede, in considerazione della necessità di adottare tutte le misure necessarie per una più efficiente gestione delle spese in conto capitale.

Si richiama in ogni caso l'Ente ad effettuare una adeguata revisione dei residui secondo le regole "ordinarie", al fine di pervenire ad una determinazione dei residui e del risultato di amministrazione in conformità all'ordinamento contabile, sulla quale potrà successivamente operare "il riaccertamento straordinario" dei residui, previsto dal d.lgs. 118/2011.

A tale riguardo si ricorda che i residui di stanziamento dovranno essere oggetto di una attenta ricognizione nell'ambito delle prossime operazioni di riaccertamento straordinario in ossequio al principio generale della competenza finanziaria previsto dal D. Lgs. n. 118/11, e successive modifiche e integrazioni.

2.1. Anche l'ammontare dei residui passivi di parte corrente (circa euro 3,4 milioni) è risultato notevolmente superiore ai residui attivi (circa euro 1,8 milioni).

2.2. Al riguardo l'Ente ha dichiarato di non avere debiti di parte corrente "certi, liquidi ed esigibili" al 31 dicembre 2012. In particolare, in merito alla tempestività dei pagamenti ha precisato che, ai sensi dell'art. 9 del decreto legge n. 78/2009, coordinato con la legge di conversione n. 102/2009, ha adottato, entro il 31/12/2009, le opportune misure organizzative al fine di garantire il tempestivo pagamento delle somme dovute per somministrazioni, forniture e appalti; le stesse sono state pubblicate sul sito Internet comunale. Inoltre annualmente è stato elaborato l'indice di tempestività dei pagamenti, anch'esso pubblicato sul portale dell'Amministrazione.

Per quanto riguarda il 2013 dichiara che oltre il 95% delle fatture è stato pagato nei tempi previsti dal D.L. n. 231/2002 (n. 2.494 fatture su 2.812 pagate in 30 giorni e n. 168 fatture su 2.812 pagate in 60 giorni).

Infine sostiene che la presenza di residui passivi correnti superiori ai residui attivi correnti non è sintomo di pagamenti "in sofferenza", come dimostrato dal fatto che l'ente ha dichiarato di non avere debiti certi liquidi ed esigibili al 31.12.2012, circostanza che si è ripetuta anche in relazione ai debiti certi liquidi ed esigibili al 31.12.2013.

In ogni caso, l'Ente procederà ad una attenta ricognizione dei residui passivi di parte corrente in applicazione del D.lgs. 118/2011 come modificato dal D.lgs 126/2014 nel corso dell'esercizio 2015, in sede di riaccertamento straordinario.

2.3. La Sezione, preso atto di quanto riferito dall'Ente, deve tuttavia, anche con riferimento ai residui di parte corrente ribadire quanto già sopra indicato, ovvero la necessità di effettuare da subito una adeguata revisione dei residui secondo le regole "ordinarie", al fine di pervenire ad una determinazione dei residui e del risultato di amministrazione in conformità all'ordinamento contabile, sulla quale potrà successivamente operare "il riaccertamento straordinario" dei residui, previsto dal d.lgs. 118/2011.

3. Alla luce di tutto quanto sin qui esposto, la Sezione 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 eseguite.

Per completezza si evidenzia che, nella scheda di sintesi trasmessa in sede istruttoria, sono state segnalate altre criticità rispetto alle quali si è preso atto delle deduzioni fornite dall'amministrazione e che saranno comunque oggetto di continuo monitoraggio nelle verifiche sugli esercizi successivi.

P.Q.M.

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

INVITA

l'amministrazione comunale di **Volpiano (TO)** ad ottemperare a quanto segnalato e in particolare:

- ad adottare misure utili ad assicurare una gestione più efficiente delle risorse, assicurando un equilibrio tra l'esigenza di garantire la tempestività dei pagamenti ed il rispetto del Patto di stabilità;

- a procedere ad una adeguata revisione dei residui secondo le regole "ordinarie", al fine di pervenire ad una determinazione dei residui e del risultato di amministrazione in conformità all'ordinamento contabile, sulla quale potrà successivamente operare "il riaccertamento straordinario" previsto dal D. Lgs. n. 118/11, e successive modifiche e integrazioni.

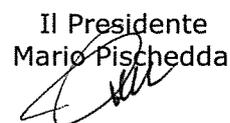
DISPONE

che la presente deliberazione sia trasmessa al Presidente del Consiglio comunale, al Sindaco ed all'Organo di Revisione dei conti del Comune di **Volpiano (TO)**.

Rammenta l'obbligo di pubblicazione della presente delibera sul sito internet istituzionale ai sensi degli articoli 2 e 31 del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33.

Così deliberato in Torino nell'adunanza del 21 aprile 2015.


Il Relatore
Giuseppe Maria Mezzapesa


Il Presidente
Mario Pischedda

Depositata in Segreteria 23 APR. 2015

Il Funzionario preposto
Federico SOLA
