

Piemonte

70/PRSE



CORTE DEI CONTI - CODICE UFF. T95



DOC. INTERNO N. 73342558 del 06/06/2018

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

composta dai magistrati:

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

nell'adunanza del 5 giugno 2018

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";

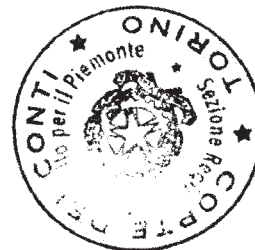
Vista la Legge 14 gennaio 1994, n. 20;

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 delibera della Sezione delle Autonomie, Delibera n. 6/SEZAUT/2017/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 2016 ed i relativi questionari;

Vista la delibera n. 25/2017/SRCPIE/INPR, con la quale è stato approvato il programma dei controlli di questa Sezione per gli anni 2016 e 2017;



Vista la delibera n. 22/2018/SRCPIE/INPR, con la quale è stato approvato il programma dei controlli di questa Sezione per l'anno 2018;

Vista la relazione sul rendiconto relativo all'esercizio 2016 redatta dall'Organo di revisione del Comune di **Dronero** (CN), 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, Referendario dott.ssa Alessandra Cucuzza;

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 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 Dronero (CN) in riferimento al Rendiconto 2016, sono emerse alcune criticità, formalmente segnalate all'Ente con nota prot. 1871 del 28/03/2018; quest'ultimo ha fornito le proprie deduzioni con nota prot. n. 4947/2018 a firma del Sindaco e del Revisore.

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

1) Anticipazione di tesoreria.

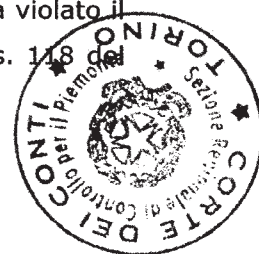
Il ricorso continuo e consistente all'anticipazione di tesoreria è già stato oggetto di contestazione all'ente con le delibere n. 140/2012/SRCPIE/PRSE; n. 127/2013/SRCPIE/PRSP e n. 255/2013/SRCPIE/PRSE. La situazione di carenza di liquidità, che comporta la necessità di ricorrere a tale forma di finanziamento, non è, pertanto, momentanea, ma, perdura, come evidenziato nelle richiamate delibere, almeno dal 2007 e risulta negli ultimi esercizi in peggioramento: nel 2015 l'anticipazione utilizzata ammontava a euro 1.229.111,26; nel 2016 a euro 2.479.965,06 e nel 2017 a euro 4.644.331,73, di cui euro 203.354,19 non restituiti al termine dell'esercizio 2017.

L'Ente, richiamando quanto già illustrato nel corso delle precedenti istruttorie, ha riferito di avere posto in essere, nel corso degli anni, alcune misure per accelerare gli incassi della T.A.R.I. e ha evidenziato che sulla gestione finanziaria ha pesato negativamente l'esistenza di un consistente credito nei confronti dell'ENEL.

Il ricorso all'anticipazione di tesoreria, pertanto, nonostante le raccomandazioni a più riprese indirizzate al Comune di Dronero, da strumento straordinario, destinato a far fronte a eccezionali ed imprevedibili problemi di liquidità momentanei, è diventato, nel corso degli anni, una fonte continua e consistente di finanziamento a medio-lungo termine in contrasto con i limiti fissati dall'art. 119 della Costituzione in tema di indebitamento.

In ordine alla mancata restituzione, entro il medesimo esercizio, dell'anticipazione di tesoreria utilizzata nel 2017, il Comune ha, inoltre, riferito di non essere riuscito a chiudere l'anticipazione a fine 2017 a causa del ritardo con il quale il Ministero ha trasferito la somma, pari a euro 220.887,45, relativa all'IMU.

In tal modo, tuttavia, il Comune, a causa della perdurante tensione di cassa, ha violato il principio applicato della contabilità finanziaria n. 3.26, di cui all'allegato 4/2 al d.lgs. 118 del



2011, secondo cui *"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"*.

Da quanto illustrato emerge, pertanto, il permanere negli anni di una situazione di cassa decisamente critica, che le misure già adottate dal Comune, a seguito delle precedenti deliberazioni di questa Sezione, non sono riuscite a risolvere.

Attualmente, come comunicato con la nota datata 11 aprile 2018, il Comune di Dronero, nell'ambito del pluriennale contenzioso con l'ENEL, è riuscito ad incassare la somma di Euro 1.848.181,07.

La Sezione, pertanto, si riserva di verificare in occasione dell'esame dei futuri rendiconti l'impatto che tale intervento di liquidità sarà in grado di produrre sulla gestione finanziaria ordinaria dell'ente. È, infatti, necessario che l'Ente, dopo tale incasso a carattere straordinario, assuma i provvedimenti necessari per assicurare una gestione della cassa in positivo e per limitare il ricorso all'anticipazione di tesoreria a casi di effettivo squilibrio momentaneo.

2) Gestione dei residui.

Dal riaccertamento ordinario dei residui attivi e passivi, operato ai sensi dell'art. 228 TUEL, è emerso che nelle scritture contabili dell'Ente persistono cospicui residui passivi provenienti dal 2015 e da esercizi precedenti. In sede di istruttoria è stato chiesto all'Ente di inviare la Delibera di Giunta di riaccertamento ordinario, unitamente al parere del revisore, illustrando, inoltre, l'anzianità dei residui attivi e passivi dell'ultimo quinquennio e specificando, per quelli anteriori al 2015, il titolo giuridico e le ragioni del loro mantenimento alla luce della loro esigibilità.

L'Ente si è limitato ad inviare la Delibera di Giunta n. 69 del 04/05/2017, con i relativi allegati, e a compilare la tabella contenente il dettaglio, per anzianità, dei residui attivi e passivi anteriori al 2015, senza specificare il corrispondente titolo giuridico e le motivazioni alla base del loro mantenimento e senza trasmettere il parere del revisore.

In proposito, si ricorda che il "mantenimento nel conto del bilancio di un elevato ammontare di residui attivi del Titolo IV e V e residui passivi del Titolo II" era stato già oggetto di rilievo da parte della Sezione con la deliberazione n. 127/2013/SRCPIE/PRSP. In tale occasione era, peraltro, emerso che la mole di residui esistenti fosse riconducibile prevalentemente alla assunzione di impegni per diverse opere pubbliche programmate, ma non realizzate e si era, pertanto, richiamata l'attenzione dell'Ente su una corretta programmazione delle opere pubbliche e sulla tempestiva realizzazione delle opere programmate soprattutto nel caso in cui l'ente avesse già provveduto a reperire le risorse attraverso l'indebitamento, sostenendone i relativi oneri finanziari.

Con riferimento alla situazione attuale, posto che l'incompletezza della risposta fornita dall'ente non consente, allo stato, un'analisi più approfondita, si segnala che dall'esame dell'elenco dei residui attivi mantenuti dopo l'accertamento ordinario 2016 emergono criticità



relative alla capacità di riscossione delle entrate (con particolare riferimento alla percentuale di incasso della TARI, degli introiti per la vendita dell'energia elettrica e del rimborso della stessa), mentre sul fronte della corretta programmazione e successiva realizzazione delle opere pubbliche programmate (con particolare riferimento alla realizzazione della cittadella delle bocce ed ai relativi residui attivi e passivi) si evidenzia la necessità di un costante monitoraggio da parte del Comune.

In relazione alla richiamata carenza della risposta fornita in sede di istruttoria, la Sezione dispone che l'Ente provveda, entro trenta giorni dalla comunicazione della presente deliberazione, ad inviare il parere del revisore sulla delibera di riaccertamento ordinario dei residui 2016, nonché a illustrare, in relazione ai residui conservati, il corrispondente titolo giuridico e le ragioni del loro mantenimento.

*** **

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 dalla 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.

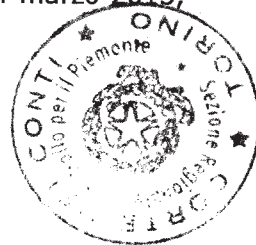
La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Regione Piemonte:

- 1) accerta un cospicuo e reiterato ricorso all'anticipazione di tesoreria, che, peraltro, nell'esercizio 2017 non è stata integralmente restituita entro il 31 dicembre;
- 2) invita il Comune a porre in essere tutte le attività necessarie al fine di addivenire alla riduzione dell'utilizzo dell'anticipazione di tesoreria;
- 3) accerta l'elevata consistenza dei residui attivi e passivi;
- 4) dispone che l'Ente provveda, entro trenta giorni dalla comunicazione della presente deliberazione, ad inviare il parere del revisore sulla delibera di riaccertamento ordinario dei residui 2016, nonché a illustrare, in relazione ai residui conservati, il corrispondente titolo giuridico e le ragioni del loro mantenimento, riservandosi all'esito ogni ulteriore determinazione.

Si riserva di verificare i successivi bilanci dell'Ente nonché le relazioni dell'Organo di revisione al fine di riscontrare le prescrizioni evidenziate in precedenza.

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

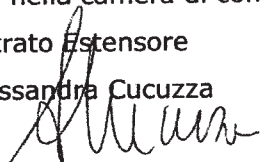
Si rammenta infine l'obbligo di pubblicazione ai sensi dell'art. 31 D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33.

Così deliberato nella camera di consiglio del 5 giugno 2018

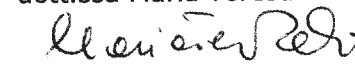
Il Magistrato Estensore

dott.ssa Alessandra Cucuzza



Il Presidente

dott.ssa Maria Teresa Polito



Depositata in Segreteria il 6.6.2018

Il Direttore della Segreteria

Funz. Nicola Mendoza

