



Repubblica italiana del. n. 314 /2015/PRSE

La Corte dei conti

in

Sezione regionale di controllo

per l'Abruzzo

nella Camera di consiglio del 18 novembre 2015

composta dai Magistrati:

Maria Giovanna GIORDANO	Presidente
Lucilla VALENTE	Consigliere
Andrea LUBERTI	Primo Referendario (relatore)
Luigi D'ANGELO	Primo Referendario
Angelo Maria QUAGLINI	Referendario

VISTO l'articolo 100, comma 2, della Costituzione;

VISTO il Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti del 16 giugno 2000, n. 14/2000 che ha approvato il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, nel testo modificato, da ultimo, con deliberazione del Consiglio di Presidenza del 19 giugno 2008, n. 229/CP/2008 (G.U. n. 153 del 2.7.2008);

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (T.U. delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) e successive modificazioni ed integrazioni;



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 l'articolo 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria per il 2006) e successive modificazioni, che fa obbligo agli Organi di revisione degli Enti locali di inviare alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti specifiche relazioni in ordine ai bilanci preventivi e ai rendiconti degli enti;

VISTO il decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149;

VISTO l'articolo 148*bis* del TUEL come introdotto dal decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito nella legge 7 dicembre 2012, n. 213;

VISTO l'articolo 31, comma 1, della legge n. 183 del 12 novembre 2011;

VISTA la deliberazione del 28 marzo 2014, n.51/2014/INPR, con la quale la Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo ha approvato il "Programma di controllo per l'anno 2014";

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti del 15 aprile 2014, n. 11/SEZAUT/2014/INPR, relativa all'approvazione delle "Linee guida e relativi questionari per gli Organi di revisione economico - finanziaria degli Enti locali per l'attuazione dell'art. 1, commi 166 e seguenti, della Legge n. 266 del 23.12.2005. Rendiconto della gestione 2013".

VISTA la deliberazione del 9 ottobre 2014, n. 295/2014/INPR, con la quale la Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, ha fissato il termine per l'invio delle relazioni in discorso al 20 novembre 2014;

VISTO il decreto del 10 marzo 2015, n.1/2015, con cui il Presidente ha ripartito tra i Magistrati i compiti e le iniziative riferibili alle varie aree di attività rientranti nella competenza della Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo per l'anno 2015;



VISTO il decreto del 18 giugno 2015, n. 4/2015, con il quale il Presidente di Sezione ha assegnato le competenze al Referendario Dott. Andrea Luberti;

VISTA la deliberazione n. 53/2015/INPR adottata da questa Sezione regionale di controllo in data 16 aprile 2015 con la quale sono stati individuati gli aspetti gestionali di particolare rilevanza, in base ai quali operare una selezione di priorità nell'attività di controllo sulle relazioni che gli Organi di revisione degli Enti locali sono tenuti a trasmettere alla corte dei conti ai sensi delle vigenti disposizioni;

ESAMINATA la relazione dell'Organo di revisione sul **rendiconto 2013** del **Comune di ROCCA SAN GIOVANNI (CH)** acquisita, mediante il sistema applicativo S.I.Qu.E.L., in data 20 novembre 2014, protocollo n. 3416;

VISTA l'ordinanza del 17 novembre 2015, n. 34/2015, con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna Camera di consiglio;

UDITO il relatore, dott. Andrea LUBERTI;

FATTO E DIRITTO

L'art. 148bis del TUEL ha attribuito più incisivi poteri alla Corte dei conti che, nell'esame dei bilanci preventivi e consuntivi degli enti locali, ha il compito di verificare il rispetto del patto di stabilità interno, i vincoli in materia di indebitamento e la relativa sostenibilità, la presenza di irregolarità potenzialmente idonee a determinare squilibri economico-finanziari. Nei casi più gravi, la Sezione ha la possibilità di adottare pronunce di accertamento che fissano l'obbligo, per gli enti, entro 60 giorni dalla comunicazione del deposito delle suddette pronunce, di assicurare idonei provvedimenti volti a ripristinare i necessari equilibri di bilancio. In assenza di tali interventi correttivi perdurando il pregiudizio per gli equilibri di bilancio, la Sezione, ove la verifica dia esito negativo, può



perfino precludere l'attuazione dei programmi di spesa per i quali sia accertata la mancanza di copertura o comunque l'insostenibilità finanziaria degli stessi.

Come precisato dalla Corte costituzionale (sentenza n. 60 del 2013), l'art. 1, commi da 166 a 172, della legge n. 266 del 2005 e l'art. 148-bis del decreto legislativo n. 267 del 2000, introdotto dall'art. 3, comma 1, lett. e), del decreto legge n. 174 del 2012, hanno istituito tipologie di controllo, estese alla generalità degli enti locali, finalizzate ad evitare danni agli equilibri di bilancio. Tali controlli si collocano pertanto su un piano distinto rispetto al controllo sulla gestione amministrativa di natura collaborativa, almeno per quel che riguarda gli esiti. Queste verifiche 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 (artt. 81, 119 e 120 Cost.).

Tali prerogative assumono ancora maggior rilievo nel quadro delineato dall'art. 2, comma 1, della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, 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.

Qualora le irregolarità esaminate dalla Sezione regionale non siano tali da rendere necessaria l'adozione della pronuncia di accertamento prevista dall'art. 148-bis, comma 1, del TUEL, siffatta funzione del controllo sui bilanci suggerisce di segnalare agli Enti anche problematiche contabili non gravi, soprattutto se accompagnate da sintomi di criticità o da difficoltà gestionali, al fine di prevenire l'insorgenza di situazioni di deficiarietà o di squilibrio, idonee a pregiudicare la sana gestione finanziaria.



Ciò premesso, con riferimento al rendiconto 2013 del Comune di ROCCA SAN GIOVANNI (CH), l'Organo di revisione ha certificato di non aver rilevato gravi irregolarità e di non aver suggerito, di conseguenza, misure correttive da adottare.

Tuttavia, dall'analisi della relazione dell'Organo di revisione emergono le seguenti irregolarità/criticità:

- il rendiconto 2013 è stato approvato con deliberazione n. 12 dell'11 luglio 2014 oltre il termine del 30 giugno 2014 fissato per la relativa presentazione;
- valore negativo della gestione di parte corrente ripianato con l'utilizzo dei contributi per permessi di costruire. Al riguardo, la giurisprudenza di questa Corte ha chiarito che l'utilizzo di entrate diverse per la copertura di spese correnti, pur permesso entro determinati limiti percentuali dalla legge, non può che essere temporaneo, per il periodo necessario a ricondurre la situazione dell'Ente ad un ordinario equilibrio di parte corrente (cfr. Sezione di controllo per la Lombardia, deliberazioni n. 281/2012/PRSE, n. 89/2014/PRSE, n. 226/2014/PRSE). Si tratta, inoltre, di risorse caratterizzate da un'aleatorietà intrinseca, posto che non dipendono dalla sola volontà dell'Ente, ma dalla complessiva situazione economica e di mercato. Appare quindi di fondamentale importanza che l'Ente persegua un equilibrio di parte corrente autonomo rispetto alle risorse ordinariamente destinate agli investimenti;
- mancata costituzione del fondo svalutazione crediti, nella quota vincolata dell'avanzo di amministrazione 2013, per l'intero importo previsto dall'art. 6, comma 17, del d.l. n. 95/2012 convertito dalla legge n. 135/2012: tanto si evince dall'analisi della tabella 1.5.1, pag. 13 del questionario. Inoltre, considerato che l'importo dei residui attivi ante-2009 dei titoli I e III ammonta a euro 458.870,04 (cfr. tabella 1.10.1, pag. 22 del questionario), l'importo minimo da vincolare per il fondo



svalutazione crediti è pari a euro 114.717,51. Si richiama, pertanto, l'attenzione dell'Ente sul fatto che, nonostante la gestione abbia chiuso dal punto di vista contabile con un saldo formalmente positivo, quest'ultimo non risulta sufficiente a ricostituire i fondi vincolati; ne deriva un risultato di amministrazione sostanzialmente negativo;

- fondo cassa, al 31 dicembre 2013, pari a zero;
- ricorso ad anticipazioni di tesoreria nel corso del 2013 (entità dell'anticipazione pari a euro 204.322,66), importo dell'anticipazione non restituita al 31 dicembre 2013 pari a euro 204.322,66. L'Ente anche nel corso del 2014, e fino alla data di compilazione del questionario al Rendiconto di gestione per l'anno 2013, ha fatto ricorso ad anticipazioni di tesoreria. Trattasi di criticità analoga a quella già segnalata con deliberazione del 29 settembre 2014, n. 292/2014/PRSE (questionario al rendiconto 2012). L'Ente, con delibera di Consiglio comunale n. 34 del 29 ottobre 2014, acquisita al protocollo n. 3772 dell'1 dicembre 2014, ha comunicato alla Sezione i chiarimenti richiesti in relazione alle irregolarità/criticità rilevate in sede di esame del questionario al rendiconto 2012. In merito all'utilizzo delle anticipazioni di tesoreria, l'Amministrazione ha dichiarato quanto segue: *"il ricorso all'anticipazione di tesoreria costituisce un'inderogabile necessità in quanto l'Ente deve rispettare, riguardo ai pagamenti, il Decreto Legislativo 09/10/2002, n. 231, e al tempo stesso si registrano ritardi nella riscossione delle entrate, dovuti a continue disposizioni innovative nel settore dei tributi locali (vedi ad esempio abolizione dell'IMU sull'abitazione principale) che hanno indotto il legislatore a consentire agli enti locali di incrementare il limite del ricorso all'anticipazione fino ai 5/12mi con il D.L. 133/2013 convertito nella Legge 5/2014"*.



La Sezione, nel prendere atto di quanto comunicato dal Comune, ribadisce che l'anticipazione di tesoreria può essere utilizzata per far fronte a divergenze temporanee nei flussi di entrata e di spesa che abbiano carattere temporaneo e che devono essere ricondotti ad un corretto equilibrio finanziario nel corso dell'esercizio, non potendo essere utilizzata per sanare situazioni di alterazione della gestione che comportino la sussistenza di situazioni di disavanzo;

- l'Organo di revisione, nel 2013, non ha vigilato sulla regolarità dei rapporti finanziari tra ente locale e concessionario della riscossione. A tale proposito, l'Organo di revisione comunica che: *"non ha usufruito degli strumenti necessari per effettuare la vigilanza"*;
- il riaccertamento dei residui attivi non è stato effettuato dai singoli responsabili delle relative entrate motivando le ragioni del loro mantenimento o dell'eventuale cancellazione. Al riguardo l'Organo di revisione precisa: *"l'Ente ha provveduto al riaccertamento dei residui attivi e passivi al 31.12.2013 come previsto dall'art. 228 del T.U.E.L. riepilogandone i risultati nelle determinazioni n. 67/165 e 66/164 R.G. del 26.05.2014, non dando però adeguata motivazione. Il curatore ha raccomandato, (...), una successiva verifica nel corso del 2013 e del corrente anno 2014, riguardo alla concreta esigibilità delle singole partite per tutti i residui attivi e passivi soprattutto di parte corrente, annualmente più antichi. (...)"*;
- presenza di residui attivi e passivi antecedenti all'annualità 2009. In particolare, si rileva la presenza di somme iscritte a ruolo al 1 gennaio 2013, provenienti da esercizi ante-2009 pari ad euro 289.016,70 e conservate al 31 dicembre 2013 per euro 286.232,48. Trattasi di criticità analoghe a quelle già segnalate con deliberazione del 29 settembre 2014, n. 292/2014/PRSE (questionario al rendiconto 2012). La Sezione



torna a sottolineare che la vetustà dei residui attivi e la loro rilevanza sono considerate importanti criticità in quanto sollevano forti dubbi sulla veridicità ed attendibilità delle partite conservate nella parte residui e, conseguentemente, del risultato di amministrazione ma soprattutto, ed è questo l'aspetto che preme maggiormente sottolineare, perché comportano un potenziale rischio per la tenuta degli equilibri di bilancio dell'Ente negli esercizi successivi;

- utilizzo di disponibilità liquide di parte capitale per finanziare i pagamenti correnti, in violazione delle regole di contabilità pubblica, a tutela dell'equilibrio di bilancio nel lungo periodo e di un principio generale di equità intergenerazionale. Al fine di verificare tale violazione, la Sezione utilizza un indicatore finanziario rappresentato dalla differenza tra i residui passivi del titolo II e i residui attivi dei titoli IV e V; se tale differenza risulta positiva e non adeguatamente coperta da fondi disponibili in cassa, è lecito ipotizzare l'utilizzo di entrate di parte capitale per pagare spese correnti. Nel 2013, per il Comune di Rocca San Giovanni (CH), tale indicatore assume un valore negativo, con conseguente utilizzo di entrate di parte capitale per pagamenti correnti, in violazione del divieto citato. Più precisamente, i residui passivi del titolo II (euro 2.248.011,13) e i residui attivi dei titoli IV e V (euro 1.907.596,65) generano una differenza di euro 340.414,48 che non risulta coperta dal fondo cassa al 31.12.2013 (pari ad euro 0,00);

- in presenza di rilevanti rischi futuri per passività potenziali l'Ente non ha costituito apposito vincolo sulla quota libera dell'avanzo di amministrazione a titolo di fondo rischi;

- dall'analisi della tabella relativa all'andamento degli accertamenti e degli impegni dei "Servizi per conto terzi" (cfr. pagina 32 del questionario) si evince che nella voce



"Altre per servizi conto Terzi" sono incluse le spese relative a "incentivi GSE riversati alla società di gestione dell'impianto", per un importo pari a euro 820.342,44; sussistono notevoli perplessità in ordine all'esatta allocazione contabile delle spese in questione.

Al riguardo, si osserva che i Principi contabili, approvati in data 18 novembre 2008 dall'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali (mantenenti il proprio valore interpretativo in attesa dell'entrata in vigore, dal 2015, dei principi allegati al decreto legislativo n. 118 del 2011), prevedono, al paragrafo "Gestione nel sistema del bilancio", lett. c, punti 25 e 61, che le entrate e le spese da servizi conto terzi devono essere limitate a quelle strettamente previste dall'ordinamento finanziario e contabile, con responsabilità del servizio finanziario sulla corretta imputazione. In aderenza a tali principi, più volte le Sezioni regionali di controllo (cfr., per esempio, Sezione regionale di controllo per il Lazio, deliberazione n. 12/2014/PAR; Sezione regionale di controllo per la Liguria, deliberazione n. 118/2011/PRSE; Sezione regionale di controllo per la Basilicata, deliberazione n. 175/2012/PAR) hanno ribadito che possono essere contabilizzate tra i servizi per conto terzi solo quelle entrate e spese che, per il solo fatto della riscossione o del pagamento di una somma, fanno sorgere automaticamente per l'ente locale l'impegno a pagare (ad un determinato creditore) o il diritto ad ottenere il rimborso (da un determinato debitore) della stessa somma. Si rileva, altresì, che dubbi in merito alla corretta allocazione delle spese in discorso sono stati sollevati anche dall'Organo di revisione (cfr. Relazione dell'Organo di revisione sul rendiconto 2013, allegata al questionario), il quale, comunque, precisa che: "(...). Gli uffici finanziari dell'Ente, riguardo agli importi relativi al fotovoltaico iscritti nelle altre spese per servizi conto terzi, hanno ritenuto opportuno



procedere con l'iscrizione delle entrate e delle spese tra le "altre per servizi conto terzi" e, nonostante i dubbi interpretativi rispetto ai principi contabili, una diversa contabilizzazione non avrebbe alterato il risultato d'amministrazione per l'anno 2013". Ciò considerato, si raccomanda all'Ente di vigilare sulla corretta imputazione delle spese all'interno dei servizi conto terzi, in quanto, una non corretta imputazione di entrate e spese tra tali servizi, viola i principi di attendibilità e veridicità di bilancio ed altera gli indicatori per la verifica del patto di stabilità. Tanto premesso, si chiede all'Ente di verificare la correttezza dei conteggi effettuati al fine della verifica del rispetto del patto di stabilità interno;

- il prospetto contenente l'elenco delle spese di rappresentanza non è stato trasmesso alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti e pubblicato sul sito web del Comune con i tempi indicati dall'articolo 2 del decreto ministeriale del 23 gennaio 2012;
- mancata verifica degli effettivi fabbisogni di personale e mancata rideterminazione della dotazione organica ai sensi dell'articolo 6, comma 1, del d.lgs. n. 165/2001.

In relazione alle criticità sopra segnalate, l'Ente è tenuto a porre in essere azioni volte a favorire la riconduzione delle stesse entro i parametri di una migliore gestione finanziaria e contabile al fine di salvaguardare, anche per gli esercizi successivi, il rispetto dei necessari equilibri di bilancio e dei principali vincoli posti a salvaguardia delle esigenze di coordinamento della finanza pubblica. A tal fine, questa Sezione valuterà le iniziative intraprese dal Consiglio comunale di ROCCA SAN GIOVANNI (CH) e le relative ricadute di carattere finanziario, monitorandone l'andamento nei successivi esercizi:



P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo

DELIBERA

di considerare esaurita l'istruttoria di controllo, ai sensi dell'articolo 1, commi 166 e ss., della legge n. 266/2005 e dell'art. 148-bis del TUEL, sul rendiconto 2013 del Comune di ROCCA SAN GIOVANNI (CH) con prescrizioni avendo accertato la presenza di irregolarità/criticità così come sopra evidenziate;

RITIENE

opportuno richiamare l'attenzione del Consiglio comunale sui profili di criticità segnalati affinché provveda all'adozione di idonei interventi da comunicare a questa Sezione regionale di controllo;

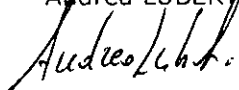
ORDINA

che, a cura della Segreteria, copia della presente deliberazione sia comunicata al Sindaco, e al Presidente del Consiglio comunale e all'Organo di revisione del Comune di ROCCA SAN GIOVANNI (CH).

Così deliberato in L'Aquila, nella Camera di Consiglio del 18 novembre 2015.

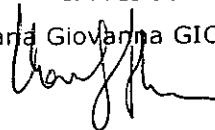
L'Estensore

Andrea LUBERTI



Il Presidente

Maria Giovanna GIORDANO



Depositata in Segreteria il **9 NOV. 2015**

Il Funzionario preposto al Servizio di Supporto

Loirella GIAMMARIA