

CORTE DEI CONTI - CODICE UFF. T95



DOC. INTERNO N:39801744 del 20/06/2014



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

composta dai magistrati:

Dott.	Mario PISCHEDDA	Presidente f.f.
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 17 giugno 2014

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004, da ultimo modificata con deliberazione del Consiglio di Presidenza n.229 dell'11 giugno 2008;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

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

Udito il relatore, referendario dott. Cristiano Baldi.

Premesso che

Dall'esame del questionario sul rendiconto 2012 redatto a cura dell'organo di revisione del Comune di Garbagna è emerso che l'Ente, nell'esercizio finanziario di riferimento e nei due precedenti, ha evidenziato continuamente un esubero delle spese correnti rispetto alle entrate della medesima natura.

Con nota Istruttoria del 14 maggio 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 Garbagna, con nota del 27 maggio 2014, ha inviato la documentazione richiesta, precisando che:

"a tale risultato negativo viene applicato l'avanzo di amministrazione, per la parte non vincolata. Il risultato negativo consegue all'impiego di risorse di parte corrente per assicurare servizi indispensabili quali istruzione scolastica, manutenzione strade (sgombero neve), illuminazione pubblica e gestione degli uffici comunali".

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.

Considerato in diritto

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". Al fine 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".

In base all'art. 148 bis, comma 3, del TUEL, 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 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, 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.

Qualora le irregolarità esaminate 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, siffatta funzione del controllo sui bilanci di questa Corte suggerisce di segnalare 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, 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.

*** **

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 Garbagna, in ordine alle risultanze del Rendiconto relativo all'esercizio 2012, emerge che l'Ente, nell'esercizio finanziario di riferimento e nei due precedenti, ha evidenziato continuamente un esubero delle spese correnti rispetto alle entrate della medesima natura.

Il comune di Garbagna, detto in altri termini, non ha un bilancio in equilibrio di parte corrente in quanto i primi tre titoli delle entrate per l'anno 2012 registrano l'importo di € 629.679,82 mentre il titolo I delle spese indica l'importo di € 611.362,76, cui va aggiunta la spesa per il rimborso prestiti di cui al titolo III° pari ad € 28.377,45, per un disavanzo di parte corrente, al netto degli oneri straordinari, di € 10.060,39.



Analoga situazione si è manifestata nei due anni precedenti (nel 2011 registrando un disavanzo di parte corrente di € 23.421,50, nel 2010 di € 16.178,31).

Tale disavanzo risulta coperto mediante applicazione al bilancio corrente dell'avanzo (per € 15.500,00) e di contributi straordinari (per € 10.315,00) ai sensi dell'articolo 94, comma 11, legge n. 289/2002 (secondo cui "I contributi erogati ai sensi dell' articolo 34, comma 3, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, ai fini di cui all'articolo 162, comma 6, del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, possono essere utilizzati in compensazione della parte capitale di precedenti finanziamenti per i comuni con popolazione inferiore a 3.000 abitanti").

Sotto il profilo definitorio, l'avanzo di amministrazione si configura quale risparmio pubblico, ovvero eccedenza di risorse rispetto alle previsioni di spesa per i servizi da erogare. Esso è calcolato mediante la somma algebrica del fondo finale di cassa e dei residui attivi e passivi (tutti debitamente riaccertati negli Importi e nelle ragioni della loro persistenza in bilancio).

La funzione fondamentale dell'avanzo è quella di costituire una riserva destinata prioritariamente alla salvaguardia degli equilibri di bilancio (art. 187 T.U.E.L.). Infatti, il Legislatore favorisce l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione per scopi tipizzati dalle norme finanziarie, miranti al recupero o tutela degli equilibri di bilancio e, correlativamente, al miglioramento dell'indebitamento dell'ente (in quanto risorsa mezzo proprio, alternativo al ricorso ad anticipazioni di cassa o altre forme di indebitamento).

L'avanzo non è dunque classificabile quale utile di gestione e, sul versante delle entrate che contribuiscono a formarle, nell'odierna finanza locale, sempre maggiore centralità assumono le entrate correnti proprie, le quali devono essere proporzionate alle reali esigenze di spesa dell'ente locale.

Se è vero, infatti, che l'avanzo di amministrazione può essere, tra l'altro, correttamente impiegato per finanziare le spese correnti di gestione, esso costituisce un mezzo di copertura, comunque, di carattere straordinario, in quanto non sempre ripetitivo e composto di poste che presentano un margine di aleatorietà (avuto riguardo della possibile sovrastima dei residui attivi e della possibile sottostima dei residui passivi, vale a dire voci di bilancio oggetto di periodici riaccertamenti, che incidono consistentemente sull'ammontare dell'avanzo).

La considerazione è confermata dal comma 3 dell'art. 187, che ammette l'applicazione dell'avanzo solo se e quando accertato in sede di approvazione del rendiconto (salve le eccezioni di legge).

In altri termini, l'art. 187 T.U.E.L., letto in combinato disposto con l'art. 162 del medesimo testo unico, evidenzia che l'uso dell'avanzo di amministrazione per la salvaguardia degli equilibri di parte corrente dovrebbe essere un'eventualità eccezionale, in quanto riserva destinata prioritariamente alla salvaguardia degli equilibri di bilancio,

quindi a far fronte (ex post, cioè al termine della gestione) a situazioni negative della gestione corrente che non dovrebbero costituire la fisiologia.

Ciò posto, quanto all'equilibrio di parte corrente, com'è noto, il Comune, per erogare i servizi alla collettività, sostiene spese di funzionamento destinate all'acquisto di beni e servizi, al pagamento del personale, al rimborso delle annualità in scadenza (quote interessi e capitale) dei mutui in ammortamento.

Questi costi di gestione costituiscono le principali spese del bilancio di parte corrente, distinte contabilmente secondo l'analisi funzionale prevista dalle attuali norme in materia di contabilità pubblica.

Naturalmente, le spese correnti devono essere dimensionate in base alle risorse disponibili rappresentate dalle entrate correnti, ossia dalle entrate tributarie, dai trasferimenti dallo Stato e da altri enti, e dalle entrate extratributarie (Titoli I° - II° - III°).

Le entrate e le uscite di parte corrente costituiscono, come è noto, il bilancio di funzionamento, ossia il bilancio corrente di competenza.

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 tali da inquinare la veridicità del risultato di amministrazione.

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".

Tale previsione non fa altro che esprimere, a livello di gestione del bilancio, l'applicazione concreta del principio di buon andamento dell'amministrazione di cui all'articolo 97 della Costituzione, da cui deriva la doverosa osservanza dei canoni di efficienza, efficacia ed economicità.

L'importanza della prescrizione introdotta dal citato comma 6 si ricava altresì dai principi contabili approvati nel marzo 2004 dall'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli Enti Locali: il punto n. 8 del Principio contabile n. 2 (Gestione nel sistema di bilancio) prevede espressamente che "l'economicità della gestione deve essere espressa dalla capacità di garantire l'equilibrio tra costi e proventi della gestione, inteso quindi quale equilibrio durevole a valere nel tempo secondo i principi aziendali. L'equilibrio economico a valere nel tempo è un obiettivo essenziale il cui mancato perseguimento condiziona la funzionalità dell'ente locale. È riferita nell'ente locale anche alla capacità

verificata e mantenuta di soddisfare i bisogni considerati di pubblico interesse, osservando il principio di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa nella conduzione dell'attività gestionale".

Ancora, il punto 10 del Principio contabile n. 3, 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".

Infine, va ricordato che lo stesso comma 6 dell'articolo 162 t.u.e.l., dopo aver prescritto l'equilibrio di parte corrente, fa salve alcune eccezioni espressamente introdotte dal legislatore: ci si riferisce, in particolare, all'utilizzabilità dei proventi da permessi di costruire (e sanzioni amministrative in materia) o del plusvalore da alienazione di beni patrimoniali per finanziare spese correnti.

La stessa riserva normativa per l'individuazione di ipotesi derogatorie al pareggio (o avanzo) di parte corrente sottolinea l'importanza per gli enti locali del perseguimento di questo elementare canone di sana gestione: l'equilibrio di bilancio va perseguito a prescindere da contributi "straordinari".

Da ultimo, va ricordato che il pareggio di parte corrente, salvo ulteriori interventi del legislatore, dal 2016 sarà un preciso obbligo normativo.

Infatti, ai sensi dell'articolo 9 della legge 24 dicembre 2012, n. 243:

"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".*

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

Né la risposta dell'ente è in grado di offrire adeguate giustificazioni, limitandosi ad evidenziare una realtà inoppugnabile: le entrate correnti sono destinate a finanziare spese correnti. Ma ciò non significa che sia contabilmente regolare un costante esubero di queste ultime rispetto alle prime.

E' dunque opportuno che l'ente avvii, anche in previsione agli ormai prossimi parametri contabili, un'attività di revisione della spesa al fine di ricondurla nell'alveo delle entrate ordinarie. D'altra parte, in questo senso, l'ordinamento offre idonei strumenti di

contenimento costi, sia per la prestazione dei servizi che per l'utilizzo del personale (si pensi alle forme convenzionali per la gestione dei servizi e per l'utilizzo del personale).

*** **

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 Sezioni 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 2012 e nel biennio precedente il comune di Garbagna 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.

Così deliberato nell'adunanza pubblica del giorno 17.06.2014.

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 f.f.

(dott. Mario Pischedda)

Depositata in Segreteria

" 20 GIU. 2014

Il Direttore della Segreteria

(dott. Federico Sola)