

Deliberazione n. 85/2015/PRSE



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati:

dott. Antonio De Salvo	presidente
dott. Marco Pieroni	consigliere
dott. Massimo Romano	consigliere
dott. Italo Scotti	consigliere
dott.ssa Benedetta Cossu	primo referendario
dott. Riccardo Patumi	primo referendario
dott. Federico Lorenzini	referendario

Visto l'articolo 100, comma secondo, della Costituzione;

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 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

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

Visto il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni e integrazioni;

Visto, in particolare, l'art. 148-bis del citato testo unico, introdotto

dall'art. 3, comma 1, lett. e) del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

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'art. 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, che fa obbligo agli organi di revisione degli enti locali di inviare alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti apposite relazioni in ordine ai bilanci di previsione ed ai rendiconti degli enti medesimi;

Visto l'articolo 6, comma 2, decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149;

Viste le linee-guida predisposte dalla Corte dei conti per la redazione delle relazioni inerenti il rendiconto dell'esercizio 2012, approvate dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 18/AUT/2013/INPR del 12 luglio 2013 (pubblicata nel supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale n. 186 del 9 agosto 2013);

Considerato che dette linee-guida ed il questionario relativo al rendiconto 2012 sono stati trasmessi ai sindaci dei comuni dell'Emilia-Romagna e, per il loro tramite, agli organi di revisione economico-finanziaria con lettera di questa Sezione regionale di controllo prot. n. 0005321 del 2 dicembre 2013;

Preso visione della relazione inviata a questa Sezione regionale di controllo della Corte dei conti predisposta dall'Organo di revisione del comune di PORTOMAGGIORE (FE);

Vista la deliberazione di questa Sezione n.146/2014/INPR dell'11 giugno 2014 con la quale sono stati approvati i criteri di selezione dei questionari concernenti il rendiconto 2012 relativamente ai quali svolgere l'attività di controllo;

Esaminata la documentazione pervenuta, le osservazioni predisposte e gli elementi emersi in istruttoria;

Tenuto conto di quanto rappresentato dall'Ente con note del 27 febbraio 2015;

Considerato che dall'esame della relazione e dall'attività istruttoria svolta non sono emerse gravi irregolarità contabili, suscettibili di "specifico pronunciamento" ai sensi dell'articolo 1, comma 168, della legge 23 dicembre 2005, n. 266;

Ritenuto, pertanto, di deferire le illustrate conclusioni alla definitiva pronuncia della Sezione;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 22 dell'11 maggio 2015 con la quale è stata convocata la Sezione per la camera di consiglio del 14 maggio 2015;

Udito nella camera di consiglio del 14 maggio 2015 il relatore Federico Lorenzini;

Considerato in diritto

L'articolo 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 ha attribuito alle Sezioni regionali della Corte dei conti una tipologia di controllo avente ad oggetto i bilanci di previsione ed i rendiconti degli enti locali. Tale controllo si svolge sulla base di relazioni - redatte in conformità alle linee guida approvate in sede centrale - nelle quali gli organi di revisione danno conto del rispetto degli obiettivi annuali posti dal Patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dagli articoli 119, comma sesto, Cost. e 202, comma 1, TUEL e di ogni altra grave irregolarità contabile o finanziaria in ordine alle quali l'amministrazione non abbia adottato le misure correttive segnalate dall'organo di revisione.

Detto controllo, ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità, si affianca, completandolo, al controllo sulla gestione in senso stretto che, avendo ad oggetto l'azione amministrativa nel suo complesso e servendo ad assicurare che l'uso delle risorse pubbliche avvenga nel modo più efficace, economico ed efficiente, tralascerebbe di occuparsi anche degli aspetti di natura finanziaria e della struttura e della gestione del bilancio che, viceversa, costituiscono l'oggetto del controllo ex art. 1, comma 166, l. 266/2005 (Corte cost. 7 giugno 2007, n. 179 e 9 febbraio 2011, n. 37).

Qualora dall'esame delle relazioni pervenute o eventualmente anche sulla base di altri elementi, le sezioni regionali accertino che l'ente abbia assunto comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria ovvero che non abbia rispettato gli obiettivi posti dal patto, adottano specifica pronuncia e vigilano sull'adozione, da parte dell'ente locale, delle necessarie misure correttive.

Tanto l'adozione di specifiche pronunce di grave irregolarità contabile, quanto la segnalazione di irregolarità non gravi ovvero di sintomi di criticità, hanno lo scopo di riferire all'organo elettivo e di dare impulso alle opportune misure correttive, la cui congruità potrà essere valutata dalla Sezione nell'ambito del controllo sull'intero ciclo di bilancio.

In tale quadro legislativo, è stato inserito l'articolo 6, comma 2, d.lgs. 6 settembre 2011, n. 149 il quale, rafforzando il controllo reso dalla Corte dei conti, ha stabilito che, qualora dalle pronunce delle sezioni regionali di controllo emergano *"comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria, violazioni degli obiettivi della finanza pubblica allargata e irregolarità contabili o squilibri strutturali"*

del bilancio dell'ente locale in grado di provocarne il dissesto finanziario” e lo stesso ente non abbia adottato le necessarie misure correttive, la sezione regionale competente, accertato l'inadempimento, trasmetta gli atti al prefetto e alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica. Come di recente precisato dalla Sezione delle autonomie (2/AUT/2012/QMIG), l'articolo 6, comma 2, del d.lgs. citato conferma le attribuzioni intestate alle sezioni regionali di controllo le quali, una volta riscontrate le gravi criticità nella tenuta degli equilibri di bilancio da parte dell'ente, tali da provocarne il dissesto, non si limitano a vigilare sull'adozione delle misure correttive tempestivamente proposte, come già previsto dall'articolo 1, comma 168, l. n. 266/2005, bensì accertano il loro adempimento entro un termine determinato dalle sezioni stesse (punto n. 4 della deliberazione).

Inoltre, il d.l. 10 ottobre 2012, n. 174 convertito, con modificazioni, dall'art.1, comma 1, della legge 7 dicembre 2012, n. 213 ha, tra l'altro, ulteriormente potenziato la vigilanza sull'adozione delle misure correttive prevedendo, all'art. 3, comma 1, lettera e), che l'accertamento da parte delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti di *"squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spesa, 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 comporta per gli enti interessati l'obbligo di adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio. Tali provvedimenti sono trasmessi alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti che li verificano nel termine di trenta giorni dal ricevimento. Qualora l'ente non provveda alla trasmissione dei suddetti provvedimenti o la verifica delle Sezioni regionali di controllo dia esito negativo, è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria."*

Delibera

dalla relazione dell'Organo di revisione del Comune di PORTOMAGGIORE (FE) sul rendiconto 2012 e dall'esito dell'attività istruttoria svolta non emergono gravi irregolarità contabili.

La Sezione ritiene doveroso segnalare la presenza delle criticità/irregolarità, riscontrate sulla base del questionario e dell'attività istruttoria che, pur non generando ricadute pericolose sul rendiconto 2012, vanno attentamente vagliate nella gestione del bilancio degli esercizi futuri.

Le criticità riscontrate sono le seguenti.

Anticipazione di tesoreria con elevati oneri finanziari, non ripianate a fine anno e con reiterazione nel 2013

Il ricorso ad anticipazioni di tesoreria, pur nei limiti fissati dall'articolo 222 TUEL, deve rappresentare uno strumento per fronteggiare momentanee esigenze di liquidità. Quando tale ricorso abbia comportato interessi passivi di rilevante entità, si impone un rigoroso controllo dei flussi finanziari dell'ente e quando si sia protratto oltre il termine dell'esercizio, va tenuto presente che il nuovo sistema di contabilità degli enti locali, in vigore dal 2015, preclude tale possibilità.

L'esame del questionario ha evidenziato che l'Ente ha utilizzato anticipazioni di tesoreria anche nell'esercizio 2013. La reiterazione del fenomeno indica che si tratta di un evento non riconducibile a cause eccezionali ma, più verosimilmente, a ripetute anomalie di gestione che l'ente dovrebbe individuare e analizzare con efficacia e puntualità, onde porre in essere i necessari provvedimenti correttivi.

L'esistenza di persistenti squilibri nella gestione di cassa costituisce un elemento di criticità nell'ambito della gestione finanziaria, in quanto un armonico andamento dei flussi di entrata e di spesa, sia in termini di competenza sia in conto residui, è il presupposto per garantire soddisfacenti condizioni di liquidità.

Dall'esame dei dati SIRTEL dell'anticipazione di tesoreria dell'anno 2012 risulta un'irregolare gestione contabile, in quanto sussistono residui attivi per anticipazioni di cassa da riportare al nuovo anno per € 2.555.717,50, alterando, pertanto, la consistenza dell'avanzo di amministrazione; tali aspetti sono già stati valutati e rilevati con deliberazione n. 126/2014/PRSP, nell'esaminare il questionario sul rendiconto 2011. La deliberazione n. 174/2014/PRSP ha rilevato la non idoneità dei provvedimenti correttivi adottati dall'Ente, con conseguente blocco dei programmi di spesa e solo con deliberazione n. 23/2015/PRSP è stata riconosciuta l'idoneità delle misure correttive adottate per la copertura finanziaria dello squilibrio rilevato nell'anno 2014, in seguito alla summenzionata irregolare gestione contabile delle anticipazioni di tesoreria degli esercizi precedenti.

Presenza di partite residuali attive vetuste

Dall'esame del questionario è emersa la presenza di residui attivi di esercizi precedenti il 2008 relativi al Titolo I per 171.692,10 euro e al Titolo III per 133.750,26 euro.

A seguito di apposita richiesta istruttoria, l'Ente ha comunicato la composizione di tali residui e l'evoluzione negli esercizi successivi ed ha precisato che *"Ogni partita iscritta a residuo sarà oggetto di revisione in sede di formazione del rendiconto 2014 funzionalmente al riaccertamento straordinario dei residui previsto dal D.Lgs. 118/2011 coordinato con il D.Lgs. 126/2014 con riferimento alla data del 01-01-2015"*.

La Sezione prende atto dei chiarimenti forniti dall'Ente, ma ritiene di segnalare che la presenza di residui attivi con alto grado di vetustà è indice di possibili difficoltà gestionali e necessita, pertanto, di attente valutazioni, in quanto i residui attivi concorrono a formare il risultato di amministrazione che l'Ente può applicare ed utilizzare negli esercizi successivi e, pertanto, trattandosi di entrate accertate, ma non incassate, possono essere mantenute in bilancio solo limitatamente alla quota che l'Ente ha la ragionevole certezza di incassare.

Servizi conto terzi

Dall'esame del questionario è emersa la contabilizzazione, nella voce "altre per servizi conto terzi", di impegni pari a euro 87.019,86 e di pagamenti in conto competenza per 38.424,93 euro. A seguito dei chiarimenti richiesti, l'Ente ha indicato nel dettaglio le varie tipologie di risorse allocate nelle predette voci indicando, fra le altre, *"Impegno per somme già pagate erroneamente (contribuzioni da corrispondere a diverso beneficiario)", "impegno per somme versate da Equitalia non ancora rendicontate e non imputabili correttamente", "Impegno per somme riscosse in eccedenza rispetto allo spettante"*.

E' utile ricordare in relazione alle fattispecie sopra riportate che l'imputazione, sia pure provvisoria, alle partite di giro/servizi per conto terzi di operazioni che non vi rientrano, non è conforme né con l'indirizzo interpretativo fornito dal Ministero dell'Economia e delle Finanze con circolare n. 15 del 10 giugno 2008, né con la disposizione di cui all'articolo 7, comma 1, lett. b), d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118.

Osserva, in generale, la Sezione che i servizi conto terzi ricomprendono quelle operazioni o attività realizzate dall'Ente senza perseguire un interesse diretto e proprio, ma piuttosto in qualità di mero strumento di realizzazione degli interessi di un altro soggetto. Per poter essere correttamente considerati servizi conto terzi deve trattarsi di entrate che, per il solo fatto della riscossione, fanno automaticamente sorgere per l'Ente locale l'impegno a pagare immediatamente ad un determinato creditore la stessa somma riscossa; ed, analogamente, di spese che, per il solo fatto dell'avvenuto pagamento, fanno sorgere nell'Ente il diritto ad ottenere il rimborso immediato della somma da un

determinato debitore. Ne discende che la registrazione di una posta tra i servizi per conto terzi può essere effettuata solo quando la stessa presenta effettivamente gli indicati caratteri e, in particolare, quando l'operazione ivi sottesa si caratterizza per l'assenza di un interesse diretto e/o di una qualunque discrezionalità gestionale attribuibile al soggetto che la compie.

Spese di personale. Adeguamento alle disposizioni di cui all'art. 9, comma 28, d.l. n.78 del 2010 e successive modificazioni

Dall'esame del punto 6.5.1 è emerso che l'Ente non ha rispettato il vincolo previsto dall'articolo 9, comma 28, d.l. n. 78/2010 in materia di spesa per il personale a tempo determinato o con rapporto di lavoro flessibile.

Nella risposta istruttoria l'Organo di revisione ha rappresentato che le spese sostenute nel 2012 e rilevanti ai fini del calcolo dell'incidenza percentuale, si riferiscono ad *"assunzioni intervenute prima dell'entrata in vigore della modifica dell'art. 9, comma 28 del D.L. 78/2010 intervenuta con l'art. 4, comma 102, lettera b) della L. 183 del 12/11/2011 che ha esteso l'applicazione della norma agli enti locali"*.

La Sezione, pur prendendo atto dei chiarimenti forniti, osserva che, diversamente da altre disposizioni di legge, l'articolo 9, comma 28, d.l. n. 78/2010 non sottrae dal regime di limitazione della spesa i rapporti di lavoro già in essere.

Mancata coincidenza tra la variazione del netto patrimoniale e il risultato economico di esercizio.

Con riferimento alla rilevata mancata coincidenza tra la variazione del netto patrimoniale e il risultato economico di esercizio, la Sezione richiama l'attenzione sulla necessità di una corretta rappresentazione dei dati economico patrimoniali dell'Ente, in quanto i provvedimenti che comportano effetti economico-patrimoniali devono evidenziare le conseguenze sulle rispettive voci del conto economico o del conto del patrimonio dell'esercizio in corso e di quelli successivi.

La Sezione prende atto dei chiarimenti forniti dall'Ente in merito a tale discordanza.

Tutto ciò premesso, la Sezione

invita l'ente

- ad osservare la disposizione contenuta nell'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010;
- alla corretta allocazione contabile delle somme erroneamente considerate "servizi per conto terzi".

Dispone

che copia della presente deliberazione sia trasmessa in via telematica, mediante l'applicativo S.I.Qu.E.L., al Consiglio comunale, al Sindaco e all'Organo di revisione del Comune di PORTOMAGGIORE;

che l'originale della presente pronuncia resti depositato presso la segreteria di questa Sezione regionale di controllo.

Così deliberato in Bologna, nella camera di consiglio del 14 maggio 2015.

Il Presidente

f.to (Antonio De Salvo)

Il Relatore

f.to (Federico Lorenzini)

Depositata in segreteria il 14 maggio 2015

Il Direttore di segreteria

f.to (Rossella Broccoli)