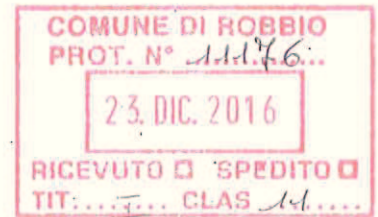




REPUBBLICA ITALIANA



**LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
LOMBARDIA**

composta dai magistrati:

dott. Giancarlo Astegiano

dott. Luigi Burti

dott.ssa Laura De Rentiis

dott. Andrea Luberti

dott. Paolo Bertozzi

dott. Cristian Pettinari

dott. Giovanni Guida

dott.ssa Sara Raffaella Molinaro

Presidente f.f.

Consigliere

Primo Referendario

Primo Referendario

Primo Referendario (Relatore)

Referendario

Referendario

Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio del 14 dicembre 2016

visto l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

visto il R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo unico delle leggi

sull'ordinamento degli enti locali (TUEL);

vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

visto l'art. 1, commi 166 e 167, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006);

visto l'art. 3 del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito nella legge 7 dicembre 2012, n. 213;

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;



esaminate le relazioni dell'Organo di revisione contabile del Comune di **Robbio** (PV) sui rendiconti degli esercizi 2013 e 2014, pervenute a questa Sezione regionale;
vista la relazione del magistrato istruttore del 30 novembre 2016;
vista l'ordinanza del Presidente della Sezione di controllo con la quale la Sezione medesima è stata convocata il giorno 14 dicembre 2016;
esaminata la nota depositata dall'ente in data 12 dicembre 2016;
udito il relatore, dott. Paolo Bertozzi.

Premesso in fatto

Dall'esame delle relazioni dell'Organo di Revisione del Comune di Robbio sui Rendiconti degli esercizi 2013 e 2014, trasmessi a questa Sezione regionale ai sensi dell'art. 1, comma 166, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, sono emersi i profili di criticità con riferimento alla gestione finanziaria dell'ente di seguito indicati:

1. il reiterato ricorso ad anticipazioni di tesoreria con la maturazione di interessi passivi di importo elevato;
2. l'assenza di previsioni e di conseguenti accertamenti di entrate dal recupero dell'evasione tributaria nell'esercizio 2014 e lenta riscossione delle somme accertate negli esercizi pregressi;
3. la non corretta imputazione di poste contabili tra i servizi conto terzi con particolare riferimento alle seguenti voci: "pagamenti quote a carico famiglie di servizi erogati"; "rimborsi tributi provenienti da altri enti"; "anticipazioni economiche a nuclei disagiati";
4. il superamento dei limiti di spesa disposti dall'art. 5, comma 2, del decreto-legge n. 95/2012, per la manutenzione, il noleggio e l'esercizio di autovetture, nonché per l'acquisto di buoni taxi.

In data 12 dicembre 2016, dopo la trasmissione dell'ordinanza di convocazione, il Comune ha depositato una nota, a firma del Revisore dei conti, con la quale sono stati forniti alcuni chiarimenti in merito ai rilievi contestati.

Considerato in diritto

I) Il controllo delle Sezioni regionali della Corte dei conti.

L'art. 1, commi 166 e 167, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 ha previsto, ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, l'obbligo, a carico degli organi di revisione degli enti locali, di trasmettere alla Corte dei conti una relazione sul bilancio di previsione dell'esercizio di competenza e sul rendiconto dell'esercizio medesimo, formulata sulla base dei criteri e delle linee guide definite dalla Corte.

Al riguardo, occorre evidenziare la peculiare natura di tale forma di controllo, ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità, in grado di finalizzare il confronto tra fattispecie e parametro normativo all'adozione di effettive misure correttive funzionali a garantire il rispetto complessivo degli equilibri di bilancio.



Questo nuovo modello di controllo, come ricordato dalla Corte costituzionale nella recente sentenza n. 60/2013, configura, su tutto il territorio nazionale, un sindacato generale ed obbligatorio sui bilanci preventivi e rendiconti di gestione di ciascun ente locale, finalizzato a tutelare, nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica, la sana gestione finanziaria del complesso degli enti territoriali, nonché il rispetto del patto di stabilità Interno e degli obiettivi di governo dei conti pubblici concordati in sede europea.

Esso si colloca nell'ambito materiale del coordinamento della finanza pubblica, in riferimento agli articoli 97, primo comma, 28, 81 e 119 della Costituzione, che la Corte dei conti contribuisce ad assicurare, quale organo terzo ed imparziale di garanzia dell'equilibrio economico finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive, in quanto al servizio dello Stato-ordinamento.

Da ultimo, l'art. 148-bis, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, Introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera e), del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174 convertito con modificazioni nella legge 7 dicembre 2012, n. 213, ha inteso rafforzare il quadro dei controlli e dei presidi della gestione delle risorse finanziarie pubbliche, nell'ambito di inderogabili istanze unitarie da garantire nell'assetto policentrico della Repubblica.

Nel caso di accertamento, da parte della Sezione, 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 dal patto di stabilità interno, è previsto, infatti, l'obbligo per gli enti interessati, 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, da trasmettere alla Sezione per le verifiche di propria competenza.

Ulteriori forme di tutela degli equilibri di bilancio sono state previste nel caso di operazioni contabili prive di copertura o di cui sia accertata l'insostenibilità finanziaria. Qualora le irregolarità esaminate dalla Sezione regionale non siano così gravi da rendere necessaria l'adozione della delibera prevista dall'art. 148 bis, comma 3, del TUEL, la natura collaborativa del controllo, anche in relazione alla previsione contenuta nell'art. 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131, suggerisce di segnalare agli enti anche irregolarità contabili meno gravi soprattutto se accompagnate 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 ricevute e a porre in essere interventi idonei per addivenire al loro superamento.

II) Irregolarità della gestione finanziaria.

La Sezione ritiene di dover confermare la sussistenza delle criticità indicate, sulla base e nei limiti delle seguenti considerazioni.

1. Anticipazioni di tesoreria.



Dai dati riportati nelle relazioni-questionario dell'Organo di revisione risulta che il Comune di Robbio nell'esercizio 2014 ha fatto ricorso all'anticipazione di tesoreria per 301 giorni per un totale euro 1.000.000, sostenendo oneri da interessi passivi per euro 7.235,52.

Lo stesso Comune aveva usufruito dell'anticipazione anche nel precedente esercizio 2013, corrispondendo interessi per euro 6.863,30.

L'amministrazione comunale, nella memoria trasmessa, riferisce che il reiterato ricorso all'anticipazione di tesoreria è imputabile, oltre che al ritardo nell'erogazione dei consueti trasferimenti erariali connesso pure alla riorganizzazione del sistema dei tributi locali, anche alle significative percentuali di insolvenza sulla riscossione delle entrate comunali, causa la crisi economica che ha colpito famiglie ed aziende: Si comunica, ciononostante, un miglioramento dei dati relativi all'utilizzo dell'anticipazione di tesoreria per i successivi anni, sia in termini di incidenza degli interessi passivi che di durata del periodo di esposizione, per effetto di azioni volte al recupero delle entrate insolute che stanno dando buoni risultati circa il miglioramento dei tempi medi di pagamento delle fatture.

La Sezione, nel ricordare i limiti e la funzione dell'anticipazione di tesoreria che, in quanto diretta a sopperire a momentanee carenze di liquidità, non può trasformarsi in un finanziamento a lungo termine in deroga ai vincoli sull'indebitamento, prende atto di quanto rappresentato dall'ente, invitandolo ad adottare le misure idonee ad assicurare la liquidità necessaria a far fronte alle proprie esigenze di spesa a cominciare dalla pronta riscossione delle entrate di competenza e dei residui attivi con particolare riferimento al recupero dell'evasione tributaria.

2. Riscossioni di competenza e recupero dell'evasione tributaria.

La relazione-questionario sul rendiconto 2014 non riporta, viceversa, previsioni ed accertamenti per i proventi da recupero dell'evasione tributaria, evidenziando al contempo la riscossione di euro 116.377 sulle somme accertate in esercizi precedenti il 2012 e l'accertamento di euro 311.706 del 2013 a fronte del quali non si sono registrate riscossioni.

L'amministrazione comunale riferisce sul punto che è stata incassata nell'anno finanziario 2014 la somma di euro 116.376,81 per recupero evasione degli anni di imposta 2009, 2010 e 2011 e a titolo di Tarsu anni di imposta 2008, 2009, 2010, 2011 e 2012. Gli incassi sono stati regolarizzati in conto residui, avendo capienza gli accertamenti ancora aperti per le relative annualità: questo al fine di non creare un doppio di poste contabili, con un nuovo accertamento in conto competenza.

La Sezione, nel prendere atto delle precisazioni fornite, ricorda all'ente la necessità di prestare particolare cura alla pronta riscossione delle entrate "proprie" ed, in particolare, al recupero dell'evasione tributaria la cui omissione è verosimilmente tra le cause della crisi di liquidità cui si è fatto in precedenza cenno.

Si invita pertanto il Comune ad adottare, oltre a quelle già poste in essere, tutte le misure necessarie per assicurare l'effettiva realizzazione di queste entrate che, secondo quanto stabilito dal nuovo principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria, in vigore



dal 2015, dovranno essere accertate anche se di difficile esazione a fronte di congrui accantonamenti al fondo crediti di dubbia esigibilità nella misura stabilita dalla legge.

Servizi per conto terzi

La Relazione-questionario sui rendiconti degli esercizi in esame riporta tra le spese comprese nel capitolo residuale "altre per conto terzi" (quadri 1.13.1 e 1.13.2) accertamenti ed impegni da un lato e riscossioni e pagamenti dall'altro non conformi alle disposizioni di legge ed ai principi contabili che regolano le imputazioni delle poste nei capitoli relativi ai servizi conto terzi e partite di giro.

Si tratta in particolare delle seguenti voci: "pagamenti quote a carico famiglie di servizi erogati"; "rimborsi tributi provenienti da altri enti"; "anticipazioni economiche a nuclei disagiati.

Preso atto delle precisazioni fornite al riguardo dall'amministrazione comunale che comunica trattarsi di operazioni eccezionali contabilizzate con modalità non più utilizzate con l'introduzione della contabilità armonizzata, si formulano le seguenti considerazioni.

L'art. 168 del TUEL, nel testo vigente fino al 31 dicembre 2014, stabiliva che le entrate e le spese relative ai servizi per conto di terzi, ivi compresi i fondi economici, e che costituiscono al tempo stesso un debito ed un credito per l'ente, sono ordinati esclusivamente in capitoli, secondo la partizione contenuta nel regolamento di cui all'articolo 160.

Il principio contabile n. 2, approvato il 18 novembre 2008, al punto 25, specificava, inoltre, che le entrate e le spese da servizi conto terzi riguardavano tassativamente:

- a) le ritenute erariali, ad esempio le ritenute d'acconto IRPEF, ed il loro riversamento nella tesoreria dello Stato;
- b) le ritenute effettuate al personale ed ai collaboratori di tipo previdenziale, assistenziale o per conto di terzi, come ad esempio le ritenute sindacali o le cessioni dello stipendio, ed il loro riversamento agli enti previdenziali, assistenziali ecc.;
- c) i depositi cauzionali, ad esempio su locazioni di immobili, sia quelli a favore dell'ente sia quelli che l'ente deve versare ad altri soggetti;
- d) il rimborso dei fondi economici anticipati all'economista;
- e) i depositi e la loro restituzione per spese contrattuali;
- f) le entrate e le spese per servizi effettuati per conto di terzi, come ad esempio le elezioni europee, politiche, regionali o provinciali e le consultazioni referendarie non locali, se attivate dai comuni.

Tale elencazione era stata ritenuta espressione del principio generale secondo il quale era ammessa l'imputazione nei servizi in conto terzi solo delle entrate e delle spese che l'ente avesse posto in essere nell'interesse esclusivo di un altro soggetto e che, come tali, non fossero riconducibili, nemmeno mediamente, alle finalità istituzionali dell'ente medesimo.

Il che portava necessariamente ad escludere dal novero dei servizi in conto terzi tutte quelle poste che, pur costituendo al contempo un debito ed un credito come richiesto dall'art. 168

del TUEL, realizzassero anche un interesse proprio dell'ente e che quindi non potevano essere riportate ai casi previsti dal principio contabile n. 2. 25.

L'art. 168 del TUEL nel testo introdotto dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126 stabilisce ora che "le entrate e le spese relative ai servizi per conto di terzi e le partite di giro, che costituiscono al tempo stesso un debito ed un credito per l'ente, comprendono le transazioni poste in essere per conto di altri soggetti, in assenza di qualsiasi discrezionalità come individuate dal principio applicato della contabilità finanziaria di cui all'allegato n. 4/2 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e successive modificazioni".

Il richiamato principio contabile, al punto 7, dopo avere ribadito che le transazioni per conto terzi, non comportando discrezionalità ed autonomia decisionale, non hanno natura autorizzatoria, precisa che la predetta autonomia decisionale sussiste quando l'ente concorre alla definizione di almeno uno dei seguenti elementi della transazione: ammontare, tempi e destinatari della spesa.

L'art. 168 del TUEL attualmente in vigore e il principio contabile applicato richiamato sembrano avere superato il sopra esposto criterio dell'interesse per l'ente a favore del diverso criterio della presenza/assenza di autonomia decisionale e discrezionalità nella destinazione della spesa. L'applicazione del nuovo criterio appare di tutta evidenza con l'espressa esclusione dai servizi conto terzi delle spese elettorali sostenute dai comuni per altre amministrazioni pubbliche, in precedenza comprese nella categoria.

Si deve peraltro ritenere, soprattutto con riferimento ai trasferimenti vincolati a determinate finalità di spesa, che l'assenza di autonomia decisionale e discrezionalità dell'ente debba essere valutata in modo rigoroso sulla base della legge o provvedimento amministrativo che dispone il trasferimento e fissa il vincolo di spesa, in modo che non residui in capo all'ente alcun potere in merito alla scelta di ammontare, tempi e destinatari della spesa stessa.

Ciò in considerazione del fatto che l'irregolare contabilizzazione dei servizi conto terzi può alterare le risultanze del bilancio, compromettendone la veridicità e l'attendibilità soprattutto con riferimento ai parametri di calcolo di diversi limiti di spesa che presuppongono la corretta allocazione di tutte le poste contabili (ad es. in materia di spese di personale, di ricorso all'indebitamento, di anticipazione di cassa, o con riferimento al rispetto del patto di stabilità per gli enti che vi sono soggetti).

4. Contenimento delle spese (art. 5, comma 2, decreto legge n. 95/2012).

Dal dati riportati nel quadro di cui al punto 1.15.4 del questionario Si.Qu.EL risulta che il Comune ha sostenuto nel corso del 2014 spese per "acquisto, manutenzione, noleggio, esercizio autovetture" per euro 13.975,48, superando il limite stabilito dall'art. 5, comma 2, del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95 il quale impone che dette spese non possano essere superiori all'50 per cento quelle risultanti dal rendiconto del 2011.

L'amministrazione riferisce al riguardo che, pur mettendo in atto tutta una serie di verifiche e monitoraggi, per il contenimento delle spese di esercizio delle autovetture, sono stati

superato i limiti imposti per le seguenti ragioni: le autovetture in dotazione all'Ente erano autovetture datate, bisognose di manutenzione, ma necessarie alle attività istituzionali dell'ente, principalmente usate per notificazioni, vigilanza sui cantieri, erogazione di servizi assistenziali a domicilio per gli anziani. Le spese di esercizio rendicontate hanno riguardato: bolli auto, assicurazione mezzi, acquisto di benzina o gasolio di alimentazione, manutenzioni di controllo necessarie all'utilizzo del mezzo, tutte spese che non è stato possibile contrarre. L'ente ha proceduto a rottamare o dismettere ben quattro autovetture negli ultimi anni, ma il parametro di riferimento che emerge dal consistente taglio voluto dal legislatore appare difficile da rispettare.

La Sezione prende atto della circostanza che ha determinato l'aumento di spesa, raccomandando in ogni caso, per il futuro, il contenimento delle spese soggette all'obbligo di riduzione.

Si precisa al riguardo che le uniche eccezioni previste dalla legge all'operare del predetto obbligo riguardano esclusivamente le spese destinate ad autovetture utilizzate per i servizi istituzionali di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, per i servizi sociali e sanitari svolti per garantire i livelli essenziali di assistenza, ovvero per i servizi istituzionali svolti nell'area tecnico-operativa della difesa.

E' in ogni caso utile ricordare che la Corte Costituzionale, con sentenza n. 139 del 4 giugno 2012, ha ritenuto le norme in questione costituzionalmente legittime, trattandosi di un limite complessivo di riduzione che lascia agli enti ampia libertà di allocazione delle risorse tra i diversi ambiti ed obiettivi di spesa nel senso che, determinato il volume complessivo delle riduzioni, ogni ente ha la possibilità di decidere su quali voci effettuare.

Alla luce delle considerazioni sopra riportate si ritiene che la situazione finanziaria del Comune Robbio, quale emersa dalla documentazione esaminata, pur non presentando irregolarità di gravità tale da dar luogo all'intervento sanzionatorio di cui all'art. 148 bis, comma 3, del TUEL, rivela tuttavia profili di criticità che se non tempestivamente rimossi potrebbero incidere negativamente sul mantenimento degli equilibri di bilancio nei successivi esercizi finanziari e che, come tali, meritano di essere segnalati al Consiglio comunale.

Alla verifica delle predette misure la Sezione provvederà nell'ambito delle procedure ordinarie di controllo ad essa demandate sui principali documenti contabili dell'ente.

P.Q.M.

La Corte dei conti Sezione regionale di controllo per la Lombardia

ACCERTA

la presenza, nei termini evidenziati, dei sopra menzionati profili di criticità, con riferimento alla sana gestione finanziaria dell'ente.

INVITA

il Comune ad adottare i provvedimenti idonei a rimuovere le criticità riscontrate, dandone comunicazione a questa Sezione.

DISPONE

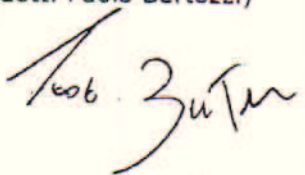
che la presente deliberazione sia trasmessa al Sindaco e al Presidente del Consiglio comunale e, attraverso il sistema Si.Qu.EL., all'Organo di revisione dell'ente;

che la medesima deliberazione sia pubblicata sul sito istituzionale dell'amministrazione ai sensi dell'art. 31 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

Così deliberato dalla Camera di consiglio del 14 dicembre 2016.

Il relatore

(dott. Paolo Bertozzi)



Il Presidente f.f.

(dott. Giancarlo Astegiano)



Depositata in Segreteria
2.1 DIC 2016

Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)

