

Corte dei Conti

Sezione Regionale di Controllo per la Lombardia

PROT. 0004731-08/05/2013-SC_LOM-T87-P

Alla c.a. del

Sindaco del Comune di
San Damiano al Colle (PV)

Presidente del
Consiglio comunale di
San Damiano al Colle (PV)

Revisore dei conti
Del Comune di
San Damiano al Colle (PV)

OGGETTO: Trasmissione deliberazione n. 185/2013/PRSE del 3 maggio 2013.

Si trasmette la deliberazione in oggetto emessa da questa Sezione regionale di controllo.

Il funzionario

(dott.ssa Daniela Potente)





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

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua
dott. Giuseppe Zola
dott. Gianluca Braghò
dott. Alessandro Napoli
dott.ssa Laura De Rentiis
dott. Donato Centrone
dott. Francesco Sucameli
dott. Cristiano Baldi
dott. Andrea Luberti

Presidente
Consigliere
Primo Referendario
Referendario
Referendario
Referendario
Referendario (relatore)
Referendario



nell' adunanza pubblica del 23.04.2013

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 2011 redatto a cura dell'organo di revisione del Comune di San Damiano al Colle è emerso che l'Ente ha chiuso l'esercizio finanziario di riferimento con un disavanzo di € 52.805,16 ed inoltre ha fatto ricorso all'utilizzo in termini di cassa di entrate aventi specifica destinazione per il finanziamento di spese correnti senza la previa delibera di Giunta e senza che si desse corso, entro la data del 31.12.2011, alla ricostituzione delle predette somme utilizzate per il pagamento delle spese correnti.

Con nota istruttoria del 15 marzo 2013 (prot. n. 2735), il Magistrato istruttore ha chiesto all'organo di revisione chiarimenti in merito a quanto evidenziato.

L'Organo di revisione del Comune di San Damiano, con nota del 22.03.2013, ha chiarito quanto segue:

"L'Ente, a fronte di un disavanzo di amministrazione 2011, pari a Euro 52.805,16, ha provveduto ad applicare al bilancio 2012, al capitolo 1.01.01.05 l'importo di cui sopra, prevedendo maggiori entrate. Il Consiglio Comunale con delibera n. 10 del 13 agosto 2012 il Consiglio Comunale ha istituito l'addizionale comunale Irpef prevedendo una entrata pari a Euro 29.353,00; con delibera n. 11 del 13 agosto 2012 ha previsto un incremento dell'aliquota base Imu su "altri fabbricati" portandola all'8,6 per mille.

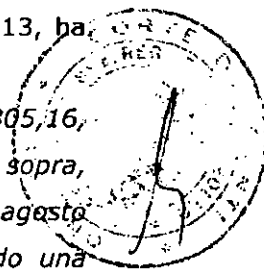
E' stato previsto anche di dare in concessione la Cappella gentilizia Bianchi Mina per un'entrata complessiva di Euro 28.000,00.

Per quanto concerne le previsioni di chiusura del rendiconto 2012, si stima un risultato di amministrazione negativo accertato di Euro 29.678,40".

Per quanto concerne l'utilizzo di entrate vincolate, l'Organo di revisione ha precisato quanto segue:

"Con reversale di incasso in data 27 dicembre 2010, l'Ente introitava la somma di Euro 77.201,06 quale contributo regionale per lavori di riqualificazione e messa in sicurezza strade comunali e piazza Dallapè.

In assenza della prescritta autorizzazione della Giunta Comunale (previa adozione di apposita deliberazione) nell'anno 2011 si procedeva all'utilizzo di tali entrate a specifica destinazione per il finanziamento di spese correnti e non si dava corso, entro la



data del 31.12.2011 alla ricostituzione delle predette somme utilizzate per il pagamento delle spese correnti.

A fine 2011 il fondo di cassa ammontava ad euro 60.538,07 e quindi alla stessa data risultavano utilizzati fondi aventi specifica destinazione per impieghi di parte corrente per Euro 16.662,99.

Nel corso del 2012 si è proceduto a liquidare quanto dovuto all'impresa appaltatrice come da contabilità finale e certificato di regolare esecuzione dei lavori, avendo ricostituito la consistenza dei fondi vincolati".

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.

All'adunanza della Sezione del 23.04.2013 sono intervenuti, quali rappresentanti del Comune, il Sindaco Vercesi Corrado, il consigliere comunale Peroni Rendo ed il responsabile del servizio finanziario Chiapponi Ezio, i quali hanno illustrato compiutamente il contenuto della memoria acquisita agli atti istruttori.

Considerato in diritto

La Sezione, preliminarmente, osserva che la legge 23 dicembre 2006, n. 266 ha delineato una nuova e significativa modalità di verifica sulla finanza degli enti locali, sia per quel che concerne il rispetto degli obiettivi previsti dalla normativa sul Patto di stabilità interno sia per l'accertamento di comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria, stabilendo una specifica competenza in capo alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

La Corte, quale massimo organo di controllo esterno a rilevanza costituzionale e di natura magistratuale, esercita il controllo successivo sulla gestione di tutte le pubbliche amministrazioni; tale controllo si qualifica non solo per la funzione di garanzia e di ausilio cui esso è deputato nei confronti del Parlamento e degli Organi Elettivi della Repubblica, ma anche per la connotazione specifica di controllo avente natura collaborativa, nel senso chiarito dalla Corte Costituzionale sin dalla nota sentenza 27 gennaio 1995, n. 29.

Il ruolo della Corte è stato nel tempo implementato dalla legislazione: in particolare, si deve ricordare la legge 5 giugno 2003, n. 131 con cui il legislatore ha espressamente riconosciuto alle Sezioni regionali di controllo della magistratura contabile il ruolo di garanti della corretta gestione delle risorse pubbliche nell'interesse dei singoli enti territoriali e della comunità che compone la Repubblica.

Con la legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006), da ultimo, il legislatore ha affidato alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti il compito di accertare – nei confronti degli enti locali – il rispetto della normativa relativa al Patto di stabilità ed eventuali comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria.

La pronuncia della Sezione, conseguente all'accertamento di cui sopra, è indirizzata alle Amministrazioni interessate affinché esse adottino, nella propria autonomia e nel rispetto dei vincoli di solidarietà con gli Enti che costituiscono la Repubblica, le necessarie misure correttive.

La verifica affidata alla Corte dei conti, come già rilevato ed illustrato compiutamente nella delibera di questa Sezione n. 10 del 13 ottobre 2006, non è, pertanto, invasiva dell'autonomia degli enti locali ma, in virtù della natura collaborativa del controllo sulla gestione, è diretta, nell'interesse del singolo ente e della comunità nazionale, a rappresentare agli organi elettivi la reale ed effettiva situazione finanziaria in modo che gli stessi possano responsabilmente assumere le decisioni più opportune.

1) Disavanzo di amministrazione e debiti fuori bilancio.

In linea generale si ricorda che, nella contabilità finanziaria degli enti locali, si distinguono due risultati: quello di gestione e quello di amministrazione. Il primo risultato concerne la gestione di competenza di un solo anno ed è il risultato della differenza tra le entrate accertate e le spese impegnate nel corso dell'anno.

I risultati di gestione che si sono succeduti negli esercizi dell'ente locale vanno a formare il risultato di amministrazione, pari al fondo di cassa al 31 dicembre, aumentato dei residui attivi e diminuito di quelli passivi (in questo senso si veda l'art. 186 TUEL che testualmente recita: "il risultato contabile di amministrazione è accertato con l'approvazione del rendiconto dell'ultimo esercizio chiuso ed è pari al fondo di cassa, aumentato dei residui attivi e diminuito dei residui passivi").

In presenza di un disavanzo di amministrazione, i principi contabili contenuti nel TUEL impongono che "l'eventuale disavanzo di amministrazione" venga "applicato al bilancio di previsione" (art. 188 TUEL) ed il consiglio comunale deve adottare le misure necessarie per ripristinare l'equilibrio, utilizzando "per l'anno in corso e per i due successivi tutte le entrate e le disponibilità, ad eccezione di quelle provenienti dall'assunzione di prestiti e di quelle aventi specifica destinazione per legge, nonché i proventi derivanti da alienazione di beni patrimoniali disponibili" (art. 193 TUEL).

Se l'ente locale non adotta provvedimenti di riequilibrio (ultimo comma, art. 193 TUEL), deve essere attivata la procedura per lo scioglimento del consiglio comunale ai sensi dell'art. 141, secondo comma, TUEL.

Alla stregua dell'art. 188 cit., dunque, quando l'ente chiude il rendiconto in disavanzo, lo stesso deve essere iscritto nel bilancio di previsione per l'anno successivo

prima di tutte le altre spese. La ratio di tale disposizione va rinvenuta nell'indurre l'ente locale a reperire, in modo prioritario, nel bilancio di competenza, le risorse necessarie a finanziare il disavanzo medesimo, comprimendo le spese (ad esempio, rinunciando a spese inserite nei programmi dell'ente) e/o aumentando le entrate (ad esempio, predisponendo un aumento dei tributi locali).

Nella fattispecie in esame, dal rendiconto dell'esercizio 2011 è emerso un risultato di amministrazione negativo per € 52.805,16: tale disavanzo origina in parte dalla gestione di competenza (per circa 13mila euro) ed in parte dal saldo gestione residui (per circa 41mila euro, conseguenza della cancellazione di residui attivi).

Le perplessità sorgono dalla considerazione che i diversi mezzi di copertura individuati dall'Ente locale devono necessariamente avere caratteristiche di certezza e non limitarsi ad una sorta di "emptio spei": la previsione di copertura del disavanzo con i proventi della concessione di una cappella gentilizia si è rivelata, infatti, inattendibile.

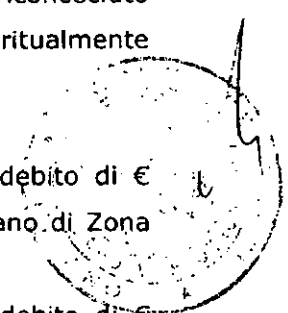
Come emerge dalla delibera C.C. 28.11.2012 n. 32, il responsabile del servizio finanziario riferiva "una carenza dei valori stimati delle riscossioni al 31.12.2012", con particolare riferimento alla mancata concessione della citata cappella.

La situazione di disavanzo, pertanto, si produrrà anche nel 2012 (l'organo di revisione stima un disavanzo di € 29.678,40).

Il disavanzo del comune di San Damiano, tra l'altro, sarebbe stato ancora maggiore se l'Ente avesse correttamente rispettato le procedure di assunzione di impegni. Così non è avvenuto e l'ente nel corso dell'esercizio 2012 ha riconosciuto numerosi debiti fuori bilancio relativi a spese che avrebbero dovuto essere ritualmente impegnate in anni precedenti.

Più in particolare, si ricordano i seguenti debiti fuori bilancio:

- 1) Delibera C.C. n. 15 del 12 ottobre 2012 di riconoscimento del debito di € 6.837,93 per il pagamento delle quote di compartecipazione al Piano di Zona del distretto di Broni per gli anni 2009, 2010 e 2011;
- 2) Delibera C.C. n. 16 del 12 ottobre 2012 di riconoscimento del debito di € 18.214,50 per il pagamento delle rette di frequenza di un Centro Diurno Disabili di un residente nel comune di San Damiano anni 2008 - 2011;
- 3) Delibera C.C. n. 17 del 12 ottobre 2012 di riconoscimento del debito di € 758,08 per il pagamento al comune di Stradella della quota associativa anno 2009 relativa alla gestione associata dello Sportello Unico attività produttive;
- 4) Delibera C.C. n. 18 del 12 ottobre 2012 di riconoscimento del debito di € 7.176,93 per spese per il servizio di segreteria convenzionata 2011 e indennità di risultato 2010 da corrispondere al comune di Montù Beccaria;
- 5) Delibera n. 24 del 25.10.2012 di riconoscimento del debito di € 1.630,94 per il pagamento a saldo della fattura n. 41/2011 dell'impresa Faravelli s.n.c..



affidataria dei lavori di riqualificazione e messa in sicurezza di strade comunali, di piazza Dallapè;

- 6) Delibera C.C. n. 25 del 25 ottobre 2012 di riconoscimento del debito di € 1.170,36 per spese per il servizio di segreteria convenzionata da corrispondere al comune di Bosnasco;
- 7) Delibera C.C. n. 26 del 25 ottobre 2012 di riconoscimento del debito di € 3.779,12 per spese per compenso al Segretario comunale a scavalco dott.ssa Barletta nell'anno 2011.

L'ammontare complessivo delle somme riconosciute è poco inferiore ai 40.000 euro e se le spese fossero state correttamente contabilizzate, avrebbero inciso fortemente sui risultati di amministrazione degli anni di riferimento, determinando un disavanzo (nel 2009 e 2010 l'ente ha chiuso con avanzi di amministrazione ridottissimi) o aggravandolo quello esistente (nel 2011).

Pertanto, ciò che stupisce, e fermo un più approfondito esame delle singole delibere di riconoscimento in sede di analisi del rendiconto 2012, è la sistematicità del ricorso alla procedura di riconoscimento dei debiti fuori bilancio per attività del tutto ordinarie della gestione dell'Ente.

Si potrebbe sostenere, pertanto, che il comune ricorra sistematicamente alle procedure di riconoscimento dei debiti fuori bilancio per evitare impegni di spese che non potrebbe agevolmente sostenere e per far fronte a difficoltà di cassa (vedi *infra*).

2) Utilizzo di entrate a destinazione vincolata.

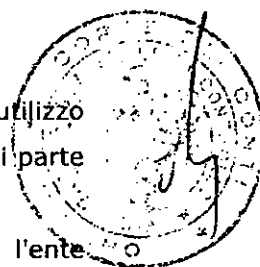
Dall'esame del questionario sul rendiconto 2011 (punto 1.5.3.) è emerso l'utilizzo per cassa al 31 dicembre 2011 di fondi aventi specifica destinazione per impieghi di parte corrente per € 60.538,07.

Più in particolare, con reversale di incasso in data 27 dicembre 2010 l'ente introitava la somma di € 77.210,06 quale contributo regionale per lavori di riqualificazione e messa in sicurezza strade comunali e piazza Dallapè.

L'utilizzo di entrate a specifica destinazione, previsto dall'art. 195 TUEL, è ammesso nei casi in cui l'Ente si trovi in condizioni di temporaneo squilibrio di cassa, quale rimedio alternativo alle anticipazioni di tesoreria previste dall'art. 222 (evitando l'aggravio del pagamento degli interessi passivi).

Dal punto sostanziale, tale possibilità va incontro a precise restrizioni: i) non possono ricorrervi gli enti in stato di dissesto finanziario; ii) il volume complessivo dei pagamenti deve essere contenuto entro il limite massimo dell'anticipazione di tesoreria (tre dodicesimi delle entrate correnti accertate nel penultimo anno).

Da punto di vista procedurale, l'art. 195 TUEL richiede: iii) l'adozione di una deliberazione di Giunta, assunta in termini generali all'inizio di ciascun esercizio; iv)



l'attivazione dell'utilizzo dei fondi a specifica destinazione previa "specifica richiesta" del servizio finanziario dell'ente.

In seguito, con i primi introiti non soggetti a vincolo di destinazione, va ricostituita la consistenza delle somme in tesoreria.

Nel caso in esame il comune nel corso del 2011 ha utilizzato, in assenza della prescritta autorizzazione della Giunta Comunale, tali entrate a specifica destinazione per il finanziamento di spese correnti senza dar corso, entro la data del 31 dicembre 2011, alla ricostituzione delle predette somme utilizzate per il pagamento delle spese correnti.

A fine 2011 il fondo di cassa ammontava ad euro 60.538,07 e quindi alla stessa data risultavano utilizzati fondi aventi specifica destinazione per impieghi di parte corrente per Euro 16.662,99.

Come riferito dall'organo di revisione, nonostante con determinazione del Servizio Territorio n. 122 del 23 novembre 2011 fossero stati approvati gli atti di contabilità finale e il certificato di regolare esecuzione dei lavori e fosse stata disposta la liquidazione di quanto dovuto alla impresa appaltatrice, non si procedeva al pagamento, con esposizione dell'ente ad azioni risarcitorie di interessi legali da parte del creditore.

Nel corso del 2012 si è proceduto a liquidare quanto dovuto all'impresa appaltatrice come da contabilità finale e certificato di regolare esecuzione dei lavori, avendo ricostituito la consistenza dei fondi vincolati.

La Sezione deve quindi inevitabilmente rimarcare che l'utilizzo di fondi aventi specifica destinazione per spese correnti senza il rispetto della prescritta procedura ex art. 195 t.u.e.l. costituisce grave irregolarità contabile.

La mancata adozione della delibera di Giunta, infatti, impedisce la verifica del rispetto del limite di anticipazione concedibile ai sensi dell'articolo 222 tuel.

Inoltre, il ricorso all'utilizzo di entrate vincolate per spesa in conto capitale non può trasformarsi in una forma di finanziamento sistematico della spesa corrente (per non compromettere la realizzazione di interventi di investimento programmati o già appaltati).

Infatti, il mantenimento di una situazione deficitaria di cassa potrebbe portare, in caso di necessità di pagamento degli oneri di parte capitale, all'incapacità di far fronte agli impegni assunti o al ritardo nell'adempimento.

Tali prassi, se reiterata nel tempo, desta perplessità. Potrebbe costituire il sintomo di latenti squilibri nella gestione di competenza e, nei casi più gravi, configurare una violazione del disposto dell'art. 119 Cost., secondo cui è possibile ricorrere al debito solo per finanziarie spese di investimento.

Essa, inoltre, è evidente indice della carenza di liquidità dell'ente locale, così come evidenziato dal Segretario comunale nella nota 2078 del 6 luglio 2012.

In particolare, con la citata nota il Segretario evidenziava "una cronica situazione di carenza di liquidità che ha comportato e comporta per l'ente l'inosservanza della tempestività dei pagamenti e, in alcuni casi, l'insolvenza nei confronti dei creditori, con conseguente esposizione ad eventuali azioni risarcitorie di interessi legali.

Con deliberazione di Giunta Comunale n. 94 del 14 dicembre 2011 è stata autorizzata l'assunzione di un'anticipazione di Tesoreria per l'anno 2012 fino alla concorrenza di € 117.445,77".

Ancora, lo stesso Segretario con successiva nota n. 3895 del 21 dicembre 2012, dopo aver illustrato la situazione dei principali pagamenti arretrati, distinti per gestione residui (€ 45.583,43) e gestione competenza (€ 77.034,97), ha precisato che "la situazione di insolvenza scaturisce da una massa di crediti a fronte di prestazioni rese (sia in passato che nel corso del presente esercizio) che il Comune non riesce a gestire con gli strumenti di regolazione del bilancio di competenza".

La Sezione prende atto della segnalazione del Segretario e rileva come la stessa trovi ampi riscontri nello squilibrio della gestione di competenza, nel disavanzo di amministrazione, nel saldo della gestione residui (che vede un notevole supero dei residui passivi su quelli attivi), nel reiterato ricorso al riconoscimento di debiti fuori bilancio per spese del tutto ordinarie, nell'utilizzo di entrate vincolate e nell'autorizzazione all'utilizzo dell'anticipazione di tesoreria.

Con riferimento a quest'ultimo aspetto, si rivela che l'autorizzazione all'anticipazione di tesoreria è stata reiterata per l'esercizio 2013 (delibera Giunta n. 63 del 19 dicembre 2012): si evidenzia, pertanto, il rischio di una crescente crisi di liquidità del comune e si invita lo stesso ad un'attenta revisione delle procedure di gestione delle entrate e delle spese al fine di evitare pericolose derive verso l'insolvenza.

La presente segnalazione deve essere utilizzata dal Consiglio comunale ai fini della valutazione delle decisioni da assumere in ordine all'approvazione di ogni atto che abbia delle ricadute di carattere finanziario, ivi comprese le eventuali variazioni al bilancio di esercizio e l'approvazione dei prossimi bilanci di esercizio. La Sezione continuerà a monitorare l'andamento del comune di San Damiano al Colle nei successivi esercizi.

P.Q.M.

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

- 1) Accerta che il Comune di San Damiano al Colle ha maturato un disavanzo di amministrazione nel corso del 2011 ed ha impiegato in modo improprio entrate vincolate per spese di carattere corrente:

- 2) Conseguentemente, invita l'Amministrazione comunale ad una prudente individuazione delle forme di copertura del disavanzo ed in generale al rispetto delle procedure di impegno di spesa e ad una verifica dell'equilibrio della gestione di cassa, ponendo in essere i necessari interventi correttivi

Così deliberato nell'adunanza pubblica del giorno 23.04.2013.

Dispone che la presente deliberazione sia trasmessa al Sindaco, al Presidente del Consiglio comunale ed al Revisore dei conti del Comune di San Damiano al Colle.

Il Magistrato Estensore

(dott. Cristiano Baldi)

Il Presidente

(dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria

il 3 MAG 2013

Il Direttore della Segreteria

(dott.ssa Daniela Parisini)



[Handwritten signature]