



CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

Delibera n. **73**/2014/SRCPIE/PRSE

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, composta dai Magistrati:

Dott.	Mario PISCHEDDA	Presidente f.f.
Dott.	Giuseppe Maria MEZZAPESA	Consigliere relatore
Dott.ssa	Alessandra OLESSINA	Primo referendario
Dott.	Massimo VALERO	Primo referendario
Dott.	Adriano GRIBAUDO	Primo referendario
Dott.	Cristiano BALDI	Referendario

Nell'Adunanza del 9 aprile 2014

Vista la delibera della Sezione delle Autonomie, Delibera n. 18/SEZAUT/2013/INPR, che ha approvato le linee-guida cui devono attenersi, ai sensi dell'art. 1, commi 166 e 167, della Legge 23 dicembre 2005 n. 266 (Legge finanziaria per il 2006), gli Organi di revisione economico-finanziaria degli Enti locali nella predisposizione delle relazioni sul rendiconto dell'esercizio 2012 ed i relativi questionari;

Vista la relazione sul rendiconto relativo all'esercizio 2012, redatta dall'Organo di revisione del **Comune di Pinerolo (TO)**, ai sensi del citato art. 1, commi 166 e seguenti, della Legge 23 dicembre 2005, n. 266;

Vista la richiesta di deferimento del Magistrato Istruttore;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente di questa Sezione di controllo ha convocato la Sezione per l'odierna seduta;

Udito il Magistrato Istruttore Giuseppe Maria Mezzapesa;

Premesso

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 6 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*". Ai fini 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, 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 delibera prevista dall'art. 148 bis., co. 3 del TUEL, occorre segnalare comunque agli Enti, anche in relazione alla previsione contenuta nell'art. 7, co. 7 della legge 5 giugno 2003, n. 131, 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.

Considerato

Dall'esame della relazione, redatta ai sensi dell'art. 1, commi 166 e segg. della legge 23 dicembre 2005, n. 266 dall'Organo di revisione dei conti del Comune di **Pinerolo (TO)**, relativa al rendiconto dell'esercizio 2012 è emersa la seguente criticità:

- il totale dei residui passivi in conto capitale (circa euro 21,4 milioni) supera notevolmente (per circa 7,3 milioni di euro) i residui attivi, relativi al titolo IV e V delle entrate (pari a circa 14,1 milioni di euro); si è rilevata inoltre la presenza di residui passivi del titolo II, non movimentati per più di tre anni, per i quali al 31 dicembre 2012 non risultava l'affidamento dei lavori.

La suddetta criticità è stata formalmente segnalate all'Ente, invitandolo a fornire le proprie deduzioni ed ulteriori chiarimenti, che sono pervenuti con nota prot. n. 13881/2014 del 27 marzo 2014, a firma del Sindaco e dell'Organo di Revisione.

Il Magistrato Istruttore, valutate le complessive risultanze dell'attività istruttoria, ha ritenuto sussistenti i presupposti per l'esame collegiale ed ha chiesto al Presidente della Sezione di fissare, a tal fine, apposita adunanza.

Ritenuto

1.1. Si è rilevata la presenza di residui passivi del titolo II, non movimentati per più di tre anni, per i quali al 31 dicembre 2012 non risultava l'affidamento dei lavori. A riguardo l'Organo di Revisione ha precisato che si tratta di lavori di realizzazione di un nuovo ponte sul Torrente Lemina, per i quali è in corso la procedura di esproprio.

Dall'esame del rendiconto 2012 emerge un totale dei residui passivi in conto capitale (circa euro 21,4 milioni) notevolmente superiore ai residui attivi, relativi al titolo IV e V delle entrate (circa euro 14,1 milioni), per circa 7,3 milioni di euro. Con riferimento inoltre agli esercizi più risalenti nel tempo, i residui passivi in conto capitale anteriori all'anno 2008 (oltre 6,3 milioni di euro) superano quelli attivi (circa euro 2,8 milioni) di oltre 3,5 milioni di euro, i residui passivi in conto capitale relativi agli anni 2008 e 2009 superano quelli attivi complessivamente di oltre 1,5 milioni di euro.

Tali criticità sono state segnalate dalla Sezione con la delibera n. 22/2014, adottata ai sensi dell'art. 148 del TUEL, relativamente al primo semestre 2013, nella quale si rilevava per il 2012 un modesto andamento dei pagamenti in conto capitale,

nonché già con la delibera n. 69/2013 sul rendiconto 2011, nella quale si era invitato l'Ente ad effettuare una gestione tempestiva e quindi più economica delle risorse finanziarie destinate a spese in conto capitale.

Nei rilievi istruttori si è inoltre evidenziato come l'Ente abbia dichiarato di presentare debiti in conto capitale "certi, liquidi ed esigibili" al 31 dicembre 2012, non estinti alla data dell'8 aprile 2013 (cfr. DL 35/2013) pari ad euro 947.577, ed abbia effettuato la richiesta di spazi finanziari ai fini dell'esclusione dai vincoli del patto di stabilità, di cui all'art. 1, comma 2, del DL 35/2013, per l'importo di euro 2.041.000 (cfr. sito MEF relativo ai pagamenti dei debiti della PA ai creditori-DL 35/13).

Tanto premesso si è chiesto, in sede istruttoria, di fornire chiarimenti ulteriori in merito alle ragioni sottostanti al cospicuo volume di residui passivi (cui non corrispondono obbligazioni esigibili), al fine di giustificare una gestione degli investimenti coerente con principi di efficienza.

1.2 Con riferimento a quanto sopra esposto, l'Ente, nella nota di risposta in sintesi l'Ente ha evidenziato che lo squilibrio tra residui attivi e passivi è conseguenza di accertamenti con riscossioni tempestivamente effettuate sul Titolo IV di entrate proprie, a fronte di impegni di spesa per lavori pubblici assunti ai sensi dell'art. 183 comma 5 del d. lgs 267/2000 e smi (cd "impegni impropri"), e che tale differenziale è comunque in progressiva riduzione.

L'Ente inoltre ha dichiarato che *"i residui passivi afferenti il Titolo II della spesa sono stati pagati, nel corso dell'anno 2012, per euro 3.977.578,52 ed il permanere degli stessi non è da ritenersi imputabile a criticità nelle procedure di pagamento, bensì alla dinamica ed all'andamento dei lavori stessi"*.

Infine, ha evidenziato che a tutto il 31 dicembre 2012, tutte le fatture presentate relative a stati di avanzamento lavori sono state regolarmente pagate e che *"non sussistono debiti certi, liquidi ed esigibili al 31 dicembre 2012, oltre a quelli per i quali sono stati richiesti spazi finanziari al MEF. I restanti residui passivi non sono ancora giunti nella fase del debito; buona parte di essi sono impegni impropri assunti ai sensi dell' art. 183 comma 5 D.lgs 267/2000 e smi, che confluiranno in avanzo di amministrazione con l'entrata a regime del D.lgs 118/2011"*.

Relativamente all'intervento di realizzazione di un ponte in attuazione del Piano Assetto Idrogeologico (PAI), l'Ente ha precisato che l'opera non è ancora stata appaltata. Si osserva che analoga precisazione era stata effettuata in sede di analisi del rendiconto 2001, in cui si rilevava, in proposito, la presenza di un residuo passivo vetusto di euro 2.987.224 (cfr. delibera n. 69/2013).

Con riferimento inoltre all'analisi dei residui attivi del titolo IV dell'entrata relativi agli anni 2008 ed anteriori, (fondi regionali), effettuata in sede istruttoria, assume rilevanza in particolare il residuo di euro 200.000 per la realizzazione della scuola elementare Abbadia Alpina, per il quale l'Ente ha precisato -con la nota di risposta n. 13881 del 27/3/2014 - che *"II contributo concesso era di euro 500.000, già riscosso per euro 300.000. La richiesta del saldo avverrà successivamente all'approvazione del collaudo"*. Anche tale opera era già stata oggetto di analisi nella delibera n. 69/2013 sul rendiconto 2011: in tale sede l'Ente aveva precisato, a fronte di un residuo passivo vetusto di euro 2.317.000, che la realizzazione dell'opera si sarebbe conclusa nel 2012.

1.3 Riscontrato quanto riferito, e dando comunque atto del lieve miglioramento rispetto alla gestione dell'esercizio 2011 (nel 2011 la differenza tra residui attivi e passivi in conto capitale era 7,7 milioni di euro, mentre nel 2012 si riduce a 7,3 milioni di euro; lo squilibrio sui residui vetusti - ovvero degli anni 2007 ed anteriori - era pari a 4,3 milioni nel 2011 e si riduce a 3,5 milioni nel 2012, mentre sui residui del 2008 la differenza pari a circa 1 milione nel 2011 scende a 799.420 euro nel 2012), non si può tuttavia non segnalare come restino confermate la criticità già rilevate nelle sopra citate delibere.

Alla luce di tutto quanto dedotto e sopra evidenziato, in primo luogo si sottolinea l'entità dei residui passivi in parola che - stando a quanto riferito - deriverebbero da impegni assunti nel corso degli anni, in relazione al realizzo di entrate proprie, pur in assenza di obbligazioni giuridiche perfezionate.

In ordine ai motivi ostativi ad un impiego di dette risorse nel tempo, non può non osservarsi come la necessità di rispettare una tempistica prevista dalla legge non possa costituire di per sé un ostacolo, per importi così rilevanti e per periodi così lunghi, all'impiego delle stesse attraverso una gestione efficiente.

Si ricorda inoltre come la disciplina introdotta dal legislatore all'art. 9 del d.l. n. 78/2009, convertito in legge 3/8/2009 n.102, sulla tempestività dei pagamenti contempli previsioni normative che impongono a ciascun Ente l'adozione di misure dirette ad assicurare un necessario equilibrio tra l'esigenza di garantire la tempestività dei pagamenti ed il rispetto del Patto di Stabilità. Al riguardo preme in particolare sottolineare l'importanza di porre in essere una generale revisione della spesa, soprattutto in conto capitale. Si ricorda che proprio allo scopo di ottimizzare l'utilizzo delle risorse e di evitare così la formazione di nuove situazioni debitorie, il legislatore ha esteso l'attività di analisi e revisione delle procedure di spesa e dell'allocazione delle relative risorse in bilancio prevista per i Ministeri (dall'articolo 9, comma 1-ter,

del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2), anche alle altre pubbliche amministrazioni (escluse le Regioni e le Province autonome per le quali la presente disposizione costituisce principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica).

Non sembra pertanto pienamente in linea con quanto appena espresso la prassi di incassare fondi sul titolo IV, con un incidenza positiva sul saldo ai fini del rispetto del patto di stabilità, ritardando nel contempo l'impiego delle risorse.

Infine, con riferimento alla gestione complessiva dei residui, sia attivi che passivi pare inoltre opportuno richiamare l'attenzione dell'Ente sull'importanza di quanto segnalato, anche in ragione della necessità di porre in essere misure propedeutiche all'avvio del nuovo modello di contabilità basato sul principio della "competenza finanziaria potenziata"(cfr. d.lgs. 118/2011).

Va dunque ribadita la necessità di adottare tutte le misure necessarie per una più efficiente e tempestiva gestione delle spese in conto capitale.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Regione Piemonte,

INVITA

l'amministrazione comunale di **Pinerolo (TO)** ad ottemperare a quanto segnalato e in particolare:

- ad avere una gestione efficiente delle risorse, adottando misure dirette ad assicurare un equilibrio tra l'esigenza di garantire la tempestività dei pagamenti ed il rispetto del patto di stabilità, anche attraverso una generale revisione della spesa in conto capitale;

DISPONE

che la presente deliberazione sia trasmessa al Presidente del Consiglio comunale, al Sindaco ed all'Organo di Revisione dei conti del Comune di **Pinerolo (TO)**.

Rammenta l'obbligo di pubblicazione della presente delibera sul sito internet istituzionale ai sensi degli articoli 2 e 31 del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33.

Così deliberato in Torino nell'adunanza del 9 aprile 2014.

Il Relatore
Giuseppe Maria Mezzapesa

Depositata in Segreteria **1.1 APR. 2014**

Il Funzionario preposto
Federico SOLA

Il Presidente f.f.
Mario PISCHEDDA