



**CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE**

Delibera n. 233/2017/SRCPIE/PRSE

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

Dott. POLITO Maria Teresa	Presidente
Dott. GILI Luigi	Consigliere Relatore
Dott. Massimo VALERO	Consigliere
Dott. Mario ALI'	Consigliere
Dott. Cristiano BALDI	Primo referendario
Dott.ssa Alessandra CUCUZZA	Referendario

nell'adunanza del 12 dicembre 2017,

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

Vista la Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

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 il Testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con Regio Decreto 12 luglio 1934, n. 1214;

Vista la Legge 21 marzo 1953, n. 161, contenente modificazioni al predetto Testo unico;

Visto il Decreto Legislativo 18 agosto 2000 n. 267, recante: "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali";

Vista la Legge 14 gennaio 1994, n. 20;

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

Visto il Decreto Legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Vista la delibera della Sezione delle Autonomie, Delibera n. 22/SEZAUT/2016/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 2015 ed i relativi questionari;

Vista la delibera della Sezione delle Autonomie, Delibera n. 24/SEZAUT/2016/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 bilancio preventivo 2016 ed i relativi questionari;

Vista la relazione sul rendiconto relativo all'esercizio 2015 e bilancio 2016-2018, redatta dall'Organo di revisione del **Comune di Acqui Terme (AL)**, 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;

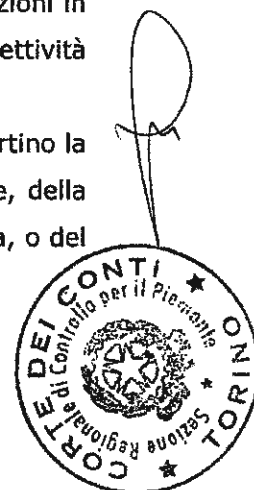
Udito il relatore, Consigliere dott. Luigi Gili;

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 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". 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".

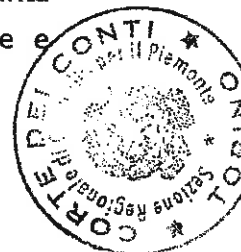
Infine, il terzo comma dispone che, qualora le Sezioni regionali della Corte accertino la sussistenza "di squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spese, della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria, o del



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 166 e seguenti, 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.

Peraltro, qualora le irregolarità riscontrate 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, appare comunque opportuno segnalare agli Enti irregolarità contabili non gravi o meri sintomi di difficoltà, soprattutto se accompagnate e



potenziate da sintomi di criticità o da carenze 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 in diritto

Dall'esame della relazione relativa al rendiconto dell'esercizio 2015 e dalla successiva istruttoria sono emerse alcune criticità, formalmente segnalate all'Ente, attraverso l'invito a fornire le proprie deduzioni ed ulteriori chiarimenti, pervenuti con nota del 14 novembre 2017, a firma dell'Organo di revisione e del Sindaco.

Il Magistrato Istruttore, valutate le complessive risultanze dell'attività istruttoria, ha ritenuto sussistenti i presupposti per l'esame collegiale.

*** **

1) Rispetto dei parametri di deficitarietà strutturale per il triennio 2013/2015.

Per l'esercizio 2015 non risulta rispettato il parametro, di cui al DM 18 febbraio 2013, relativo alla Consistenza dei debiti di finanziamento non assistiti da contribuzioni che è risultato superiore al 150 per cento rispetto alle entrate correnti per gli enti che presentano un risultato contabile di gestione positivo.

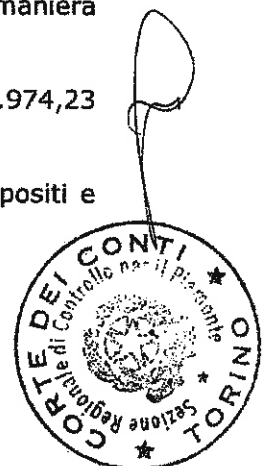
Il parametro assume un valore pari al 212%: l'indebitamento a fine 2015, come rappresentato nella tabella 2.4 del questionario, è pari a 41.977.119,35 euro mentre le entrate correnti sono pari ad euro 19.733.896,52.

Non può non evidenziarsi la circostanza per cui la consistenza di tale assunto debito potrebbe precludere la possibilità di accedere ad altre forme di indebitamento negli anni a venire.

L'Ente evidenzia che il mancato rispetto del parametro deriva da una situazione storica consolidata nel tempo. Precisa infatti che *"all'atto dell'approvazione del rendiconto 2009, nel rispetto della normativa vigente, sono stati modificati i parametri applicabili all'esercizio di riferimento che hanno evidenziato, comunque, una situazione già in atto e conseguentemente non modificabile"*. Fa in ogni caso presente di tenere costantemente sotto controllo la propria situazione debitoria, limitando in maniera evidente il ricorso all'indebitamento.

Analizzando il titolo V delle entrate si rileva, nel 2015, un importo di 31.108.974,23 euro di mutui passivi, comprensivi, come precisato dall'Ente, di:

- 29.795.553,18 che rappresenta una rinegoziazione dei mutui con Cassa Depositi e Prestiti;



- 628.000,00 euro di accensione di nuovi prestiti (così come risulta anche dal punto 2.4 del questionario);

- 685.421,05 che rappresentano accertamenti derivanti dal riaccertamento straordinario dei residui ai sensi D.Lgs. 118/2011.

Nel 2015 l'Ente ha dunque effettuato un'operazione di negoziazione di mutui che non incide sullo stock dell'indebitamento complessivo in quanto è rappresentato da mutui già in essere al 1/1/2015. L'importo di 29.795.553,18 è presente sia nel titolo V delle entrate che nel titolo III delle spese. Ad aumentare lo stock sono invece i 628.000 euro di nuovi mutui, importo in linea con l'anno precedente.

L'importo dei prestiti rimborsati, al contrario, riduce lo stock dell'indebitamento, contribuendo al rispetto del parametro di deficitarietà: nel 2015 sono stati rimborsati prestiti per 902.721,17 euro.

La situazione dell'Ente conferma una elevata consistenza dei debiti di finanziamento.

Nel questionario sul preventivo 2016-2018 viene riportato l'andamento dell'indebitamento nell'ultimo biennio e la previsione per il prossimo triennio come di seguito riportata:

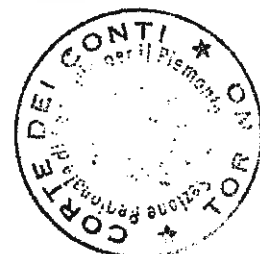
	2014	2015	2016	2017	2018
Debito residuo	43.007.377,33	42.251.840,52	41.977.119,15	40.787.369,15	40.055.569,15
Nuovi prestiti	630.000,00	628.000,00	0,00	500.000,00	200.000,00
Rimborso prestiti	1.385.536,81	902.721,37	1.189.750,00	1.231.800,00	1.275.820,00
Totale indebitamento	42.251.840,52	41.977.119,15	40.787.369,15	40.055.569,15	38.979.749,15

Si rileva un andamento decrescente dello stock dell'indebitamento che si auspica venga attuato.

Al riguardo, la Sezione osserva che il rapporto tra debiti di finanziamento ed entrate correnti contribuisce a definire l'incidenza del costo del debito sulle entrate ordinarie dell'ente. Detta incidenza del debito sulle entrate correnti evidenzia la potenziale capacità dell'Ente di far fronte, con risorse ricorrenti, alla copertura dell'ammontare complessivo del proprio indebitamento.

La Sezione, prendendo atto della circostanza in base alla quale si è in presenza di un aggregato di spesa di natura rigida e perdurante in un arco pluriennale, ritiene di dover richiamare l'attenzione dell'Ente sul fatto che un'incidenza eccessiva del costo del debito sulle entrate ordinarie comporta un irrigidimento del bilancio dell'ente limitandone fortemente le capacità operative.

Si ritiene, pertanto, doveroso invitare l'Ente a procedere ad un attento monitoraggio del proprio indebitamento.



*** **

2. Utilizzo dell'anticipazione

Si è rilevato un costante ricorso ad anticipazioni di tesoreria, che continua anche nel 2016 (per un lasso temporale di oltre 230 giorni), con un trend in aumento nel periodo 2014-2016.

Peraltro dal prospetto sui flussi di cassa (1.2.4.1) sono indicate entrate da anticipazioni di tesoreria per 6.701.585,51 e rimborsi per un importo diverso pari a 7.384.856,94, importi entrambi confermati dal SIQUEL.

Sono quindi stati chiesti chiarimenti.

Al riguardo l'Ente ha precisato di aver fatto ricorso nel corso di questi ultimi esercizi all'anticipazione di cassa - per oltre 200 giorni, tranne che nel 2015, per un periodo leggermente inferiore a detta soglia - per sopperire a momentanee carenze di cassa restituendo completamente l'anticipazione a fine esercizio. L'Ente evidenzia inoltre le cause che hanno impedito di disporre delle necessarie risorse per far fronte alle spese, obbligando l'Ente a ricorrere all'anticipazione. E' stato comunque garantito un costante impegno per cercare di contenere e ridurre quanto più possibile il ricorso all'anticipazione di tesoreria: al riguardo, è stato comunicato che secondo i dati del I semestre 2017 l'anticipazione media concessa è stata pari a 976.609,31 euro, con un utilizzo per 161 giorni.

Quanto alla discordanza tra l'importo delle anticipazioni inserito nel titolo V delle entrate e quello rimborsato, inserito nel titolo III delle spese, precisa che la differenza di 683.271,43 si riferisce al trasferimento di somma da conto di tesoreria a conto deposito per mutui già contratti ed in corso di erogazione, ai sensi del punto 3.18 del principio contabile applicato 4.2. Tale posta trova collocazione nel piano dei conti armonizzato in entrata nel titolo 5 "entrate da riduzione di attività finanziarie" e in spesa nel titolo 3 "spese per incremento di attività finanziarie".

In relazione a quanto comunicato dall'Ente si rileva in ogni caso un costante utilizzo dell'anticipazione di cassa, risalente negli anni, che è sintomatica di persistenti squilibri nella gestione della liquidità e che costituisce importante elemento di criticità nell'ambito di una sana gestione finanziaria, foriera di possibili gravi conseguenze.

A conferma di ciò, l'Ente ha avuto accesso all'anticipazione di liquidità ai sensi del D.L. 35/2013 in due tranches, nel 2013 e nel 2014.

Si rileva infatti tra i residui passivi del titolo III l'importo ancora da rimborsare: tra i "rimborsi per anticipazioni di cassa" la quota relativa al 2013 e tra i "rimborsi di quota capitali di mutui e prestiti" la quota relativa al 2014, secondo quanto riferito dall'Ente.

Fermo restando che l'Ente, impegnando l'intero importo da restituire, ha assicurato la neutralizzazione dell'operazione ai fini della determinazione del risultato di



amministrazione, evitando un effetto espansivo della spesa, si cita quanto disposto dalla Sezione delle Autonomie (del 19/SEZAUT/2014/QMIG) sulla corretta iscrizione a bilancio delle anticipazioni previste dal D.L. 35/2013, anche a seguito dell'entrata a pieno regime dei principi contabili dettati dal d.lgs. 118/2011.

"Nei bilanci degli enti locali soggetti alle regole dell'armonizzazione contabile, la sterilizzazione degli effetti che le anticipazioni di liquidità erogate ai sensi del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito dalla l. 6 giugno 2013, n. 64, e successive modificazioni, integrazioni e rifinanziamenti, producono sul risultato di amministrazione va effettuata stanziando nel Titolo della spesa riguardante il rimborso dei prestiti un fondo, non impegnabile, di importo pari alle anticipazioni di liquidità incassate nell'esercizio, la cui economia confluisce nel risultato di amministrazione come quota accantonata ai sensi dell'art. 187 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Il fondo di sterilizzazione degli effetti delle anticipazioni di liquidità va ridotto, annualmente, in proporzione alla quota capitale rimborsata nell'esercizio".

"L'impegno contabile per il rimborso dell'anticipazione va imputato ai singoli bilanci degli esercizi successivi in cui vengono a scadenza le obbligazioni giuridiche passive corrispondenti alle rate di ammortamento annuali. La relativa copertura finanziaria va assunta a valere sulle risorse che concorrono all'equilibrio corrente di competenza, individuate ex novo ovvero rese disponibili per effetto di una riduzione strutturale della spesa".

"L'utilizzo del fondo di sterilizzazione ai fini dell'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità di cui all'art. 2, comma 6, d.l. 19 giugno 2015, n. 78, convertito dalla l. 6 agosto 2015, n. 125, non deve produrre effetti espansivi della capacità di spesa dell'ente".

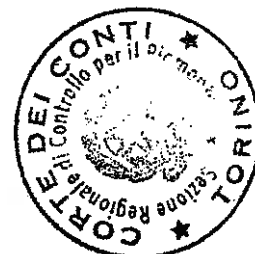
*** **

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 e monitoraggio possano 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 dalla Sezione 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, nell'esercizio finanziario 2015, si è realizzato il seguente parametro di deficitarietà strutturale (D.M. 18 febbraio 2013):

"Consistenza dei debiti di finanziamento non assistiti da contribuzioni superiore al 150 per cento rispetto alle entrate correnti per gli enti che presentano un risultato contabile di gestione positivo e superiore al 120 per cento per gli enti che presentano un risultato contabile di gestione negativo, fermo restando il rispetto del limite di indebitamento di cui all'articolo 204 del TUEL con le modifiche di cui all'art. 8, comma 1 della legge 12 novembre 2011, n. 183, a decorrere dall'1 gennaio 2012";

2. Accerta l'esistenza di un cospicuo e reiterato ricorso all'anticipazione di tesoreria, prolungato anche nell'esercizio 2015 seppur per un periodo di tempo più limitato (rispetto ad esercizi pregressi) come meglio specificato in parte motiva.

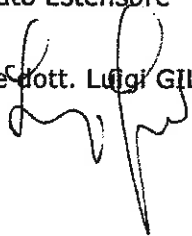
Dispone che la presente deliberazione sia trasmessa al Presidente del Consiglio comunale, al Sindaco ed all'Organo di Revisione dei conti del Comune.

Si rammenta infine l'obbligo di pubblicazione ai sensi dell'art. 31 D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33.

Così deliberato nella camera di consiglio del 12 dicembre 2017.

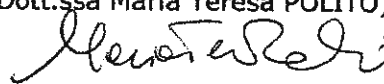
Il Magistrato Estensore

(Consigliere Dott. Luigi GILI)



Il Presidente

(Dott.ssa Maria Teresa POLITO)



Depositato in Segreteria il 13 DIC. 2017

Il Funzionario Preposto

Dott. Federico Sola

