

Deliberazione n. 52/2015/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;

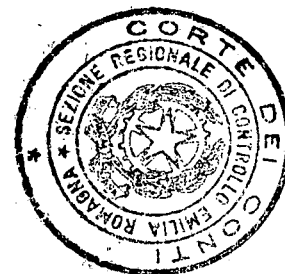
Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

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



Handwritten signature

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 ARGENTA (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;

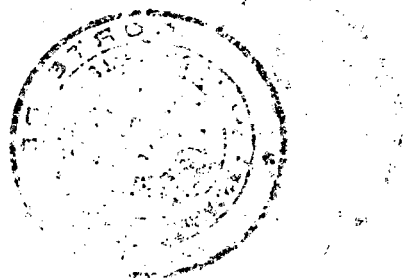
Esaminata la documentazione pervenuta, le osservazioni predisposte e gli elementi emersi in istruttoria;

Tenuto conto di quanto rappresentato dall'Ente con nota n. 20140018739 del 13 novembre 2014;

Considerato che dall'esame della relazione e dall'attività istruttoria svolta non sono emerse gravi irregolarità contabili, suscettibili di "specifica pronuncia" 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. 7 del 16 febbraio 2015 con la quale è stata convocata la Sezione per la camera di consiglio del 5 marzo 2015;



Udito nella camera di consiglio del 5 marzo 2015 il relatore Federico Lorenzini;

Considerato in diritto

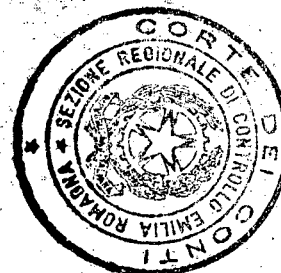
L'articolo 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 ha attribuito alle Sezioni regionali della Corte dei conti una tipologia di controllo avente ad oggetto i bilanci di previsione ed i rendiconti degli enti locali. Tale controllo si svolge sulla base di relazioni redatte in conformità 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.

Tale tipologia di 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"*



hi

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 ARGENTA (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.

Sistema contabile ai fini della corretta rilevazione delle poste vincolate

Dall'esame del questionario emerge che la contabilità interna dell'Ente prevede procedure atte ad evidenziare i vincoli delle entrate a specifica destinazione previste dall'art. 195 del TUEL, ma il sistema adottato non prevede che, in corrispondenza dell'accertamento di entrate a specifica destinazione, vengano adottati corrispondenti atti d'impegno.

In seguito alla richiesta di chiarimenti istruttori, il Comune ha comunicato che *"il software di contabilità e l'impostazione contabile adottati dall'ente non prevedono, in questa fase, l'automatica evidenziazione dei vincoli delle entrate a specifica destinazione e l'automatica registrazione degli impegni di spesa correlati ... l'ente adotta però "procedure manuali" ed extracontabili (mediante l'uso di ordinari sistemi di videoscrittura e fogli di calcolo) per la registrazione in corso d'esercizio degli impegni di spesa correlati e conseguenti all'accertamento di entrate a specifica destinazione, in modo da garantire, non solo a consuntivo, ma anche durante l'esercizio, la corrispondenza tra accertamenti ed impegni vincolati ... anche in fase di riscossione e pagamento, delle entrate a specifica destinazione e correlate spese, sono utilizzate procedure manuali"*.

La Sezione prende atto dei chiarimenti forniti dall'Ente, peraltro rileva che una gestione manuale ed extracontabile potrebbe creare problemi nella esatta determinazione dell'ammontare complessivo delle entrate vincolate e il loro eventuale utilizzo ai sensi dell'art. 195 del TUEL, con conseguente possibile rappresentazione non veritiera delle effettive consistenze di cassa.

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



[Handwritten signature]

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.

Inoltre, con deliberazione n. 116/2014/PRSE, questa Sezione, nell'esaminare il questionario sul rendiconto 2011, aveva già accertato che il Comune di Argenta non aveva contabilizzato in bilancio le singole operazioni relative alle anticipazioni di tesoreria.

Dall'esame del punto 1.6.2. del questionario sul rendiconto 2012 e dai dati SIRTEL è emersa la mancata puntuale contabilizzazione nell'esercizio dell'anticipazione di tesoreria. In risposta alla richiesta di chiarimenti, l'Ente ha comunicato di essersi attivato presso il tesoriere solo dopo la deliberazione sopra citata ed ha precisato che dal 1° giugno 2014 gli utilizzi ed i rimborsi dell'anticipazione di tesoreria sono correttamente contabilizzati.

Debiti fuori bilancio contratti per l'acquisizione di beni e servizi

La presenza di debiti fuori bilancio, contratti per l'acquisizione di beni e servizi, riconosciuti ai sensi dell'articolo 194, lettera e) TUEL, è indice di possibile difficoltà della struttura nel rispetto delle procedure di spesa.

Servizi conto terzi

Dall'esame del questionario è emersa la contabilizzazione, nella voce "altre per servizi conto terzi", di impegni in competenza pari a 63.295,88 euro e di pagamenti in competenza pari a 59.323,81 euro. In risposta ai chiarimenti richiesti, l'Ente ha illustrato le varie tipologie di risorse allocate nelle predette voci indicando, tra le altre, "*mandati inestinti che dopo essere transitati per le partite di giro vengono reincassati nella parte corrente del bilancio*" e "*un'erronea ed occasionale imputazione di un mandato di pagamento poi reimputato regolarmente al corretto capitolo di spesa corrente del medesimo esercizio*".

E' utile ricordare 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 proposito, 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.

Pertanto, considerato che l'allocazione contabile, da parte del Comune, delle poste in esame alla voce "altre per servizi conto terzi", avrebbe potuto ritenersi corretta solo ove vi fossero stati i presupposti generali sopra richiamati, l'inclusione tra i servizi in conto terzi di dette partite economiche costituisce irregolarità contabile, in quanto non consente una corretta valutazione del risultato e degli equilibri della gestione.

Mancata adozione delle misure per garantire una maggiore tempestività dei pagamenti

Dall'esame del questionario è stata riscontrata la mancata adozione dei provvedimenti di organizzazione che l'Ente deve assumere per garantire una maggiore tempestività dei pagamenti dovuti in forza di somministrazioni, forniture e appalti, ai sensi dell'articolo 9 del d.l. 1.7.2009, n. 78 convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102.

La Sezione rileva che l'articolo in questione stabilisce che le Pubbliche amministrazioni dovevano adottare, entro il 31 dicembre 2009, le opportune misure organizzative per garantire il tempestivo pagamento delle somme dovute per somministrazioni, forniture ed appalti e che tali misure devono essere pubblicate sul sito internet dell'Amministrazione, in modo da rendere conoscibili a soggetti eventualmente interessati a stipulare le suindicate tipologie di contratti le modalità ed i termini di adempimento delle obbligazioni assunte dall'amministrazione.

In seguito a richiesta di chiarimenti istruttori l'Ente ha comunicato che "Il Comune non ha adottato uno specifico atto di Giunta che contenesse le misure



gi

organizzative atte a garantire la tempestività dei pagamenti, in quanto non ha coordinato le attività propedeutiche alla formalizzazione di un provvedimento organico ed esaustivo idoneo, pur individuando tutte le misure necessarie. L'ente ha di fatto attuato un'organizzazione finalizzata al medesimo scopo, tanto da evidenziare anche nella certificazione resa quest'anno [2014], ai sensi del d.l. 66/2014 convertito in legge, tempi medi di pagamento tali da non determinare riduzioni del Fondo di solidarietà comunale ... il rispetto del Patto di stabilità 2012 non è stato ottenuto ritardando il pagamento di obbligazioni scadute per la spesa in conto capitale. Tutti i debiti certi, liquidi ed esigibili di parte investimenti scaduti entro il 31/12/2012 sono stati pagati".

La Sezione prende atto dei chiarimenti forniti dall'Ente che, di fatto, comporterebbero il rispetto sostanziale delle prescrizioni normative afferenti i termini di pagamento, ma rileva una mancata evidenza sul sito istituzionale dell'Ente di un aggiornamento delle azioni intraprese per garantire la tempestività dei pagamenti e dei risultati raggiunti.

Società partecipata

Dall'esame del questionario è emerso un rilevante indebitamento della società Soelia S.p.A., partecipata dall'Ente al 100%. In seguito a richiesta di chiarimenti istruttori, il Comune ha relazionato circa la propria attività di vigilanza e controllo della società ed ha comunicato che *"Annualmente il Comune delibera in Consiglio gli indirizzi cui la società deve uniformarsi nella programmazione della propria attività futura e nella predisposizione del proprio budget: in ogni atto d'indirizzo (DCC n. 84 del 19/12/2011 per gli indirizzi 2012, DCC n. 95 del 29/10/2012 integrata con DCC n. 11 del 18/02/2013 per gli indirizzi 2013, DCC n. 82 del 28/10/2013 per gli indirizzi 2014) è stata riconfermata la necessità di continuare a perseguire l'obiettivo di una progressiva, ma costante riduzione dell'indebitamento, sia diretto che indiretto. I budget annuali presentati dalla società nel 2013 e nel 2014 e le relative rendicontazioni infrannuali ed annuali evidenziano una costante tendenza alla riduzione dell'indebitamento che il Comune sta tenendo monitorata".*

La Sezione prende atto dei chiarimenti forniti dall'Ente.

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, reiterata nel tempo, la Sezione richiama l'attenzione sulla necessità di una corretta rappresentazione dei dati economici 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.

Per quanto sopra esposto, la Sezione

invita l'ente

- ad adottare provvedimenti idonei a garantire una puntuale ed affidabile rilevazione delle poste vincolate nell'ambito della gestione di cassa;
- alla corretta allocazione contabile delle somme erroneamente considerate "servizi per conto terzi";
- ad aggiornare il sito istituzionale dell'Ente con le misure organizzative adottate per garantire il tempestivo pagamento delle somme dovute per somministrazioni, forniture ed appalti ed ogni altra pubblicazione relativa;
- ad una corretta registrazione contabile dei dati economico patrimoniali dell'Ente, al fine di avere corrispondenza tra la variazione del patrimonio netto ed il risultato economico d'esercizio.

Dispone

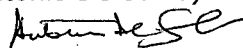
che copia della presente deliberazione sia trasmessa in via telematica, mediante l'applicativo S.I.Qu.E.L., al Consiglio comunale, al Sindaco e all'Organo di revisione del Comune di ARGENTA;

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 5 marzo 2015.

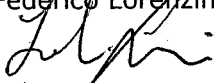
Il Presidente

(Antonio De Salvo)



Il Relatore

(Federico Lorenzini)



Depositata in segreteria il 5 marzo 2015

Il Direttore di segreteria

(Rossella Broccoli)

