

Deliberazione n. 8 /2018/PRSE



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati:

dott. Carlo Greco	presidente
dott. Massimo Romano	consigliere
dott. Paolo Romano	consigliere
dott. Alberto Stancanelli	consigliere
dott. Riccardo Patumi	primo referendario (relatore)
dott. Federico Lorenzini	primo referendario



**Adunanza del 16 gennaio 2018
Comune di Argenta (FE) - Rendiconto 2015**

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 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 per la redazione delle relazioni inerenti al rendiconto dell'esercizio 2015, approvate dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 22/SEZAUT/2016/INPR, emendata con deliberazione n. 29/SEZAUT/2016/INPR;

Considerato che dette linee-guida ed il relativo questionario sono stati portati a conoscenza dei sindaci dei comuni dell'Emilia-Romagna e, per il loro tramite, degli organi di revisione economico-finanziaria con lettera di questa Sezione regionale di controllo prot. n. 6069 del 12 dicembre 2016;

Preso visione della relazione predisposta dall'Organo di revisione del comune di **ARGENTA (FE)**;

Vista la deliberazione di questa Sezione n. 98/2017/INPR del 6 giugno 2017 con la quale sono stati approvati i criteri di selezione degli enti da assoggettare al controllo;

Esaminata la documentazione pervenuta e gli elementi forniti dall'Ente in sede istruttoria con nota n. 21435 del 6 dicembre 2017;

Considerato che dall'esame della relazione e dall'attività istruttoria svolta ai sensi dell'articolo 1, commi 166 e 167, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, non sono emerse gravi irregolarità contabili di cui all'art. 148-bis, comma 3, del Tuel;

Ritenuto, pertanto, di deferire le conclusioni alla definitiva pronuncia della Sezione;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 2 del 12 gennaio 2018 con la quale è stata convocata la Sezione per la camera di consiglio del 16 gennaio 2018;

Udito nella camera di consiglio il relatore;

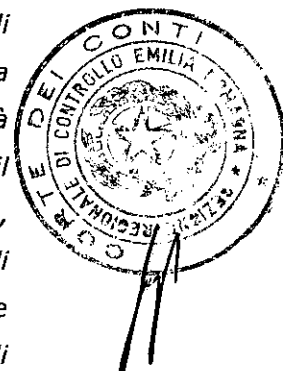
CONSIDERATO IN DIRITTO

L'articolo 1, commi 166 e 167, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 attribuisce 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 dei vincoli di finanza pubblica ed evidenziano eventuali irregolarità

contabili o finanziarie in ordine alle quali l'amministrazione non abbia adottato le misure correttive segnalate dall'organo di revisione.

Detto controllo, ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità, si affianca, completandolo, al controllo sulla gestione in senso stretto che concerne l'azione amministrativa nel suo complesso. Oggetto del controllo ex art. 1, comma 166, l. n. 266/2005 (Corte cost. 7 giugno 2007, n. 179 e 9 febbraio 2011, n. 37) sono gli aspetti di natura finanziaria, la struttura e la gestione del bilancio.

L'art. 148-*bis* del Tuel, inserito 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, ha ulteriormente potenziato la vigilanza sull'adozione delle misure correttive prevedendo 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."*



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, l'articolo 6, comma 2, d.lgs. 6 settembre 2011, n. 149, ha rafforzato il controllo reso dalla Corte dei conti, stabilendo 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 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, trasmette gli atti al prefetto e alla

Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica (c.d. *dissesto guidato*). Come precisato dalla Sezione delle autonomie (deliberazione 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).

DELIBERA

dalla relazione dell'Organo di revisione del Comune di ARGENTA (FE) sul rendiconto 2015 e dall'esito dell'attività istruttoria svolta non emergono gravi irregolarità contabili.

La Sezione, avvertendo che l'assenza di rilievi su alcuni profili della citata relazione non può essere considerata quale implicita valutazione positiva degli stessi, ritiene doveroso segnalare la presenza delle seguenti criticità, riscontrate sulla base del questionario e dell'attività istruttoria, che vanno attentamente vagliate nella futura gestione del bilancio.

Mancata approvazione del rendiconto nel termine di legge

Il Comune di Argenta ha approvato il rendiconto dell'anno 2015 in data 6 giugno 2016, oltre il termine di legge fissato nel 30 aprile.

In risposta alla richiesta di chiarimenti istruttori, il Comune ha comunicato che *"L'approvazione oltre i termini di legge del rendiconto 2015 è conseguenza delle difficoltà operative ed organizzative affrontate dalla struttura comunale a seguito dell'avvio del nuovo ordinamento contabile in concomitanza con una riorganizzazione particolarmente complessa correlata all'implementazione di funzioni conferite all'Unione Valli e Delizie"*.

La Sezione rileva che la mancata approvazione del rendiconto entro il termine di legge è indice di difficoltà gestionale, in considerazione del fatto che l'armonizzazione contabile è comunque un processo di riforma avviato da tempo e l'Unione dei Comuni è un ente costituito per l'esercizio congiunto di funzioni o servizi al fine di ottimizzare la gestione dei singoli soggetti aderenti.

L'approvazione del rendiconto 2015 oltre il 30 aprile 2016 costituisce, pertanto, sintomo di criticità e di difficoltà dell'ente locale nella corretta applicazione della normativa e dei principi contabili che disciplinano l'intera

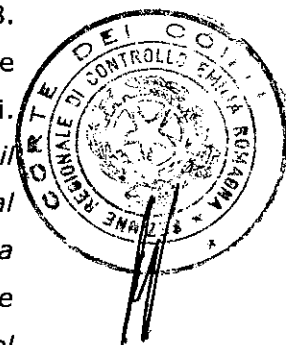
materia, atteso che il rendiconto della gestione rappresenta un momento essenziale del processo di pianificazione e di controllo sul quale si articola l'intera gestione dell'ente.

Anticipazione di tesoreria con elevati oneri finanziari

Il ricorso ad anticipazioni di tesoreria, pur nei limiti fissati dalla normativa, deve rappresentare uno strumento per fronteggiare momentanee esigenze di liquidità. Quando tale ricorso si ripete per molti giorni nell'arco dell'anno e se ha comportato interessi passivi di rilevante entità, s'impone un rigoroso controllo dei flussi finanziari dell'Ente.

Il Comune di Argenta, nel 2015, ha fatto ricorso all'anticipazione di tesoreria per ben 307 giorni, corrispondendo interessi passivi per € 41.067,88. Il ricorso a tale forma di finanziamento, si ribadisce, non può che essere temporaneo e collegato al verificarsi di situazioni straordinarie e imprevedibili. In risposta alla richiesta di chiarimenti istruttori il Comune ha precisato che *"// costante ricorso all'anticipazione di tesoreria è determinato prioritariamente dal fisiologico scostamento tra l'andamento dei flussi di entrata e di spesa, ma anche da un tasso di riscossione dei residui attivi non elevato. Un elemento che ha contribuito nel tempo alla creazione di tale situazione è l'utilizzo da parte del comune di contributi di altri enti per il finanziamento degli investimenti. Poiché detti contributi sono generalmente "a rendicontazione" ciò ha ampliato lo scostamento fra gli incassi e i pagamenti complessivi dell'ente nell'arco dell'esercizio".* L'Ente ha inoltre precisato che, per limitare il ricorso all'anticipazione di tesoreria, ha previsto congrui accantonamenti al fondo crediti di dubbia esigibilità ed una più puntuale programmazione della realizzazione degli investimenti rispetto alle fonti di finanziamento e ciò ha portato alla riduzione del ricorso all'anticipazione di tesoreria già nel 2016, fino ad arrivare al mancato utilizzo nel 2017.

L'Organo di revisione del Comune, in sede di rendiconto 2015, ha segnalato all'Ente la necessità di attivare azioni di recupero dei crediti nei confronti della Soelia S.p.a., soprattutto per quanto concerne il rimborso delle rate dei mutui in ammortamento, in quanto il ritardo registrato peggiorava ulteriormente la già difficile situazione di liquidità del Comune provocando un maggior ricorso all'anticipazione di tesoreria con addebito di oneri finanziari aggiuntivi. In risposta alla richiesta di chiarimenti istruttori, il Comune ha precisato di aver concordato con la società piani di rientro progressivo di tali debiti che hanno portato ad avere introitato l'intera somma a titolo di rimborso



rate dei mutui fino al 31 dicembre 2016 e che sta effettuando un monitoraggio costante con periodicità mensile dei crediti/debiti reciproci tra il Comune stesso e la società in questione.

In proposito, la Sezione rileva che l'esistenza di 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, dovrebbe garantire soddisfacenti condizioni di liquidità. Si prende comunque atto delle azioni di poste in essere dal Comune al fine di rientrare dalla situazione di precarietà di cassa rilevata nell'anno 2015.

Ritardi nei pagamenti della pubblica amministrazione

L'indicatore annuale della tempestività dei pagamenti, previsto dall'art. 33, del d.lgs. n. 33/2013, è stato parzialmente rivisitato dal legislatore attraverso alcune disposizioni del d.l. n. 66/2014 (art. 8, co. 1 e art. 41, co. 1); il d.p.c.m. del 22 settembre 2014, all'art. 9, ne definisce le modalità di computo.

L'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti per l'esercizio 2015 del Comune di Argenta era pari a 15,55. In sede istruttoria è stato chiesto al Comune di indicare le misure adottate o previste per consentire la tempestiva effettuazione dei pagamenti ed i risultati conseguiti, e l'Ente ha comunicato che *"non è stato adottato dalla Giunta uno specifico atto, ma tra gli obiettivi di PEG/Piano performance 2015 assegnati al servizio finanziario sono presenti azioni sottese al miglioramento complessivo dei flussi finanziari, in particolare il seguente obiettivo gestionale: "programmazione e monitoraggio periodico della situazione di cassa - allineamento ed integrazione col budget di cassa annuale e i controlli del Collegio dei revisori". Sono poi state adottate misure organizzative interne fra le quali anche una diversa attribuzione per servizi (pur sempre nell'ambito del settore programmazione finanziaria) delle funzioni relative alla registrazione delle fatture ed ai pagamenti dell'ente in modo che potessero essere meglio rispettate le scadenze delle singole fatture"*.

L'indicatore relativo all'annualità 2016 è leggermente migliorato (pari a 12,92); i valori trimestrali dell'anno 2017 dimostrano complessivamente un ulteriore miglioramento: 4,38 nel primo trimestre; 18,68 nel secondo e infine 4,79 nel terzo.

La Sezione ritiene opportuno segnalare all'Ente le disposizioni normative di cui all'art. 41 c. 1 del d.l. 66/2014 in base alle quali, in caso di superamento dei termini di pagamento, le relazioni ai bilanci consuntivi o di esercizio devono

indicare le misure adottate o previste per consentire la tempestiva effettuazione dei pagamenti e l'organo di controllo di regolarità amministrativa e contabile ha il compito di verificare le attestazioni relative ai pagamenti, dandone atto nella propria relazione.

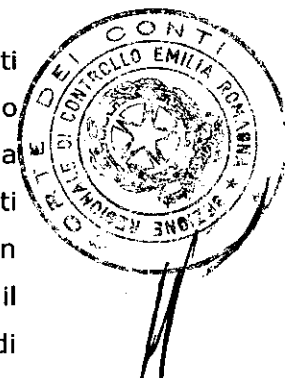
La Sezione segnala pertanto al Comune la necessità di adottare opportune misure organizzative, con l'obiettivo di limitare i ritardi nei pagamenti della pubblica amministrazione, evitando pertanto la formazione dei debiti pregressi.

Rapporti finanziari tra Comune e Organismi partecipati

Nella nota informativa contenente la verifica dei crediti e dei debiti reciproci tra l'Ente e gli organismi partecipati del Comune di Argenta risultano discordanze al 31 dicembre 2015 per alcune società. Le principali riguardano la S.I.PRO S.p.a., con una discordanza pari a € 60.000,00, corrispondente a debiti della società che non figurano tra i crediti del Comune e la Soelia S.p.a., con una differenza pari a € 619.281,56 di maggiori debiti della società verso il Comune, non risultanti tra i crediti di quest'ultimo, nonché per una differenza di € 273.084,74 di maggiori crediti della società, che non corrispondono a debiti del Comune. In relazione alle discordanze in questione, in seguito alla richiesta di chiarimenti istruttori, il Comune ha puntualmente riconciliato i relativi crediti e debiti reciproci.

La nota concernente gli esiti della verifica dei crediti e debiti reciproci al 31 dicembre 2015 con i propri enti strumentali e le società controllate e partecipate, di cui all'art. 11 comma 6, lett. j) del d.lgs. 118/2011 evidenzia, per due società, la mancanza dell'asseverazione da parte dell'Organo di revisione delle società. In risposta alla richiesta di chiarimenti istruttori il Comune ha precisato che *"Terre Srl è priva di organo di revisione e Lepida Spa non ha effettuato l'asseverazione per l'anno 2015 in quanto la loro società di revisione chiedeva un compenso aggiuntivo per ogni singola asseverazione. Dal 2016 Lepida Spa ha fornito l'asseverazione richiesta"*.

In sede istruttoria è stato inoltre chiesto al Comune di fornire dettagliate indicazioni sulle azioni poste in essere in relazione al rilievo dell'Organo di revisione in merito alla necessità di *"perfezionare le procedure di controllo sia del rispetto dei dettami normativi, sia dei processi decisionali nelle società partecipate e degli altri organismi a cui sono stati affidati servizi sotto il profilo gestionale, economico e patrimoniale"*, ed il Comune ha esposto l'intenzione di avviare, entro il termine di approvazione del rendiconto 2017, la ridefinizione



dell'intero sistema dei controlli sulle società e sugli organismi partecipati, mettendo a sistema ed implementando le attività attualmente espletate mediante apposito regolamento.

La Sezione raccomanda pertanto di monitorare l'attività di coordinamento e collaborazione con i propri organismi partecipati, al fine di poter assicurare l'esigenza di trasparenza e veridicità delle risultanze di bilancio ed il pieno adempimento all'obbligo normativo di cui all'art. 11, comma 6, lettera j) del d.lgs. 118/2011, che prevede, in relazione a tutti gli organismi partecipati, la doppia asseverazione dei debiti e dei crediti da parte dell'organo di revisione dell'ente territoriale e di quello dell'organismo controllato; in caso di discordanze, è altresì stabilito che l'ente controllante sia tenuto ad adottare "senza indugio, e comunque non oltre il termine dell'esercizio finanziario in corso, i provvedimenti necessari ai fini della riconciliazione delle poste debitorie e creditorie".

Per quanto concerne specificamente la mancata doppia asseverazione rispetto a Terre s.r.l., in riferimento alla quale il Comune di Argenta in sede di controdeduzioni ha eccepito che la società in argomento è priva di organo di revisione, si ricorda che la Sezione delle autonomie di questa Corte, con deliberazione del 20 gennaio 2016, n. 2/SEZAUT/2016/QMIG, ha enunciato il principio di diritto secondo il quale "nelle società a responsabilità limitata controllate/partecipate da enti territoriali, ove non sia obbligatoria la nomina del revisore legale dei conti, ai sensi dell'art. 2477, co. 2, c.c., è rimessa all'autonomia statutaria la facoltà di designare un organo di controllo" e che "In caso di mancata individuazione, nello statuto della società a responsabilità limitata o del consorzio, di un organo di controllo, spetta all'ente territoriale socio individuare, all'interno dell'organismo, il soggetto chiamato ad asseverare la nota informativa attestante i reciproci rapporti debitori e creditori, senza previsione di compensi aggiuntivi".

Tutto ciò premesso, la Sezione

INVITA L'ENTE

alla corretta gestione del bilancio in relazione alle criticità evidenziate;

INVITA L'ORGANO DI REVISIONE

in relazione alle criticità riscontrate, a vigilare sulla regolarità contabile, finanziaria ed economico-patrimoniale della gestione del Comune per il rispetto degli equilibri di bilancio e della normativa;

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.

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

Così deliberato in Bologna, nella camera di consiglio del 16 gennaio 2018.

Il relatore
(Riccardo Patumi)



Il presidente
(Carlo Greco)

Depositata in segreteria il 16 gennaio 2018

Il direttore di segreteria

(Rossella Broccoli)