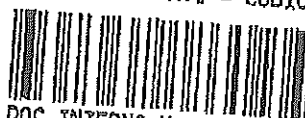


00 14092



CORTE DEI CONTI - CODICE UFF. T95



DOC. INTERNO N. 132938413 del 30/07/2013

CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

Delibera n. 277/2013/SRCPIE/PRSE

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

Dott.ssa	Enrica LATERZA	Presidente
Dott.	Giancarlo ASTEGIANO	Consigliere
Dott.	Giuseppe Maria MEZZAPESA	Primo Referendario
Dott.	Walter BERRUTI	Primo Referendario
Dott.ssa	Alessandra OLESSINA	Primo Referendario relatore
Dott.	Massimo VALERO	Primo Referendario

nell'adunanza del giorno 29 luglio 2013;

Vista la delibera della Sezione delle Autonomie, n. 10/AUT/2012/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 di previsione dell'esercizio 2012 e sul rendiconto dell'esercizio 2011 ed i relativi questionari;

Vista la relazione sul rendiconto relativo all'esercizio 2011, redatta dall'Organo di revisione del Comune di Avigliana (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 regionale di controllo ha convocato la Sezione per l'odierna seduta;

Udito il Magistrato Istruttore Alessandra Olessina;

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 con funzione collaborativa, 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. La natura collaborativa del controllo è evidenziata dalla circostanza che è rimessa all'Ente l'adozione delle necessarie misure correttive, anche se spetta alla Corte dei conti vigilare sull'adozione ed efficacia degli interventi correttivi, trattandosi di attività indispensabile, anche nell'interesse di tutti i soggetti che costituiscono la Repubblica, per rendere effettivo il controllo (Corte Cost. 7 giugno 2007, n. 179 e 9 febbraio 2011, n. 37).

L'esame della Corte è limitato ai profili di criticità ed irregolarità segnalati nella delibera, sicché l'assenza di uno specifico rilievo su altri profili non può essere considerata quale implicita valutazione positiva.

Da ultimo, 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"*. Al fine 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 di controllo della Corte dei conti 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 la 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"*.

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, la natura collaborativa del controllo, anche in relazione alla previsione contenuta nell'art. 7, co. 7, della Legge 5 giugno 2003, n. 131, suggerisce di segnalare agli Enti anche 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.

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 **Avigliana (TO)**, relativa al rendiconto dell'esercizio 2011 e dalla successiva istruttoria si rilevano le seguenti criticità:

1. utilizzo di entrate non ripetitive per finanziare spese ripetitive;
 2. elevato ammontare dei residui attivi (In particolare quelli del Titolo I, III e IV) e passivi (In particolare del Titolo II) relativi ad esercizi precedenti al 2007.
- 

A seguito delle verifiche e degli accertamenti preliminari, è stata svolta attività istruttoria, nel corso della quale le predette criticità sono state formalmente segnalate al Comune di **Avigliana**.

Con nota prot. n. 3314 del 18 febbraio 2013 il Sindaco, di concerto con il Revisore, ha fornito risposta in relazione a quanto rilevato dal Magistrato Istruttore nella scheda di sintesi.

A seguito del ricevimento della predetta nota, il Magistrato Istruttore ha ritenuto opportuno sottoporre all'esame della Sezione la questione sopra rilevata, ed ha chiesto al Presidente della Sezione di fissare apposita camera di consiglio.

Ritenuto

1. In merito all'utilizzo di entrate non ripetitive per finanziare spese ripetitive, si osserva che nella tabella 1.3 -Entrate e spese correnti aventi carattere non ripetitivo- sono indicate entrate non ripetitive pari ad euro 1.158.795,47 per recupero

evasione tributaria, mentre non viene indicato l'importo delle sanzioni amministrative per violazione del codice della strada il cui valore risulta pari ad euro 193.368,08 (destinate a spese di Investimento per euro 22.688,75 come risulta dalla tabella 1.2). Tali entrate non ripetitive risultano essere state destinate a spese aventi carattere non ripetitivo per euro 125.190,31.

1.3 Entrate e spese correnti aventi carattere non ripetitivo

Tipologia	Accertamenti
Contributo rilascio permesso di costruire	0,00
Contributo sanatoria abusi edilizi e sanzioni	0,00
Recupero evasione tributaria	1.158.795,47
Entrate per eventi calamitosi	0,00
Canoni concessori pluriennali	0,00
Sanzioni al codice della strada	0,00
Plusvalenze da alienazione	0,00
Altre *	0,00
Totale	1.158.795,47

Tipologia	Impegni
Consultazioni elettorali o referendario locali	0,00
Ripiano disavanzi aziende riferiti ad anni pregressi	0,00
Oneri straordinari della gestione corrente	20.986,28
Spese per eventi calamitosi	0,00
Sentenze esecutive ed atti equiparati	0,00
Altre *	104.204,03
Totale	125.190,31

Il Sindaco e il Revisore del Comune, con la citata nota del 18 febbraio 2013, precisano che i futuri equilibri di bilancio non sarebbero a rischio vista la potenziale capacità fiscale dell'Ente, con particolare riguardo all'IMU, mentre non è stata fornita risposta in merito alle entrate da sanzioni al codice della strada.

Al riguardo si ribadisce che le entrate non ripetitive, seppur utilizzabili nell'ambito del singolo esercizio, per loro natura, non presentano alcuna garanzia che si ripetano nella stessa misura negli esercizi successivi. Pertanto, il finanziamento di spese ripetitive attraverso entrate di natura straordinaria profila rischi per i futuri equilibri di bilancio. In generale, fattori di possibili squilibri nella gestione finanziaria si riscontrano in presenza di riscossioni significativamente inferiori rispetto al dato accertato in relazione alle seguenti poste di entrata: contributo per permesso di costruire, sanzioni amministrative pecuniarie per violazione del codice della strada, recupero evasione tributaria. Pertanto, la gestione di tali poste di bilancio implica

l'adozione di particolari criteri di prudenza, già in fase di accertamento dell'entrata, a causa della natura incerta delle riscossioni ad esse legate. Infatti, tali riscossioni sono dipendenti da fattori difficilmente governabili e prevedibili da parte dell'Ente che, pertanto, ove non adotti appropriate modalità di gestione, incorre in possibili squilibri di bilancio.

2. Con riferimento alla seconda criticità riscontrata, si evidenzia che l'ammontare dei residui attivi del Titolo I e del Titolo III risalenti ad annualità antecedenti al 2007 al 31/12/2010 è pari ad euro 877.887,16, circa il 32% dell'avanzo di amministrazione accertato nel corso del 2010 (pari ad euro 2.707.838,17) ed utilizzato nell'esercizio 2011 per un importo pari ad euro 1.011.040,00. Risultano, inoltre, residui stralciati o cancellati per euro 605.314,29 e ancora da riscuotere al 31/12/2011 per euro 243.536,79:

1.8.1 Movimentazione nell'anno 2011 dei soli residui attivi costituiti in anni precedenti il 2007.

	Titolo I	Titolo III	Titolo VI (esclusi depositi cauzionali)
Residui rimasti da riscuotere alla data del 31.12.2010	574.623,49	303.263,67	12.099,36
Residui riscossi	21.992,02	7.044,06	109,83
Residui stralciati o cancellati	312.792,74	292.521,55	5.295,91
Residui da riscuotere	239.838,73	3.698,06	6.693,82

L'Ente, con la nota sopra citata, comunica che i residui attivi del Titolo I sono relativi a ruoli TARSU riconducibili a debitori certi e per i quali l'Ente è in attesa del versamenti da parte di Equitalia; inoltre comunica di aver proceduto ad una revisione straordinaria dei residui attivi attinenti ai ruoli TARSU e ai verbali di accertamento di violazione al codice della strada, avente come conseguenza lo stralcio delle poste ritenute di dubbia esigibilità, con conseguente iscrizione degli stessi nell'attivo dello stato patrimoniale. Precisa, inoltre, che tale operazione viene eseguita con ciclicità a causa dell'alto grado di insolvibilità e irreperibilità dei contribuenti e dei contravventori e che, nel futuro, saranno costituiti appositi fondi di svalutazione crediti.

Si prende atto di quanto comunicato dall'Amministrazione; tuttavia, si osserva che il verificarsi di operazioni di stralcio "ciclico" di residui attivi di consistente ammontare può essere indice di una non corretta gestione delle entrate già in fase di previsione e accertamento.

In merito giova ricordare quanto previsto in materia nelle " Finalità e postulati dei principi contabili degli enti locali", il cui punto 41 - Principio della veridicità recita: "Il principio della veridicità non si applica solo ai documenti di rendicontazione, ma

anche a quelli di previsione nei quali è da intendersi come rigorosa valutazione dei flussi finanziari generati dalle operazioni che si svolgeranno nel futuro periodo di riferimento". Tale principio si raccorda anche con il "Principio dell'attendibilità" che al punto 55, con riferimento sia ai documenti di previsione che a quelli di rendiconto, recita: "...le previsioni di bilancio e, in generale, tutte le valutazioni, devono essere sostenute da accurate analisi degli andamenti storici o, in mancanza, da altri idonei ed obiettivi parametri di riferimento, nonché da fondate aspettative di acquisizione e di utilizzo delle risorse."

Inoltre, si osserva che l'elevato ammontare dei residui attivi (in particolare del titolo IV, pari ad euro 2.832.203,24 sul totale dei residui attivi pari ad euro 13.905.188,44) rileva anche in correlazione con l'importo di residui passivi del Titolo II pari ad euro 4.051.073,64 sul totale dei residui del Titolo II pari ad euro 10.377.393,27), essendo sintomo di una possibile criticità nelle procedure di pagamento dei debiti dell'Ente.

Il Sindaco e l'Organo di revisione nella nota sopra citata hanno evidenziato che i residui attivi del Titolo IV si riferiscono al Contratto di Quartiere II i cui impegni ed accertamenti per il trasferimento dei fondi da parte dello Stato sono stati iscritti nell'esercizio 2006 e i cui tempi di realizzazione e di erogazione dei contributi si protraggono nel tempo. Nulla viene specificato in merito ai residui passivi relativi al Titolo II della spesa.

Al riguardo, si osserva che l'Ente locale, nel momento in cui decide di realizzare un investimento, deve analizzare, identificare e quantificare gli interventi e le risorse reperibili per il loro finanziamento, procedere ad una stima dei tempi, della durata degli adempimenti amministrativi di realizzazione delle opere e del collaudo. La programmazione dei lavori pubblici deve inoltre essere integrata da una corrispondente analisi dei fabbisogni finanziari generati in termini di quantità, qualità e tempistica delle fonti. Pertanto, il mantenimento fra i residui passivi relativi ad opere vetuste in via di definizione o per le quali non sono stati approvati gli stati finali, denota un comportamento difforme dalla sana gestione finanziaria. In particolare non è stato esplicitato se il loro mantenimento è dovuto a ritardi nei pagamenti da parte dell'Ente o ad altre cause: quanto evidenziato può risultare indice di criticità nelle procedure di pagamento dei debiti dell'Ente, con possibili conseguenze sul "sostanziale" rispetto dei vincoli inerenti il "Patto di Stabilità", in quanto condizionato dal mancato pagamento di spese del Titolo II incidenti sul raggiungimento degli obiettivi del patto.

Infine al riguardo, si richiamano per gli aspetti sopra rilevati la disciplina introdotta dal D.Lgs. n. 192/2012 e, da ultimo con il D.L. n. 35/2013, convertito dalla

Legge n. 64/2013 recante, fra l'altro, disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione e per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Piemonte
invita

L'Amministrazione comunale di Avigliana (TO):

- ad evitare, per il futuro, l'impiego di entrate non ripetitive per finanziare spese di parte corrente ripetitive;
- ad applicare ed osservare le previsioni legislative in ordine al riaccertamento e/o eliminazione dei residui, al fine di evitare di incorrere in gravi irregolarità contabili.

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

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

IL RELATORE

(Dott.ssa Alessandra OLESSINA)

IL PRESIDENTE

(Dott.ssa Enrica LATERZA)

Depositata in Segreteria il

30 LUG. 2013

Il Funzionario preposto

(Dott. Federico SOLA)

