

COMUNE DI BARDONECCHIA
PROTOCOLLO GENERALE
N.0009678 - 03.07.2014
CAT. XIV CLASSE | ARRIVO



Corte dei conti
Servizio di supporto alla Sezione regionale di Controllo per il Piemonte
Via Roma, 305 - 10123 Torino
Tel. 011.5608611

CORTE DEI CONTI



0007025-03/07/2014-SCPIE-T95-P

Al Presidente del Consiglio comunale

Al Sindaco

All'Organo di revisione

del Comune di Bardonecchia (TO)

Oggetto: Comune di Bardonecchia (TO) - Rendiconto 2012.

Con riferimento all'oggetto, si invia la delibera n. 142/2014/SRCPIE/PRSE approvata dal Collegio della Sezione regionale di controllo per il Piemonte in data 1/07/2014.

Il Funzionario preposto

Dot. Federico Sola



REPUBBLICA ITALIANA
LA
CORTE DEI CONTI
IN
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL
PIEMONTE

composta dai magistrati:

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

nell'adunanza del 1 luglio 2014

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 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004, da ultimo modificata con deliberazione del Consiglio di Presidenza n.229 dell'11 giugno 2008;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

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

1

Udito il relatore, referendario dott. Cristiano Baldi.

Premesso che

Dall'esame del questionario sul rendiconto 2012 redatto a cura dell'organo di revisione del Comune di Bardonecchia è emerso che l'Ente, nell'esercizio finanziario di riferimento, presenta una notevole incidenza di residui attivi sull'avanzo di amministrazione (quest'ultimo di importo pari ad € 1.707.279,08 a fronte di € 561.451,39 per residui dei Titoli I e III relativi ad esercizi anteriori il 2010; incidenza del 32,886%).

Peraltro, se si considera che dell'avanzo di amministrazione sopra indicato € 100.128,99 sono vincolati a copertura delle perdite derivanti dal recesso del comune dal Consorzio Formont, € 1.563.506,78 sono vincolati a spese in conto capitale (e, pertanto, si tratta di somme che il comune deve comunque ricostituire), l'incidenza dei residui vetusti sull'avanzo disponibile (pari ad € 43.643,31) sale al 390,514 %.

Con nota istruttoria n. 6176 del 30 maggio 2014, il Magistrato istruttore ha chiesto all'organo di revisione di indicare la natura dei residui attivi relativi all'esercizio 2009 ed agli esercizi anteriori, precisando in particolare ogni elemento utile ad accertare l'effettività degli stessi e il loro grado di riscuotibilità, fornendone il relativo elenco con espressa indicazione di quelli tuttora da riscuotere.

L'Organo di revisione del Comune di Bardonecchia, con nota n. 8337 del 9 giugno 2014, ha inviato la documentazione richiesta, precisando che l'avanzo di amministrazione al 31.12.2013 è pari ad € 1.559.422,45 di cui € 986.395,27 vincolati per spese in conto capitale.

In base all'esame della documentazione trasmessa dal revisore del Comune, il Magistrato istruttore riteneva che sussistessero i presupposti per l'attivazione della procedura prevista dall'art. 1, comma 168, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 e chiedeva al Presidente di deferire la questione alla Sezione Regionale del controllo per l'esame e pronuncia di competenza.

Considerato in diritto

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

2

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"*.

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, 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.

Qualora le irregolarità esaminate 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, siffatta funzione del controllo sui bilanci di questa Corte 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.

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.

*** **

L'esame della relazione redatta ai sensi dell'art. 1, comma 166 della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria per il 2006) dal Revisore del Comune di Bardonecchia, in ordine alle risultanze del Rendiconto relativo all'esercizio 2012, mette in luce la presenza di residui attivi titolo I e III anteriori l'esercizio 2010 per un importo (€ 561.451,39) particolarmente rilevante in relazione all'avanzo di amministrazione registrato (€ 1.707.279,08, incidenza del 32,8%).

4



Peraltro, se si considera che dell'avanzo di amministrazione sopra indicato € 100.128,99 sono vincolati a copertura delle perdite derivanti dal recesso del comune dal Consorzio Formont, € 1.563.506,78 sono vincolati a spese in conto capitale (e, pertanto, si tratta di somme che il comune deve comunque ricostituire), l'incidenza dei residui vetusti sull'avanzo disponibile (pari ad € 43.643,31) sale al 390,514 %, indice di un ente in sostanziale disavanzo.

La modalità di gestione dei residui, sia attivi che passivi, è di fondamentale importanza nella materia dei bilanci pubblici e, in particolare, di quelli comunali.

Molto spesso, infatti, accade che le procedure di formazione e rendicontazione del bilancio non siano conformi alle norme ed ai principi contabili vigenti in materia.

In fase previsionale si assiste sovente alla sistematica sovrastima delle entrate e al sottodimensionamento delle voci di spesa.

In fase di rendicontazione si assiste invece al mantenimento in bilancio di residui insussistenti o di dubbia esigibilità.

Tutto ciò si ripercuote negativamente sul bilancio dell'ente e finisce per generare situazioni di grave criticità per la tenuta degli equilibri di bilancio.

In particolare, in merito al mantenimento in bilancio dei residui attivi, si rileva che il credito può essere mantenuto nel bilancio, adottando alcune regole specifiche e tenendo un comportamento prudente: possono essere mantenuti fra i residui dell'esercizio solo le entrate accertate per le quali esista un effettivo titolo giuridico che nella sostanza, e non solo formalmente, costituisca l'ente territoriale creditore della relativa entrata.

Infatti, i residui riportati nel bilancio concorrono a formare il risultato di amministrazione che l'ente può applicare ed utilizzare negli esercizi successivi cosicché, soprattutto in relazione ai residui attivi - entrate che l'ente ha accertato, ma non incassato -, si pone la necessità che vengano mantenuti nel bilancio solo quelli che l'ente ha la ragionevole certezza di incassare.

A questo proposito è bene mettere in luce che, al fine di conferire veridicità ed attendibilità al bilancio dell'ente, il legislatore ha stabilito che al termine di ciascun esercizio, prima dell'inserimento nel conto del bilancio dei residui attivi e passivi, l'ente deve procedere ad una particolare operazione di riaccertamento degli stessi che, in relazione a quelli attivi, consiste nel riesame delle ragioni creditorie dell'ente al fine di decidere se mantenere il residuo, in tutto o in parte, nel bilancio dell'ente (art. 228, co. del Testo unico sugli enti locali).

Considerata la finalità della norma deve trattarsi di un controllo sostanziale e non solo formale.

Detto in altri termini, l'ente non può limitarsi a verificare che continui a sussistere il titolo giuridico del credito, l'esistenza del debitore e la quantificazione del credito, ma

deve anche verificare l'effettiva riscuotibilità dello stesso e le ragioni per le quali non è stato riscosso in precedenza; cosicché ove risulti che il credito, di fatto, non è più esistente, esigibile o riscuotibile, esso deve essere stralciato dal conto dei residui e inserito nel conto del patrimonio in un'apposita voce dell'attivo patrimoniale fino al compimento del termine prescrizione (art. 230 del Testo unico sugli enti locali, così come ripreso anche dal punto n. 55 del principio contabile n. 3), al termine del quale deve essere eliminato anche da tale conto, con contestuale riduzione del patrimonio.

Il mantenimento di residui attivi inesigibili nel conto del bilancio incide sull'attendibilità del risultato contabile di amministrazione e sulla formazione di un avanzo di amministrazione effettivamente esistente (art. 187 del Testo unico sugli enti locali).

Considerato che l'ente può utilizzare l'avanzo di amministrazione negli esercizi successivi risulta chiaro che le voci che lo compongono devono essere veritiere e, pertanto, è necessario che vengano mantenuti nel Conto del bilancio i soli residui attivi esigibili, la riscossione dei quali presenti un ragionevole grado di certezza.

Con specifico riferimento a quanto emerge dal conto consuntivo del Comune di Bardonecchia, per quanto attiene ai residui attivi relativi ad anni precedenti il 2010, tali osservazioni acquistano pregnanza alla luce dell'ingente incidenza dei residui attivi sull'avanzo di amministrazione (quasi il 400 %) ed alla dubbia realizzabilità di tali crediti.

D'altra parte, la stessa tabella 1.9.1. del questionario evidenzia percentuali di riscossioni sui residui vetusti bassissime: a fronte di € 60.346,55 relativi a residui del Titolo I antecedenti l'esercizio 2008, nel 2012 il comune ha incassato € 10.648,08; a fronte di € 151.240,34 per residui del Titolo III di pari annualità, nel 2012 sono stati incassati appena € 11.940,02.

Tali dati confermano i dubbi sull'effettività di questi residui.

Dalla documentazione trasmessa, relativa all'evoluzione al 31.12.2013, si evince che i residui dei titoli I e III relativi agli anni 2009 ed antecedenti sono relativi all'imposta comunale per esercizio di imprese, alla TOSAP, alla TARSU, all'ICI, all'imposta comunale sulla pubblicità, sanzioni per violazioni amministrative di Regolamento (senza ulteriore specificazione), fitti reali da fondi rustici.

Limitando l'esame ai dati complessivi, risulta quanto segue:

TITOLO I

Residui al 31.12.2012: € 308.013,18

Residui stralciati: - € 341,85

Residui riscossi: € 15.198,05

Residui al 31.12.2013: € 292.473,18.

TITOLO III

6


Residui al 31.12.2012: € 253.438,31

Residui stralciati: - € 3.353,31

Residui riscossi: € 40.230,48

Residui al 31.12.2013: € 209.854,52.

Dunque, i residui dei titoli I e III relativi all'esercizio 2009 ed a quelli anteriori erano pari ad € 561.451,39 al 31.12.2012 e sono risultati pari ad € 502.327,7 da rendiconto 2013: la percentuale di riscossione appare minima e ciò rinforza le forti perplessità della Sezione sulla realizzabilità di tali crediti.

Inoltre, l'incidenza di tale monte residui sull'avanzo 2013 (con calcolo dunque ampiamente favorevole all'ente atteso che, per omogeneità di criterio, si sarebbero dovuti considerare anche i residui dell'esercizio 2010), pari ad € 1.559.422,45, di cui € 986.395,27 vincolati per spese in conto capitale, confermano che anche l'avanzo del 2013 è meramente contabile in quanto condizionato da residui di dubbia esigibilità.

Ciò posto, la Sezione ritiene che, considerata l'incidenza dei residui attivi vetusti sull'avanzo di amministrazione, sia necessaria una rigorosa applicazione del principio di prudenza non applicando ai bilanci futuri alcun avanzo, attesa la sua natura esclusivamente contabile. Inoltre è necessario che l'ente avvii una rigorosa ed attenta verifica di tutte le voci classificate fra i residui attivi e mantenga nel bilancio i soli crediti esistenti per i quali non solo abbia avviato procedure per la riscossione ma che, in base agli elementi acquisiti, le stesse possano essere portate a termine positivamente.

Né può indurre a differenti conclusioni la circostanza che in relazione a gran parte dei crediti siano stati emessi appositi ruoli coattivi, atteso che la sola emissione del ruolo coattivo non è elemento sufficiente a garantire una certa percentuale di riscossione.

*** **

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 possa 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 dalle 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:

7


- 1) Accerta che nel corso del 2012 il comune di Bardonecchia presenta un'elevata incidenza di residui attivi, provenienti anche da anni precedenti al 2010, in rapporto all'avanzo di amministrazione;
- 2) Invita l'Amministrazione dell'Ente a porre in essere misure idonee all'abbattimento dei residui attivi sopra indicati;

Così deliberato nell'adunanza del giorno 1 luglio 2014.

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.

Il Magistrato Estensore

(dott. Cristiano Bardi)



Il Presidente f.f.

(dott. Mario Pischedda)



Depositata in Segreteria

il

- 2 LUG. 2014

Il Direttore della Segreteria

(dott. Federico Sola)

