Deliberazione n. 53/2015/PRSP

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 2, 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, c. 1, lett. *e*) del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla l. 7 dicembre 2012, n. 213;

Vista la l. 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3;

Visto l'art. 1, c. 166 e ss., della l. 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'art. 6, c. 2, d.lgs. 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;

Presa visione della relazione inviata a questa Sezione regionale di controllo della Corte dei conti predisposta dall'Organo di revisione del comune di PENNABILLI (RN);

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 prot. n. 7060 dell'11 dicembre 2014;

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 Italo Scotti;

premesso che

dall'esame della relazione sul rendiconto 2012 redatto ai sensi dell'articolo 1, commi 166 e seguenti della legge 23 dicembre 2005, n. 266, dall'Organo di revisione del Comune di PENNABILLI (RN), nonché a seguito dell'attività istruttoria svolta, sono emerse le seguenti irregolarità/criticità:

- presenza di residui attivi vetusti privi di titolo giuridico;
- mancata adozione delle misure per garantire una maggiore tempestività dei pagamenti.

Con nota 0005771-09/12/2014-SC_ER-T76-P il Magistrato istruttore chiedeva di fornire chiarimenti in proposito. Tali chiarimenti sono stati comunicati con nota di risposta prot. n. 7060 dell'11 dicembre 2014.

Considerato in diritto

L'articolo 1, commi 166 e seguenti della legge n. 266/2005, ha attribuito alle Sezioni regionali della Corte dei conti una nuova tipologia di controllo avente ad oggetto i bilanci di previsione ed i rendiconti degli enti locali. Tale controllo si sviluppa 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 artt. 119, c. 6, Cost., e 202, c. 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, della struttura e della gestione del bilancio che, viceversa, costituiscono l'oggetto del controllo ex art. 1, c. 166, l. n. 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 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'art. 1, c. 168, l. n. 266/2005, bensì accertano il loro adempimento entro un termine determinato dalle Sezioni stesse (punto n. 4 della deliberazione).

Inoltre, il recente d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, c. 1, della legge 7 dicembre 2012, n. 213 – abrogativo, tra l'altro, dell'art. 1, c. 168, l. n. 266/2005 - ha, ulteriormente, potenziato la vigilanza sull'adozione delle misure correttive introducendo, nel Tuel, con l'art. 3, c. 1, lettera e), l'art. 148-*bis* il quale sancisce 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".*

Tutto ciò premesso, a seguito dell'esame documentale e dell'attività istruttoria svolta in contraddittorio con l'amministrazione, sono emerse la seguente irregolarità suscettibile di specifica pronuncia ai sensi dell'art. 148-*bis* Tuel e le criticità che si passano ad illustrare.

1. L'irregolarità riscontrata, suscettibile di specifica pronuncia ai sensi e per gli effetti dell'art. 148-*bis* Tuel, consiste nella **presenza di residui attivi vetusti privi di titolo giuridico.**

Dall'esame del questionario è emersa la presenza di residui attivi di esercizi precedenti il 2008 relativi al Titolo III per € 444.888,77. Tale criticità, già riscontrata nel precedente esercizio 2011, ha origine da crediti derivanti principalmente da concessioni cimiteriali per € 348.000,00.

In proposito l'Ente stesso asserisce che *"non esistono titoli giuridici specifici a supporto dei predetti accertamenti",* attestando comunque che *"negli anni sono stati concessi a privati numerosi loculi cimiteriali, operazione che prosegue tuttora".*

La Sezione, pur prendendo atto di quanto dichiarato dall'Ente, rileva che il credito può essere mantenuto nel bilancio solo in presenza di un effettivo titolo giuridico che nella sostanza, e non solo formalmente, costituisca l'ente territoriale creditore della relativa entrata; entrata allocata al titolo terzo nel caso di canoni

per concessioni cimiteriali o al titolo quarto per concessioni cimiteriali in diritto di superficie.

Si ribadisce quindi la necessità, come stabilito dal legislatore, anche in considerazione dell'entrata in vigore della normativa sull'armonizzazione dei bilanci, di procedere, al termine di ciascun esercizio, e prima dell'inserimento nel conto del bilancio dei residui attivi e passivi, 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, comma 3 del Testo unico sugli enti locali).

Inoltre, per quanto l'Ente affermi che di detta situazione l'attuale amministrazione sia pienamente consapevole e che in ragione di ciò abbia impostato il proprio percorso amministrativo cercando di mettere in atto tutte le decisioni ritenute di volta in volta necessarie al recupero di scelte pregresse, la Sezione non può esimersi dal riscontrare una grave irregolarità contabile e gestionale, evidenziando una palese condizione di squilibrio effettivo (vd. tab. seg.).

Residuo attivo ante 2008 non supportato da titoli giuridici al 31/12/2013	€ 348.000,00
Avanzo di Amministrazione es. 2012	€ 67,15

2. Inoltre, la Sezione ritiene doveroso segnalare la presenza della seguente criticità, riscontrata sulla base del questionario e dell'attività istruttoria che, pur non generando ricadute pericolose sul rendiconto 2012, va attentamente vagliata nella gestione del bilancio degli esercizi futuri.

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 presi dall'Ente locale per garantire una maggiore tempestività dei pagamenti dovuti in forza di somministrazioni, forniture e appalti e la mancata

pubblicazione delle misure adottate sul sito internet.

La Sezione rileva che l'articolo 9 D.L. 1.7.2009, n. 78 convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102 stabilisce che le Pubbliche amministrazioni adottano, 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 sono pubblicate sul sito internet dell'Amministrazione.

La mancata adozione da parte dell'Ente locale di un provvedimento contenente le misure organizzative, oltre a costituire un inadempimento ad un preciso obbligo fissato dal legislatore, non consente di rendere conoscibile, a soggetti eventualmente interessati a stipulare le suindicate tipologie di contratti, le modalità ed i termini di adempimento delle obbligazioni contrattuali assunte.

Tutto ciò premesso la Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna,

invita l'Ente

ad adottare:

- con riferimento alla grave irregolarità riscontrata, i provvedimenti necessari volti a sanare lo squilibrio effettivo rilevato. I provvedimenti dovranno essere assunti entro 60 giorni dalla comunicazione del deposito della presente pronuncia e dovranno essere immediatamente trasmessi a questa Sezione per il conseguente esame, ai sensi dell'art. 148-*bis* del Tuel, introdotto dall'art. 3, c. 1, lett. e) del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla l. n. 213/2012;

Dispone

che la presente deliberazione sia trasmessa – mediante posta elettronica certificata – al Comune di PENNABILLI per l'inoltro al Consiglio comunale, al Sindaco e all'Organo di revisione;

che l'originale della presente pronuncia resti depositato presso la predetta Segreteria.

Così deliberato in Bologna, nella camera di consiglio del 5 marzo 2015.

Il presidente

f.to (Antonio De Salvo)

Il relatore

f.to (Italo Scotti)

Depositata in segreteria il 5 marzo 2015.

Il direttore della segreteria

f.to (Rossella Broccoli)