



CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

Delibera n. 171/2017/SRCPIE/PRSE

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

Dott. POLITO Maria Teresa	Presidente
Dott. GILI Luigi	Consigliere Relatore
Dott. Massimo VALERO	Consigliere
Dott. Mario ALI'	Consigliere
Dott. Cristiano BALDI	Primo referendario
Dott.ssa Alessandra CUCUZZA	Referendario

nell'adunanza del 5 ottobre 2017,

Visto l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

Vista la Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

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 il Testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con Regio Decreto 12 luglio 1934, n. 1214;

Vista la Legge 21 marzo 1953, n. 161, contenente modificazioni al predetto Testo unico;

Visto il Decreto Legislativo 18 agosto 2000 n. 267, recante: "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali";

Vista la Legge 14 gennaio 1994, n. 20;

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

Visto il Decreto Legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Vista la delibera della Sezione delle Autonomie, Delibera n. 22/SEZAUT/2016/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 rendiconto dell'esercizio 2015 ed i relativi questionari;

Vista la delibera della Sezione delle Autonomie, Delibera n. 24/SEZAUT/2016/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 preventivo 2016 ed i relativi questionari;

Vista la relazione sul rendiconto relativo all'esercizio 2015 e bilancio 2016-2018, redatta dall'Organo di revisione del **Comune di Varallo Pombia (NO)**, 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 di controllo ha convocato la Sezione per l'odierna seduta;

Udito il relatore, Consigliere dott. Luigi Gili;

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 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".

Infine, il terzo comma dispone che, 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 166 e seguenti, 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.

Peraltro, qualora le irregolarità riscontrate 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, appare comunque opportuno segnalare agli Enti irregolarità contabili non gravi o meri sintomi di difficoltà, soprattutto se accompagnate e



potenziate da sintomi di criticità o da carenze 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.

Considerato in diritto

Dall'esame della relazione relativa al rendiconto dell'esercizio 2015, bilancio preventivo 2016 e dalla successiva istruttoria sono emerse alcune criticità, formalmente segnalate all'Ente, attraverso l'invito a fornire le proprie deduzioni ed ulteriori chiarimenti, pervenuti con nota 5 aprile 2017, a firma dell'Organo di revisione e del Sindaco.

Si premette che il Comune di Varallo Pombia aveva deliberato lo stato di dissesto finanziario ai sensi dell'art. 244 del TUEL e seguenti, in merito al quale si sintetizzano i passaggi fondamentali:

- con deliberazione n. 5 del 22 febbraio 2014, il Consiglio Comunale ha deliberato il dissesto finanziario ai sensi dell'art. 244 del TUEL, a seguito del riconoscimento di un debito fuori bilancio dovuto alle statuizioni di un lodo arbitrale con la società Molteni S.P.A. per un importo di euro 4.869.873,46;
- con successiva deliberazione del Consiglio Comunale n. 22 del 25 giugno 2014, l'Ente ha deliberato l'ipotesi di bilancio di previsione stabilmente riequilibrato; tale bilancio è stato approvato dal Ministero dell'Interno con Decreto n. 138181 del 13 novembre 2014, poi recepito dal Consiglio Comunale;
- in data 7 giugno 2016 con Decreto del Ministero dell'Interno n. 133963 è stato approvato il piano di estinzione delle passività pregresse del Comune;
- in data 22 marzo 2017 prot. n. 0003312 il Sindaco ha trasmesso la relazione di fine mandato per il periodo 2012-2016, dalla quale risulta che l'Organo Straordinario di Liquidazione ha deliberato in data 14 novembre 2016 (Verbale di deliberazione della Commissione straordinaria di liquidazione n. 4, acquisito dalla Sezione in sede istruttoria) la rendicontazione finale della procedura, procedendo alla chiusura della stessa e dandone contestuale comunicazione al Ministero dell'Interno.

Ciò premesso, il Magistrato Istruttore, valutate le complessive risultanze dell'attività istruttoria, ha ritenuto sussistenti i presupposti per l'esame collegiale. *** **

1) Rispetto dei parametri di deficitarietà strutturale per il triennio 2013/2015.

Per l'esercizio 2015 non risulta rispettato il parametro relativo alla "Consistenza dei debiti di finanziamento non assistiti da contribuzioni superiore al 150 per cento rispetto alle entrate correnti per gli enti che presentano un risultato contabile di



gestione positivo e superiore al 120 per cento per gli enti che presentano un risultato contabile di gestione negativo, fermo restando il rispetto del limite di indebitamento di cui all'articolo 204 del TUEL con le modifiche di cui all'art. 8, comma 1 della legge 12 novembre 2011, n. 183, a decorrere dall'1 gennaio 2012".

Nello sfioramento di questo parametro è stata determinante la contrazione da parte dell'Ente di un mutuo pari ad euro 3.500.000,00, a seguito della procedura di dissesto come meglio sopra precisato.

Non può non evidenziarsi la circostanza per cui la consistenza di tale assunto debito potrebbe precludere la possibilità di accedere ad altre forme di indebitamento negli anni a venire.

Al riguardo, anche l'Ente ha precisato che l'incidenza del mutuo pari ad euro 3.500.000,00, contratto per l'estinzione della procedura di dissesto, è determinante.

L'Ente, che si è dichiarato consapevole del fatto che tale debito precluderà la possibilità di accedere ad altri finanziamenti in futuro, ha manifestato l'intenzione di reperire fondi, anche attraverso l'alienazione di beni di proprietà comunale, per poter procedere alla riduzione dei mutui in essere e riportare il parametro entro i valori di legge.

Nell'esercizio 2015 l'Ente, sia pur nel rispetto dei limiti di indebitamento previsti dall'art. 204 del TUEL, ha attivato nuovi prestiti per le motivazioni sopra evidenziate, aumentando il relativo trend di crescita da euro 5.079.821,34 al 31/12/2014 ad euro 8.131.489,21 al 31/12/2015 (al netto della quota rimborsata di euro 448.332,13 del 2015).

Risulta pertanto elevata la consistenza dei debiti di finanziamento.

Nel Documento Unico di programmazione 2016-2018 viene riportato l'andamento dell'indebitamento nell'ultimo triennio e la previsione per il prossimo triennio come di seguito riportata:

Incidenza interessi passivi mutui su entrate correnti

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Interessi passivi	270.155,87	247.109,42	228.340,00	279.800,00	246.500,00	228.000,00
Entrate correnti	3.944.259,88	5.690.674,63	3.699.539,31	4.018.450,00	3.580.590,00	3.575.590,00
% su entrate correnti	6,85%	4,34%	6,17%	6,96%	6,88%	6,38%
Limite art. 204 TUEL	8,00%	8,00%	8,00%	8,00%	8,00%	8,00%

Pur apparendo la situazione meritevole di attenzione, si evince il rispetto del limite imposto dall'art. 204 del TUEL.

In tale documento non si è tenuto conto della possibilità di alienare beni per far fronte ad eventuali riduzioni del debito, poiché alla data di approvazione del DUP non era



ancora chiusa la procedura commissariale e pertanto la gestione del patrimonio immobiliare è demandata alla Commissione Straordinaria di Liquidazione.

*** **

2. Flussi e risultato di cassa, utilizzo dell'anticipazione e delle entrate vincolate nell'ultimo triennio.

Dall'esame della tabella relativa ai flussi di cassa (tabella 1.2.4.1), si evidenzia una differenza negativa di parte corrente pari ad euro -1.349.230,10, ed una differenza di parte capitale positiva pari ad euro 5.049.450,11 dovuta in gran parte alla riscossione sul Titolo V dell'Entrata del mutuo pari ad euro 3.500.000,00 contratto a seguito della procedura di dissesto: il fondo cassa iniziale pari ad euro zero risulta essere al 31/12/2015 pari ad euro 3.746.871,10 (di cui fondi liberi pari ad euro 246.871,10). Nel corso del 2015 risultano restituite le anticipazioni di tesoreria precedentemente contratte per un importo di euro 530.280,82; nella competenza 2015 risultano movimentate e restituite anticipazioni di tesoreria per euro 1.488.034,01.

Pertanto, l'Ente ha fatto ricorso ad anticipazioni di tesoreria per 155 giorni nel 2013, 288 giorni nel 2014 e 48 giorni nel 2015 in miglioramento rispetto al passato per effetto della riscossione del mutuo sopra indicato.

Tale criticità risulterebbe soltanto momentaneamente superata in quanto i fondi di cassa liberi al 31/12/2015 sono pari ad euro 246.871,10 e dall'analisi dei dati comunicati dall'Ente al 31/12/2016 nel sistema SIOPE si evidenzia che il fondo cassa risulta dimezzato rispetto all'anno precedente e pari ad un importo di euro 1.638.877,17.

*** **

In merito l'Ente ha precisato di aver fatto ricorso nel corso di questi ultimi esercizi all'anticipazione di cassa per far fronte alle numerose difficoltà finanziarie che ha dovuto affrontare.

La gestione commissariale ha previsto, come da normativa, il riversamento del fondo cassa al 01/01/2014 pari ad euro 542.667,73 interamente sul conto dell'Organo Straordinario di Liquidazione. Tale riversamento sul conto intestato alla Commissione, oltre a quello di tutte le cifre in entrata incassate in conto residui dal 31/12/2013 in poi, ha comportato che l'Ente dovesse ricorrere in modo sistematico all'anticipazione di Tesoreria per tutta la durata dell'esercizio 2014 e per buona parte di quello del 2015. L'ultimo rimborso per anticipazione risale infatti al mese di ottobre 2015. L'Ente ha confermato che le risorse disponibili al 31/12/2015 ammontavano ad euro 246.871,10, mentre la gran parte del fondo cassa era costituita dai fondi vincolati dovuti all'incasso del mutuo di euro 3.500.000,00, la cui quota è stata riversata all'Organo Straordinario di Liquidazione per la chiusura della massa passiva.



Viene rilevato per altro che il fondo cassa al 31/12/2016, pur essendo dimezzato rispetto all'anno precedente, è costituito interamente da fondi propri e che la situazione di cassa non desta al momento preoccupazioni, non avendo il Comune fatto ricorso all'utilizzo di entrate vincolate.

L'Amministrazione rimarca che sarà una sua priorità il mantenimento di un fondo di cassa sempre positivo.

Nell'esercizio 2016 ha giovato molto l'atteggiamento delle amministrazioni centrali che, per la prima volta dopo vari esercizi, hanno provveduto quasi interamente al riversamento dei trasferimenti erariali dovuti già nell'anno di competenza, evitando così la creazione di residui attivi.

*** **

In relazione a quanto comunicato dall'Ente si rileva che l'utilizzo dell'anticipazione di cassa risulta attivato, seppur in misura minima, già nell'esercizio 2012, per essere poi incrementato nel 2013, vale a dire, comunque, prima della promozione della procedura di dissesto, circostanza, questa, che appare sintomo di una non sana situazione finanziaria.

Ciò induce a ritenere che lo squilibrio di cassa risente di squilibri pregressi, momentaneamente superati, anche a causa delle misure adottate a seguito della procedura di dissesto.

In particolare l'Ente ha dovuto agire sia sul versante delle entrate (incremento delle aliquote nella misura massima), sia sul versante della spesa attraverso azioni di riduzioni, contenimento e gestione prudente (si vedano a tal fine le prescrizioni contenute nel Decreto Ministero dell'Interno n. 138181 del 13 novembre 2014, tra le quali, a titolo esemplificativo, si evidenzia l'invito, relativamente alla riduzione delle spese correnti, a mantenere una corretta ed equilibrata gestione delle spese del personale, della gestione dei servizi e, in generale, delle spese di gestione e di funzionamento).

Appare pleonastico osservare che tali prescrizioni dovranno essere tenute in particolare conto anche in sede di redazione dei bilanci futuri adottandi dall'Ente a seguito della chiusura del dissesto per garantire che i risultati ottenuti siano efficienti e duraturi nel tempo.

*** **

3. Esame della relazione sul bilancio 2016-2018.

Dalla documentazione trasmessa ed a seguito dell'attività istruttoria le risposte fornite dall'ente appaiono sufficienti, in funzione del rispetto in sede di previsione degli equilibri di bilancio e dei vincoli di finanza pubblica; sarà cura della Sezione verificare il rispetto in sede di analisi del questionario sul rendiconto 2016.

*** **



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 e monitoraggio possano 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:

1. Accerta che, nell'esercizio finanziario 2015, si è realizzato il seguente parametro di deficitarietà strutturale (D.M. 18 febbraio 2013):

"Consistenza dei debiti di finanziamento non assistiti da contribuzioni superiore al 150 per cento rispetto alle entrate correnti per gli enti che presentano un risultato contabile di gestione positivo e superiore al 120 per cento per gli enti che presentano un risultato contabile di gestione negativo, fermo restando il rispetto del limite di indebitamento di cui all'articolo 204 del TUEL con le modifiche di cui all'art. 8, comma 1 della legge 12 novembre 2011, n. 183, a decorrere dall'1 gennaio 2012";

2. Accerta l'esistenza di un cospicuo e reiterato ricorso all'anticipazione di tesoreria, prolungato anche nell'esercizio 2015 seppur per un periodo di tempo limitato.

Dispone che la presente deliberazione sia trasmessa al Presidente del Consiglio comunale, al Sindaco ed all'Organo di Revisione dei conti del Comune nonché alla Procura in sede della Corte dei conti per eventuali valutazioni di competenza.

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

Così deliberato nella camera di consiglio del 5 ottobre 2017.

Il Magistrato Estensore

Il Presidente

(Consigliere dott. Luigi GILI)

(Dott.ssa Maria Teresa POLITO)

Depositato in Segreteria il 9 OTT. 2017

Il Funzionario Preposto

Dott. Federico Sola

