

ALLEGATO 11

Deliberazione n. 119/2015/PRSE
Comune di Ceprano (FR)
Rend. 2012 e 2013



REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL LAZIO

Nella Camera di consiglio del 10 aprile 2015

composta dai magistrati

Anna Maria Carbone Prosperetti	Presidente;
Maria Luisa Romano	Consigliere;
Carmela Mirabella	Consigliere;
Maria Teresa D'Urso	Consigliere;
Donatella Scandurra	Consigliere relatore;
Elena Papa	Referendario;

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

VISTO il T.U. delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni e integrazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, e successive modificazioni e integrazioni;

VISTO l'art. 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

VISTO il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti approvato con deliberazione n 14/2000 delle Sezioni

Riunite della Corte dei conti in data 16 giugno 2000, successivamente modificato con deliberazione delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003, con deliberazione n. 229 del 19 giugno 2008 del Consiglio di Presidenza e da ultimo, con provvedimento del Consiglio di Presidenza del 24 giugno 2011;

VISTO l'art. 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria per il 2006), che fa obbligo agli Organi di revisione economico – finanziario degli Enti locali di inviare alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti relazioni apposite in ordine ai bilanci di previsione ed ai rendiconti degli Enti medesimi;

VISTO l'articolo 148 bis del D. Lgs. n. 267/2000, introdotto dal D.L. n. 174/2012, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, secondo il quale 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;

VISTO, altresì, il comma 1 bis dell'art. 3 del già citato D.L. n. 174/2012, che, pur avendo espressamente abrogato il comma 168, della legge n. 266 del 2005, ha sostanzialmente confermato e valorizzato, con la previsione di stringenti termini di esecuzione delle pronunzie di grave irregolarità adottate dalle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti e di applicazione di misure cautelari in caso di inosservanza dei medesimi, la funzione di vigilanza

in argomento, destinata ad assumere rilievo autonomo rispetto ai controlli ordinariamente svolti sulla contabilità dei successivi cicli gestionali;

VISTA la deliberazione di questa Sezione n. 19/2013/DORG del 13 febbraio 2013, con la quale si è disposto che *“gli esiti dei controlli sui bilanci di previsione e sui rendiconti degli enti locali, di cui all’art. 148-bis del d.lgs. 267/2000 e all’art.1, commi 166 e 167 della legge n. 266/2005, formeranno oggetto di pronunzia da parte della Sezione non solo agli effetti dell’accertamento di gravi irregolarità contabili e finanziarie, ma anche in altri casi segnalati dal magistrato istruttore”*;

VISTA la deliberazione di questa Sezione n. 21/2014/PRSE sul rendiconto 2011;

VISTE le deliberazioni della Sezione delle Autonomie n. 18/SEZAUT/2013/INPR del 12 luglio 2013 e n. 11/SEZAUT/2014/INPR del 18 aprile 2014, con le quali sono state approvate le linee-guida per la redazione, da parte degli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali, delle relazioni di cui alla sopra richiamata legge n. 266/2005 sui rendiconti 2012 e 2013 degli enti stessi nonché dettati indirizzi di coordinamento della conseguente attività delle Sezioni regionali di controllo;

VISTE le deliberazioni di questa Sezione n. n. 271/2013/INPR del 12 dicembre 2013 e n. 172/2014/INPR del 10 ottobre 2014, con le quali gli organi di revisione economico – finanziario dei Comuni del Lazio sono stati formalmente invitati a produrre le relazioni sui rendiconti 2012 e 2013;

VISTE le relazioni questionario predisposte dall’organo di revisione economico – finanziario del Comune di Ceprano (FR) sui rendiconti 2012 e 2013, acquisite al n. 561 del 6 febbraio 2014 e al n. 5967 del 30 dicembre 2014;

VISTA la nota istruttoria di questa Sezione n. 5243 del 24 novembre 2014;

VALUTATI i chiarimenti forniti dall'Organo di revisione con nota n. 400 del 28 gennaio 2015;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 13 del 31 marzo 2015, con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna camera di consiglio;

UDITO nella Camera di consiglio il Magistrato relatore, Consigliere Donatella Scandurra;

PREMESSO CHE

Dall'esame della relazione sui rendiconti 2012 e 2013, redatte ai sensi dell'art. 1, commi 166 e segg., della legge 23 dicembre 2005, n. 266, dall'Organo di revisione economico – finanziario del Comune di Ceprano (FR) (8.587 abitanti), non sono emerse anomalie finanziario/contabili di particolare gravità, tali da incidere sugli equilibri di bilancio.

L'Organo di revisione economico – finanziario del Comune di Ceprano non ha rilevato gravi irregolarità contabili.

CONSIDERATO CHE

Ai sensi delle disposizioni introdotte dalla legge finanziaria 2006 (art. 1, commi 166 e seguenti), gli organi di revisione economico – finanziario degli enti locali devono trasmettere alla Corte dei conti apposite relazioni sui bilanci preventivi e rendiconti degli enti stessi.

L'art. 3, comma 1 bis, del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni, dalla con legge 7 dicembre 2012, n. 213, recante *“Rafforzamento dei controlli in materia di enti locali”*, ha disposto l'abrogazione espressa dell'art. 1, comma 168, della richiamata legge n. 266/2005.

Con l'inserimento dell'art. 148 bis del d.lgs. 267/2000, ad opera dell'art. 3, comma 1, del richiamato decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, il Legislatore nazionale ha inteso espressamente ricondurre tale tipo di controllo alle disposizioni dell'art. 1, commi 166 e seguenti della legge n. 266/2005, puntualizzandone le finalità, così come si sono venute delineando in via pretoria.

Trattasi di un controllo, che - in quanto finalizzato alla tutela “*dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica*” - ha lo scopo di segnalare ai Consigli degli enti interessati la presenza di comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria, al fine di stimolare l'adozione di provvedimenti autocorrettivi.

La presente deliberazione espone gli esiti dei controlli effettuati, ai sensi della normativa citata in premessa, sulle risultanze rendicontate della gestione finanziario – contabile inerenti ai cicli 2012 e 2013, del Comune di Ceprano.

È bene, al riguardo, evidenziare che l'esame dei conti comunali in prospettiva pluriennale, secondo un orientamento ormai consolidato della Sezione (*cf.* del. n. 11/2014/PRSP; n. 52/2014/PRSE), consente di apprezzare il fenomeno finanziario sottostante nel suo sviluppo dinamico, in piena aderenza alla “*ratio*” sottesa al controllo *ex lege* n. 266/2005, ed *ex art.* 148 bis TUEL, rivolto ad accertare la legittimità della gestione finanziaria sotto il profilo della relativa conformità ai principi dell'equilibrio durevole e della sostenibilità nel tempo (*cf.*, al riguardo, *ex pluribus* Corte Costituzionale sent. n. 198/2012, n. 60/2013 e n. 40/2014), nel pieno rispetto degli obblighi di concorrere al conseguimento degli obiettivi generali di finanza pubblica, come trasfusi negli

artt. 81, 97 e 119 della Costituzione nel testo novellato dalla legge costituzionale n. 1/2012.

I fenomeni di criticità individuati agli esiti della descritta attività istruttoria e delle verifiche finanziario contabili compiute, come prospettati all'attenzione del Collegio per il vaglio di competenza, e di seguito singolarmente esposti, presentano profili di rischio attenuati.

1. Risultato della gestione di competenza e equilibrio di parte corrente

(punto 1.1 del questionario)

L'Ente, pur presentando un miglioramento del saldo della gestione di competenza, nei termini di seguito riportati

2010	2011	2012	2013
-977.985,30	-494.778,32	-301.512,16	166.047,12

non ha raggiunto nel 2013 l'equilibrio di parte corrente, che, al netto delle variazioni, risulta essere di segno negativo per € 450.840,83 nel 2013, nonostante l'uso di entrate di parte corrente destinate a spese di investimento per per € 29.087,11 nel 2013.

Il saldo negativo della gestione corrente è dato dalla differenza tra le entrate dei primi tre Titoli e le spese del Titolo I sommate a quelle del Titolo III per rimborso prestiti.

Il mantenimento dell'equilibrio della parte corrente del bilancio è elemento centrale e di fondamentale importanza nella gestione finanziaria degli Enti locali perché denota la capacità dell'Ente di assicurare la spesa corrente con le risorse ordinarie (primi tre Titoli delle Entrate) derivanti dal prelievo

tributario, dai trasferimenti dallo Stato o da altre Amministrazioni pubbliche e dai proventi dei servizi e delle attività svolte in favore della comunità locale.

In proposito, l'art. 162, comma 6, del TUEL prevede espressamente che, sia in sede di approvazione del bilancio di previsione che nella successiva gestione, venga garantito l'equilibrio della gestione corrente intesa quale saldo positivo o pareggio dato dalla differenza tra la somma delle spese correnti con quelle necessarie per il rimborso delle quote capitali dei mutui e dei prestiti obbligazionari.

In questo modo, il legislatore ha inteso assicurare un equilibrio economico – patrimoniale impedendo il finanziamento di spese ordinarie e ricorrenti con entrate straordinarie o in conto capitale. Il verificarsi di una situazione di squilibrio nella quale le spese correnti sono superiori alle entrate ordinarie evidenzia l'esistenza di un'anomalia gestionale che può essere temporanea o duratura. Nel primo caso è sufficiente ricercare le cause della situazione di squilibrio che può essere determinata da incrementi di spesa eccezionali o da una imprevista riduzione delle entrate e porre in essere interventi di natura eccezionale che possono consistere in riduzioni di spesa, laddove possibile, o nell'utilizzo di entrate patrimoniali di Titolo IV per garantire l'equilibrio. Nel secondo la questione è più complicata poiché se lo squilibrio si ripete nel tempo è sicuro indice di una spesa che è divenuta strutturalmente superiore alle entrate ed i rimedi che l'ente deve adottare debbono essere maggiormente incisivi e complessi poiché devono consistere, alternativamente o congiuntamente, in una progressiva riduzione della spesa o in un aumento delle entrate ordinarie (primi tre Titoli). L'importanza dell'equilibrio di bilancio è stata recentemente ribadita dal legislatore che,

nell'ambito della legge di attuazione del principio del pareggio di bilancio previsto dall'art. 81 della Costituzione, ha stabilito che i bilanci delle Regioni, dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane e delle Province autonome di Trento e di Bolzano si considerano in equilibrio quando, sia nella fase di previsione che di rendiconto, registrano: a) un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate finali e le spese finali; b) un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate correnti e le spese correnti, incluse le quote di capitale delle rate di ammortamento dei prestiti (art. 9, comma 1, della legge 24 dicembre 2012, n. 243). Ha stabilito, inoltre, che qualora, in sede di rendiconto di gestione gli Enti in questione registrino un valore negativo dei saldi indicati sopra sono tenuti ad adottare misure di correzione tali da assicurarne il recupero della differenza negativa entro il triennio successivo (comma 2 del citato art. 9). Anche se le disposizioni da ultimo richiamate si applicheranno a partire dall'esercizio 2016 (art. 21, comma 3, della citata legge n. 243 del 2012), è opportuno che gli Enti locali attuino una gestione finanziaria diretta ad assicurare sia l'equilibrio della gestione di competenza che l'equilibrio della parte corrente del bilancio.

Quanto all'evidenziato e reiterato sussistere del risultato negativo della gestione di competenza, l'organo di revisione ha che riferito che il dato negativo degli esercizi precedenti il 2013 è stato condizionato dalle incertezze relative alle entrate derivanti dai tributi locali e che l'Ente sta prestando già dal 2013 ad una maggiore attenzione alla programmazione della spesa.

A tal riguardo, è bene evidenziare che il saldo negativo della gestione di competenza può essere ripianato mediante l'utilizzo dell'avanzo di

amministrazione, rilevato al 31 dicembre dell'esercizio precedente, applicato alla spesa corrente.

Il saldo negativo individua la differenza tra gli accertamenti e gli impegni, riferiti ad un dato esercizio, consentendo di verificare l'equilibrio tra le risorse affluite all'ente e quelle utilizzate nella sola gestione dell'esercizio, preso a riferimento.

Tale dato denota insufficienza delle provviste finanziarie dell'esercizio rispetto al fabbisogno e può comportare nel tempo l'erosione dell'avanzo di amministrazione.

Il saldo della gestione di competenza negativo, seppure compensato dall'applicazione dell'avanzo degli esercizi pregressi, fa sorgere dubbi circa l'attendibilità dell'attività di programmazione eseguita in sede di bilancio di previsione relativamente all'accertata sovrastima di alcune previsioni di entrata.

Sul punto, ritiene la Sezione di adottare una "*Pronuncia con segnalazioni*", affinché l'Ente provveda ad una più corretta quantificazione delle previsioni di entrata e al riequilibrio della gestione corrente, fermo restando che le iniziative assunte continueranno a formare oggetto di apposita verifica nei prossimi cicli contabili.

2. Gestione dei residui (punti 1.9.9 del questionario 2012 e 1.10.9 del questionario 2013)

In sede istruttoria, si è rilevata la modesta movimentazione dei residui attivi ante 2008-2009 relativi ai Titoli I, III e VI, pari a € 302.590,64 per il 2012 e a € 488.860,6 per il 2013. L'Organo di revisione ha fatto presente che l'ammontare dei residui formerà oggetto di un puntuale riaccertamento in

occasione del passaggio alla contabilità armonizzata previsto nell'anno 2015 e che procederà ad una revisione dei residui, attivi e passivi, sulla base delle nuove regole contabili ed ai sensi del D. Lgs. n. 118/2011 e del D. Lgs. n. 126/2014.

La gestione dei residui presenta, inoltre, due parametri deficitari: il volume dei residui attivi di nuova formazione dei Titoli I e III è superiore al 42 per cento rispetto agli accertamenti dei medesimi Titoli (esercizio 2012); il volume dei residui passivi provenienti dal Titolo I è superiore al 40 per cento degli impegni della medesima specie corrente (esercizi 2012/2013).

Sul punto, è bene evidenziare che la quantificazione dell'eventuale disavanzo sostanziale, che dovrà essere ripianato nel triennio 2014-2016, dipende dalla verifica dell'entità dei vincoli sul risultato di amministrazione ed è fortemente influenzato dalle operazioni di riaccertamento dei residui, attività questa ormai non più dilazionabile, attesa la prossima scadenza del 1 gennaio 2015 di entrata in vigore del nuovo sistema contabile.

Il riaccertamento dei residui deve essere effettuato da tutti i responsabili di settore motivando le ragioni del loro mantenimento o dell'eventuale cancellazione, parziale o totale.

In base al principio contabile n. 3 il rendiconto generale della gestione e la relazione sulla gestione, di cui all'art. 231 del Tuel, devono essere redatti con la partecipazione attiva di tutti i responsabili dei servizi in relazione non solo all'operazione di riaccertamento dei residui attivi e passivi, ma anche all'analisi dei risultati aggiunti, dei programmi realizzati e in corso di realizzazione, alla dimostrazione dei risultati in riferimento agli indirizzi dell'ente di cui agli strumenti generali di programmazione.

Nel 2013 il Comune ha fatto ricorso all'anticipazione di liquidità, ex D.L. 35/2013 per € 528.133,26.

La contabilizzazione in parte spesa dell'anticipazione, ex D.L. n. 35/2013, va evidenziata o come accantonamento nel risultato di amministrazione 2013 o come posta di spesa impegnata, destinata e confluire tra i residui passivi dello stesso risultato di amministrazione.

Sulla base dei suddetti rilievi, è bene anche ricordare all'Ente che quando l'ammontare del risultato d'amministrazione è inferiore alla somma delle risorse vincolate, lo stesso versa in una situazione di disavanzo sostanziale, dovendo ricercare i fondi necessari per finanziare tutte le spese derivanti da entrate vincolate rifluite nel risultato di amministrazione.

Ritiene, dunque, la Sezione che sul punto vada adottata “*Pronuncia con segnalazioni*”, affinché l'Ente indichi i vincoli sull'avanzo e le modalità di copertura, fermo restando che le misure assunte dall'Ente formeranno oggetto di monitoraggio nei successivi cicli contabili.

3. Contenimento delle spese - Art. 6, commi da 7 a 10 e commi da 12 a 14 del d.l. n. 78/10 (punto 1.14 del questionario del 2012 e 1.15 del questionario 2013)

In sede istruttoria si è riscontrato che l'Ente ha superato il limite previsto dall'art. 6, comma 8, del D.L. 78/2010 per “*Relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza*” nel 2012 per € 2.755,18 e nel 2013 per € 66,00.

L'Ente ha, poi, inviato il prospetto delle spese di rappresentanza.

La limitata entità dello sforamento porta a ritenere che il superamento del limite normativamente previsto non costituisca grave irregolarità.

Anche su questo punto la Sezione ritiene che vada, comunque, adottata “*Pronuncia con segnalazioni*”, affinché l’Ente adotti le misure di contenimento di spesa previste dalla legge, fermo restando che le iniziative assunte dall’Ente formeranno oggetto di monitoraggio nei successivi cicli contabili.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Lazio adotta “*Pronuncia con segnalazioni*” sui punti n. 1 “*Risultato della gestione di competenza e equilibrio di parte corrente*”, n. 2 “*Gestione dei residui*” e n. 3 “*Contenimento delle spese - Art. 6, commi da 7 a 10 e commi da 12 a 14 del d.l. n. 78/10*”, affinché l’Ente adotti tempestivamente tutte le misure idonee ad eliminare le anomalie accertate, con l’avvertenza che ognuna delle sopra evidenziate anomalie continuerà a formare oggetto di costante monitoraggio nei successivi cicli di bilancio.

DISPONE

che la presente deliberazione sia trasmessa al Consiglio Comunale di Ceprano (FR) ed all’Amministrazione comunale, in persona del Sindaco, nonché, per conoscenza, all’Organo di revisione economico – finanziario.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di rito.

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio del 10 aprile 2015.

Il Relatore

Il Presidente

f.to Donatella SCANDURRA

f.to Anna Maria CARBONE PROSPERETTI

Depositato in Segreteria il 25 maggio 2015

Il Direttore del Servizio di Supporto

f.to Emanuele Landolina