



REPUBBLICA ITALIANA
CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO
PER LA LIGURIA

composta dai magistrati:

Fabio Viola	Presidente
Alessandro BENIGNI	Consigliere
Francesco BELSANTI	Consigliere
Donato CENTRONE	Primo Referendario (relatore)
Claudio GUERRINI	Primo Referendario

nell'adunanza del 24 novembre 2017

visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214;

viste le leggi 21 marzo 1953, n. 161, e 14 gennaio 1994, n. 20;

vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti 16 giugno 2000, n. 14, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite 3 luglio 2003, n. 2 e 17 dicembre 2004, n. 1;

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;

visto l'art. 3 del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

udito il relatore, referendario dott. Donato Centrone

Premesso in fatto

L'esame della relazione redatta dal Collegio dei revisori dei conti del Comune di Albisola Superiore, sulla base dei dati tratti dal rendiconto consuntivo 2015, ha evidenziato alcune criticità, per le quali è stata inviata richiesta istruttoria in data 12 aprile 2017. Il Comune, con nota del 17 maggio 2017, ha fornito parziali chiarimenti, producendo specifica documentazione in merito. L'esame collegiale si è reso necessario al fine valutare le seguenti situazioni, fonte di potenziale impatto sulla situazione economico-finanziaria:

- I. anticipazioni di tesoreria;
- II. attività di contrasto all'evasione tributaria;

III. mancato conseguimento degli obiettivi posti dal patto di stabilità interno.

All'adunanza del 24 novembre 2017 non è intervenuto alcun rappresentante del Comune.

Considerato in fatto e diritto

La legge 23 dicembre 2005, n. 266, all'art. 1, comma 166, ha previsto che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti 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, i bilanci di previsione ed i rendiconti.

La magistratura contabile ha sviluppato le indicate verifiche in linea con le previsioni contenute nell'art. 7, comma 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 all'adozione di effettive misure correttive da parte degli enti interessati.

L'art 3, comma 1, lett. e), del decreto-legge n. 174 del 2012, convertito dalla legge n. 213 del 2012, ha introdotto nel d.lgs. n. 267 del 2000 l'art. 148-*bis* (intitolato "*Rafforzamento del controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria degli enti locali*"), il quale prevede che la Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti esaminino i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi degli enti locali 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 alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici locali e di servizi strumentali. In base all'art. 148-*bis*, comma 3, del d.lgs. n. 267 del 2000, 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*", ed a trasmettere alla Corte i provvedimenti adottati, in modo che la magistratura contabile possa verificare, nei successivi trenta giorni, se gli stessi siano idonei a rimuovere le irregolarità ed 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 decreto-legge n. 174 del 2012, hanno istituito tipologie di controllo, estese alla generalità degli enti locali, finalizzati ad evitare danni agli equilibri di bilancio. Tali controlli si collocano, pertanto, su un piano distinto rispetto al controllo sulla gestione amministrativa e sono compatibili con l'autonomia di regioni,

province e comuni in forza del supremo interesse alla legalità finanziaria ed alla tutela dell'unità economica della Repubblica (artt. 81, 119 e 120 Cost.).

Tali prerogative assumono ancora maggior rilievo nel quadro delineato dall'art. 2, comma 1, della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, 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 contabili esaminate dalla Sezione regionale non siano così gravi da rendere necessaria l'adozione della pronuncia di accertamento prevista dall'art. 148-bis, comma 3, del d.lgs. n. 267 del 2000, la funzione del controllo sui bilanci suggerisce comunque di segnalare le medesime agli enti, specie se accompagnate da sintomi di criticità o da difficoltà gestionali, al fine di prevenire l'insorgenza di situazioni di deficitarietà o di squilibrio, idonee a pregiudicare la sana gestione finanziaria. In ogni caso, l'Ente interessato è tenuto a valutare le segnalazioni ricevute e a porre in essere interventi idonei per addivenire al loro superamento.

I. Anticipazioni di tesoreria

La relazione prodotta dal revisore dei conti sul rendiconto 2015 (tabella 1.2.5.1) ha esposto anticipazioni di tesoreria non restituite al 31 dicembre 2015 pari a euro 751.753. Dato differente è desumibile, invece, dalla precedente tabella 1.2.4.2.a del medesimo questionario, nella quale il saldo di cassa, alla stessa data, risulta positivo (anche se per soli euro 5.176).

Il responsabile del servizio economico-finanziario del Comune, nella risposta istruttoria del 17 maggio 2017, ha precisato che il dato esatto è quello positivo, corrispondente al conto depositato dal tesoriere (Cassa di risparmio di Savona). Tuttavia, prosegue, in base alle indicazioni ricevute dal ridetto Istituto bancario, non è stato possibile, a fine esercizio 2015, chiudere l'anticipazione di cassa (mediante emissione di mandato e successiva reversale), adempimento che è stato effettuato, invece, in avvio della successiva gestione 2016.

In disparte tale problematica, per la quale il magistrato istruttore ha ritenuto opportuno acquisire formalmente riscontri a quanto sopra riferito, il citato questionario dell'organo di revisione, pur attestando il ricorso ad anticipazioni di tesoreria nel corso del 2015, non ha indicato quale sia stato l'importo medio, quello massimo ed il numero dei giorni in cui l'utilizzo è avvenuto, né se il prelievo è proseguito nel successivo esercizio 2016.

Si è ritenuto, pertanto, opportuno il deferimento in adunanza collegiale al fine di valutare la complessiva situazione di cassa del Comune negli esercizi 2015, 2016 e 2017.

Nella memoria del 22 novembre 2017, il Comune ha precisato che, nel corso del 2016, con decorrenza 1° settembre, il servizio di tesoreria è stato affidato ad altro istituto di credito, come da allegato verbale di passaggio di consegne, in cui le parti attestano che il tesoriere subentrante ha corrisposto a quello uscente l'anticipazione aperta al 31 agosto 2016, pari a euro 1.522.774 (il Comune, a sua volta, ha emesso mandato di pagamento, di pari importo, per la restituzione della predetta anticipazione, come da documentazione allegata).

Il Comune ha comunicato, altresì, i dati relativi all'importo medio, a quello massimo ed al numero dei giorni di utilizzo delle anticipazioni di cassa negli esercizi 2016 (suddiviso nei periodi 1° gennaio-31 agosto e 1° settembre-31 dicembre) e 1° gennaio-31 ottobre 2017.

<u>Periodo 1° settembre 2016 – 31 dicembre 2016</u>	
Importo medio	Euro 302.074,39
Importo massimo	Euro 3.259.390,16
Giorni di utilizzo	73
<u>Periodo 1° gennaio 2017 – 31 ottobre 2017</u>	
Importo medio	Euro 2.536.941,92
Importo massimo	Euro 3.810.016,52
Giorni di utilizzo	302

I dati evidenziano un incremento, nel 2017, sia degli importi medi e massimi che dei giorni di ricorso all'anticipazione rispetto al precedente esercizio 2016.

Per quanto riguarda il 2015, invece, il Comune ha prodotto solo copia degli estratti conti bancari, senza alcuna ulteriore specificazione, dai quali non è stato possibile dedurre le informazioni riportate nella tabella soprastante (e già richieste all'organo di revisione in sede di compilazione del questionario sul rendiconto consuntivo 2015).

La memoria si chiude riferendo che sono in corso le procedure per il recupero dei seguenti crediti (non viene specificato da quale soggetto) per lavori anticipatamente eseguiti (e, si suppone, pagati), che, si presume, dovrebbero aver costituito una delle cause del ricorso ad anticipazioni di cassa negli ultimi tre esercizi: "CAP. 796 FONDI LEGGE 66/96 PATTI TERRITORIALI € 824.659,54" e "CAP. 798 FONDI LEGGE 66/96 PATTI TERRITORIALI € 278.886,73".

I limiti all'utilizzo delle anticipazioni di cassa

Il notevole e prolungato ricorso ad anticipazioni di cassa è stato oggetto di analisi da parte delle Sezioni regionali della Corte dei conti in varie deliberazioni (cfr., per esempio, SRC Lombardia, n. 407/2012/PRSE, n. 194/2014/PRSE e n. 269/2015/PRSP; SRC Liguria, deliberazioni n. 107/2016/PRSE). In particolare, è stato evidenziato come l'utilizzo è sintomo di anomalie nella gestione finanziaria, posto che si tratta di una forma di finanziamento a breve termine a cui l'ente dovrebbe ricorrere solo per far fronte a momentanei problemi di liquidità. Infatti, ai sensi dell'art. 216 del TUEL, *"i pagamenti possono avere luogo nei limiti degli stanziamenti di cassa. I mandati in conto competenza non possono essere pagati per un importo superiore alla differenza tra il relativo stanziamento di competenza e la rispettiva quota riguardante il fondo pluriennale vincolato. A tal fine l'ente trasmette al tesoriere il bilancio di previsione approvato nonché tutte le delibere di variazione e di prelevamento di quote del fondo di riserva debitamente esecutive riguardanti l'esercizio in corso di gestione"*. Nel caso in cui, invece, le disponibilità di cassa di cui dispone l'ente locale non siano sufficienti a soddisfare i pagamenti ordinati, l'art. 222 del TUEL consente di richiedere al tesoriere,

mediante apposita deliberazione della Giunta, la concessione di anticipazioni, entro il limite massimo dei tre dodicesimi delle entrate accertate nel penultimo anno precedente (afferenti per i comuni, le province, le città metropolitane e le unioni di comuni ai primi tre titoli di entrata del bilancio). Tale limite è stato elevato, per l'anno 2014, e, in seguito, sino al 31 dicembre 2017, dall'art. 2, comma 3-*bis*, del d.l. n. 4 del 2014, convertito dalla legge n. 50 del 2014, come modificato dall'art. 1, comma 542, della legge n. 190 del 2014, dall'art. 1, comma 738, della legge n. 208 del 2015 e dall'art. 1, comma 43, della legge n. n. 232 del 2016.

Il ricorso all'anticipazione dovrebbe permettere di far fronte ai momentanei squilibri di cassa che la gestione del bilancio può generare, e che derivano principalmente dalla mancata sincronizzazione fra flusso delle entrate e decorrenza dei pagamenti. Tuttavia, tale forma d'indebitamento, se reiterata nel tempo, protratta per gran parte dell'esercizio ovvero di sensibile entità, oltre a produrre un aggravio finanziario a titolo di interessi passivi, costituisce sintomo di latenti squilibri nella gestione di competenza. Pertanto, impone di programmare adeguatamente, in sede di bilancio di previsione (sulla base della proposta degli organi amministrativi e delle scelte politiche nella selezione degli obiettivi), i tempi di erogazione delle spese (i pagamenti) in misura aderente ai flussi di entrata (riscossioni), spostandone o differendone i termini (salvo il rispetto delle scadenze contrattuali e dei tempi massimi di pagamento, cfr. d.lgs. n. 231 del 2002 e art. 183, comma 8, TUEL). Nel caso in cui, invece, la costante criticità di cassa non derivi da una mera distonia temporale fra incassi e pagamenti, ma da una strutturale deficienza dei primi rispetto ai secondi, l'organo politico deve adottare misure atte ad incrementare l'ammontare delle entrate e/o a ridurre la mole delle spese. Si evidenzia, infatti, come, nei casi più gravi, un sistematico e cospicuo ricorso alle anticipazioni di tesoreria possa, nella sostanza, configurare una violazione del disposto dell'art. 119 Cost., che consente di ricorrere al debito solo per finanziarie spese di investimento.

Appare, pertanto, necessario che il Comune di Albisola Superiore avvii un'attività di attento monitoraggio dei tempi di riscossione e pagamento, e della generale gestione di cassa, con l'obiettivo di limitare il ricorso alle anticipazioni di tesoreria ai casi fisiologici desumibili dai principi di sana gestione finanziaria (momentanei disallineamenti fra flusso delle entrate e insorgenza della necessità di spesa).

II. Attività di contrasto a evasione tributaria

Il questionario prodotto dal revisore dei conti sul rendiconto 2015 non ha esposto accertamenti in relazione all'attività di contrasto all'evasione tributaria (cfr. tabella 1.2.8.1).

Il responsabile del servizio economico-finanziario, in sede di interlocuzione istruttoria, ha riferito che il Comune ha affidato, nel corso del 2017, alla società Areariscossioni srl, iscritta all'albo dei concessionari di cui all'art. 53 del d.lgs. n. 446 del 1997, l'esecuzione delle verifiche inerenti l'assolvimento dell'Imposta municipale unica (IMU) per gli anni 2012, 2013 e 2014.

Si è ritenuto opportuno il deferimento in adunanza collegiale al fine di approfondire la gestione dell'attività di contrasto all'evasione tributaria. Funzionale a tale verifica è stato considerato l'inoltro, da parte del Comune, in sede di memoria, dei dati contabili, asseverati

dal responsabile del servizio economico-finanziario e dall'organo di revisione, relativi agli accertamenti ed alle riscossioni iscritte a bilancio, a titolo di IMU, nel quinquennio 2012-2016, eventualmente corredati da quelli disponibili per il 2017.

Nella memoria del 22 novembre 2017, il Comune ha prodotto i dati, asseverati dagli organi sopra indicati, relativi alle sole riscossioni rilevate nel 2017 (euro 221.448), a titolo di IMU, a seguito dell'incarico conferito alla società Areariscossioni srl, riferite alle verifiche sugli anni di imposta 2012, 2013 e 2014. Tuttavia, l'importo ora esposto concerne le somme materialmente incassate dal Comune nel corso del 2017, aventi causa nell'attività espletata dalla società affidataria del servizio. La memoria non precisa, invece, l'ammontare complessivo del carico affidato alla ridetta società per accertamenti IMU non riscossi negli anni 2012, 2013 e 2014. Senza questi ultimi dati non è possibile valutare l'efficienza della gestione sinora condotta dal concessionario, che presuppone il conseguimento di un congruo rapporto, meglio se specificato dal contratto di servizio, fra ammontare degli accertamenti non riscossi affidati (carico) e somme effettivamente riscosse (discarico). Inoltre, dal prospetto allegato non è possibile dedurre gli anni di imposta a cui si riferiscono le riscossioni, al fine di valutare quanta percentuale di queste ultime attiene all'esercizio 2012, il più vicino alla prescrizione.

III. Mancato conseguimento degli obiettivi posti dal patto di stabilità interno

L'esame del questionario prodotto dal revisore dei conti in relazione al rendiconto 2015 ha evidenziato il mancato conseguimento degli obiettivi posti dal patto di stabilità interno. In particolare (tabella 3.3), a fronte di un saldo programmatico stabilito in euro 221.000, il Comune ha conseguito un saldo finanziario negativo di euro 1.391.000, palesando uno scostamento di euro 1.612.000.

Il responsabile del servizio economico-finanziario, in sede di interlocuzione istruttoria, ha precisato che il mancato rispetto del patto di stabilità è stato determinato essenzialmente da due fattori, isolati e imprevedibili:

- l'evento alluvionale del mese di novembre 2015, in ordine al quale il Comune ha adottato, attingendo a fondi propri, le prime misure di somma urgenza per il ripristino e la messa in sicurezza dello stato dei luoghi;
- il mancato ritiro, da parte del soggetto attuatore, aggiudicatario di apposita asta pubblica, del titolo edilizio inerente l'operazione urbanistica denominata "*San Pietro*", collegata alla realizzazione del nuovo palazzo comunale, cofinanziato con fondi comunitari (ex FAS, ora FSC), per il cui rilascio avrebbe dovuto versare al Comune la somma di euro 1.878.008.

Si è ritenuto opportuno il deferimento in adunanza collegiale al fine di verificare l'avvenuta applicazione, nel corso del successivo esercizio 2016, delle limitazioni amministrative previste dalla legge, nonché l'incidenza delle maggiori spese e minori entrate, intervenute nel corso del 2015, sui complessivi equilibri di bilancio dell'ente locale, in particolare alla luce dell'eventuale sopravvenuta riscossione di fondi statali o regionali per gli eventi alluvionali o degli oneri di urbanizzazione per il rilascio del citato titolo abilitativo edilizio.

Nella memoria pre adunanza il Comune ha precisato che le limitazioni prescritte dall'art. 31, comma 26, della legge n. 183 del 2009, sono state osservate. In particolare, il predetto art. 31, comma 26 dispone che, in caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno, l'ente locale nell'anno successivo a quello dell'inadempimento:

a) è assoggettato ad una riduzione del fondo sperimentale di riequilibrio o del fondo perequativo in misura pari alla differenza tra il risultato contabile registrato e l'obiettivo programmatico da raggiungere. Il Comune ha versato alla tesoreria provinciale dello Stato la sanzione di euro 483.600 (30% del valore dello sforamento, in virtù della norma di favore introdotta dall'art. 7, comma 2, del d.l. n. 113 del 2016, convertito dalla legge n. 160 del 2016), con mandato n. 4272 del 22 dicembre 2016 (prodotto in allegato);

b) non può impegnare spese correnti in misura superiore all'importo annuale medio dei corrispondenti impegni effettuati nell'ultimo triennio. Avendo il Comune assunto impegni per euro 12.208.072 nel 2013, per euro 11.352.405 nel 2014 e per euro, 11.944.917 nel 2015, la media risulta pari a euro 11.835.131, a fronte di impegni imputati al 2016 pari a euro 10.937.618 (come da quadro riassuntivo della gestione, prodotto in allegato).

c) non può ricorrere all'indebitamento per finanziare investimenti. Il Comune ha dichiarato di non aver contratto alcun mutuo;

d) non può procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto. Il Comune ha dichiarato di non avere effettuato, nel 2016, alcuna assunzione e che i dipendenti sono diminuiti, complessivamente, dalle 82 unità del 2015 alle 80 del 2016 (come riscontrabile dalle tabelle annuali del "*Conto del personale*", inviate al MEF-RGS).

e) è tenuto a rideterminare le indennità di funzione ed i gettoni di presenza indicati nell'articolo 82 del TUEL riducendoli del 30% rispetto all'ammontare risultante alla data del 30 giugno 2010. Il Comune ha attestato di aver ridotto, per l'anno 2016, nella misura percentuale indicata, le indennità di funzione del Sindaco e degli assessori, nonché le indennità di presenza dei consiglieri comunali (come da documentazione prodotta in allegato).

La Sezione prende atto di quanto comunicato, rilevando come, anche ai fini dell'analisi della situazione finanziaria in esame, il Comune abbia omesso di fornire chiarimenti e aggiornamenti, pur richiesti nella relazione di deferimento, in ordine all'avvenuta riscossione, nel 2016 o 2017, di fondi, regionali o statali, destinati al ripristino dei luoghi dopo gli eventi alluvionali, nonché al successivo ritiro della sopra citata licenza edilizia.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Liguria

accerta

sulla base dell'esame della relazione inviata dall'Organo di revisione dei conti del Comune di Albisola Superiore sul rendiconto consuntivo 2015:

1) il cospicuo e protratto ricorso ad anticipazioni di tesoreria negli esercizi 2015, 2016 e 2017;

- 2) la ritardata attivazione di misure e provvedimenti tesi al recupero dell'evasione dell'Imposta municipale propria;
- 3) il mancato conseguimento, nel 2015, degli obiettivi finanziari posti dal patto di stabilità interno

invita

il Comune di Albisola Superiore a:

- 1) verificare costantemente l'equilibrio della gestione di cassa, ponendo in essere i necessari interventi correttivi;
- 2) proseguire e rafforzare le azioni tese al recupero dell'evasione tributaria

riserva

l'approfondimento degli effetti derivanti dall'affidamento all'esterno dell'attività di contrasto dell'evasione tributaria in sede di controllo sui questionari dei successivi rendiconti

dispone

la trasmissione della presente pronuncia al Sindaco del Comune di Albisola Superiore e, attraverso il sistema SIQUEL, al Collegio dei revisori dei conti, nonché la pubblicazione, ai sensi dell'art. 31 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, sul sito dell'Amministrazione.

Il magistrato istruttore
(Donato Centrone)

Il Presidente
(Fabio Viola)

Depositata in segreteria il 24.01.2018

Il Funzionario preposto
Antonella Sfettina