



CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

88
Delibera n. /2014/SRCPIE/PRSE

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

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

Nell'Adunanza del 6 maggio 2014

Vista la delibera della Sezione delle Autonomie, Delibera n. 18/SEZAUT/2013/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 2012 ed i relativi questionari;

Vista la relazione sul rendiconto relativo all'esercizio 2012, redatta dall'Organo di revisione del **Comune di Vinovo (TO)**, 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 Magistrato Istruttore Giuseppe Maria Mezzapesa;

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 6 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, 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 delibera prevista dall'art. 148 bis., co. 3 del TUEL, occorre segnalare comunque agli Enti, anche in relazione alla previsione contenuta nell'art. 7, co. 7 della legge 5 giugno 2003, n. 131, 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.

Considerato

Dall'esame della relazione, redatta ai sensi dell'art. 1, commi 166 e segg. della legge 23 dicembre 2005, n. 266 dall'Organo di revisione dei conti del Comune di **Vinovo (TO)**, relativa al rendiconto dell'esercizio 2012 sono emerse le seguenti criticità:

- 1) non è stato predisposto il rapporto relativo all'analisi e revisione delle procedure di spesa previsto dall'art. 9 del DL 78/2009, convertito in legge 102/2009, in materia di tempestività dei pagamenti delle pubbliche amministrazioni;
- 2) si sono rilevate variazioni all'indebitamento (in particolare una variazione in diminuzione per 982.663 euro e per la quale in nota si precisa che è imputabile ad "*estinzione parziale leasing con imputazione al titolo II della spesa*") non giustificate;
- 3) il superamento dei limiti di cui all'art. 9, comma 28 del D.L. n. 78/2010, in particolare un importo totale di spesa impegnata nell'anno 2009, pari ad euro 109.891, a fronte di un importo totale della spesa, nell'anno 2012, pari ad euro 67.303, quindi superiore al limite del 50% previsto per legge;
- 4) l'Ente non ha provveduto ad inviare, tramite sistema SIQUEL, la nota informativa relativa alla situazione debitoria/creditoria nei confronti delle società partecipate (art. 6, comma 4, DL 95/2012).

Ritenuto

1.1. Dal questionario è emerso che non è stato predisposto il rapporto relativo all'analisi e revisione delle procedure di spesa previsto dall'art. 9 del DL 78/2009, convertito in legge 102/2009, in materia di tempestività dei pagamenti delle pubbliche amministrazioni. Tanto è stato evidenziato in sede istruttoria, unitamente ad altri elementi da cui sembravano sorgere perplessità in merito all'"anzianità" dei residui passivi in conto capitale e alle procedure di pagamento. In particolare si sono rilevati residui passivi del titolo II (circa euro 3,9 milioni) superiori ai residui attivi, relativi al titolo IV e V delle entrate (circa euro 2 milioni), per quasi 1,9 milioni di euro. Con riferimento inoltre agli esercizi anteriori all'anno 2008, i residui passivi in conto capitale (294.571 euro) superano quelli attivi (euro 42.931) di euro 251.640. Analoga circostanza si è rilevata con riferimento ai residui di parte capitale risalenti agli anni 2008 e 2009, nei quali i residui passivi superano quelli attivi complessivamente di oltre 714.000 euro. Dall'esame del rendiconto 2012 effettuato attraverso il sistema SIRTEL si è rilevato anche un modesto andamento dei pagamenti in conto residui, pari

ad euro 908.035, rispetto agli impegni di euro 4.386.710. Infine l'Ente ha dichiarato, al punto 1.9.8 del questionario, che esistono residui passivi del titolo II non movimentati da oltre tre esercizi per i quali non vi è stato l'affidamento di lavori, precisando nelle note che ciò è avvenuto *"per il rispetto dell'obiettivo programmatico del patto di stabilità"*.

1.2. In sede istruttoria, l'Ente ha precisato che i residui passivi in conto capitale derivano da somme accantonate e vincolate da destinare all'acquisto di aree a servizi (le quali in fase di approvazione del bilancio consuntivo 2013 verranno eliminate per complessivi €985.067,10 ed iscritte nell'avanzo di amministrazione vincolato), nonché dalla quota relativa al leasing finanziario (debito residuo in linea capitale) pari ad €. 1.854.665,95, che sarà mantenuta fino allo scadere dell'ammortamento. Tale importo viene ridotto ogni anno della quota capitale rimborsata.

Segnala inoltre l'Ente, che nell'anno 2013 sono stati liquidati e pagati importi pari a € 786.458,64 relativi al titolo II di spesa (competenza e residui) rispettando comunque l'obiettivo del saldo finanziario del patto di stabilità, come già certificato.

Il rapporto relativo all'analisi e revisione delle procedure di spesa previsto dall'art. 9 del DL. 78/2009, convertito in Legge 102/2009 in materia di tempestività dei pagamenti delle pubbliche amministrazioni, pur essendo stato predisposto dall'ufficio non è stato però sottoposto all'approvazione dell'organo competente (in ogni caso da tale documento risulterebbe – stando a quanto dichiarato - che la media dei giorni di pagamento nell'anno 2012 è di 43,12 per le spese correnti e di giorni 36,27 per le spese di investimento, medie pubblicate sul sito dell'Ente).

Infine ribadisce il Comune che le spese sono sostenute solo in seguito ad un monitoraggio costante del rispetto dell'obiettivo del patto di stabilità.

1.3. Preso atto dei chiarimenti forniti dall'Ente, la Sezione non può non osservare la mancata osservanza dell'obbligo di predisposizione del rapporto relativo all'analisi e revisione delle procedure di spesa previsto dall'art. 9 del DL 78/2009, convertito in legge 102/2009, in materia di tempestività dei pagamenti delle pubbliche amministrazioni.

Va in ogni caso ribadita la necessità di adottare tutte le misure necessarie per una più efficiente gestione delle spese in conto capitale, nel contestuale rispetto degli obiettivi posti dal patto di stabilità.

2.1. Si sono evidenziate variazioni all'indebitamento non giustificate. In particolare si è rilevata una variazione in diminuzione per 982.663 euro. Al riguardo, in nota al questionario, si è dichiarato che tale variazione è imputabile ad *"estinzione"*

parziale leasing con imputazione al titolo II della spesa". In ordine alla contabilizzazione dell'operazione (già oggetto di esame dal parte della Sezione nei precedenti esercizi), in sede istruttoria si sono mosse perplessità rispetto a quanto evidenziato.

2.2. Al riguardo, l'Ente ha precisato quanto segue.

"Il contratto di leasing immobiliare in costruendo è ritenuta una forma di indebitamento, ma l'estinzione anticipata deve essere imputata al titolo II della spesa e non al titolo III alla stregua di un mutuo, così come da deliberazione della Corte dei conti, Sezione Regionale di controllo per il Piemonte n. 294/2012 del 13/09/2012.

L'importo di €. 982.633,06 inserito alla voce "Altre variazioni +/-" si riferisce sia all'estinzione anticipata del leasing di €. 700.000,00 e sia ad un riallineamento con l'effettivo debito risultante dal piano di ammortamento.

Al fine di poter effettuare tale riallineamento con l'effettivo debito risultante dal piano di ammortamento si è dovuta fare una ulteriore variazione in meno di €. 282.633,06 dovuta:

- *per €. 33.207,37 pari alla differenza tra €. 4.000.000,00 inseriti nell'esercizio 2010 come valore del leasing da rimborsare ed €. 3.966.792,63 valore effettivo del leasing;*
- *per €. 249.425,71 pari alla quota di IVA compresa nel valore del debito ad inizio anno, la quale si è pensato di stornare in quanto come imposta, sia più corretto imputarla al titolo I del bilancio anziché al titolo III".*

Inoltre, si richiama quanto dichiarato dall'Ente - e già sopra indicato - con riferimento ai residui passivi in conto capitale, che derivano oltre che da somme accantonate e vincolate da destinare all'acquisto di aree a servizi, anche dalla quota relativa al leasing finanziario, pari ad €. 1.854.665,95, che sarà mantenuta fino allo scadere dell'ammortamento. Trattasi di importo ridotto ogni anno della quota capitale rimborsata.

2.3. L'Ente ha stipulato un contratto di leasing finanziario in data 17 aprile 2009 al fine di realizzare una scuola materna.

In merito a questa tipologia di operazione si richiama quanto già deliberato, in linea generale, dalle Sezioni Riunite di questa Corte (del. n. 49/2011) e da questa stessa Sezione in sede di attività consultiva (fra le altre, del. n. 82/2010, del. n. 128/2011, del. n. 127/2012 e del. 294/2012), nonché in particolare in merito alla precipua operazione posta in essere dall'Ente in sede di esame del rendiconto 2010, con delibera n. del. n. 44/2012.

In questa sede va in particolare evidenziato quanto segue.

Le Sezioni riunite hanno sottolineato come, di norma, sia particolarmente conveniente o addirittura necessario per l'amministrazione, al termine del periodo previsto dal contratto, esercitare il diritto di riscatto, ma che, anche se solo in tale momento l'opera costruita entra a far parte del patrimonio dell'Ente, è possibile considerarne gli effetti finanziari sin dal momento della consegna, che costituisce il momento dal quale la pubblica amministrazione ne trae vantaggio.

Le spese sostenute, pertanto, vanno preferibilmente contabilizzate secondo i dettami del "metodo finanziario" descritto nel criterio contabile internazionale riprodotto nello "IAS 17": l'Ente pubblico utilizzatore contabilizza il valore del bene nel Titolo V, fra le "entrate da assunzione di prestiti" e contestualmente iscrive la spesa impegnata per il pagamento dei canoni al Titolo III, rubricato "spese per rimborso prestiti", relativamente alla quota di capitale rimborsato, e al Titolo I quale onere finanziario per spese correnti, in relazione alla quota d'interessi (art. 165 TUEL). Ci si trova infatti essenzialmente in presenza di una spesa per investimento finanziata attraverso un'operazione d'indebitamento che è rappresentata dallo stock di debito da pagare periodicamente con i canoni di leasing comprensivi della quota di capitale e interessi. In base a questi criteri, il leasing incide, come le altre operazioni di provvista di capitali, sia sui limiti di spesa che sui limiti d'indebitamento dell'Ente.

Nel caso in esame l'Ente ha effettuato nell'anno 2010 accertamenti sul titolo V dell'entrata per euro 3.000.000 ed impegni sul titolo II per 4.000.000 di euro, (intervento 2040101-scuola materna-acquisizione di beni immobili). Su tale intervento di spesa, sul quale residuano a fine 2012 euro 1.854.665, sono stati imputati in particolare i seguenti pagamenti, come rilevato attraverso il sistema SIRTEL:

-500.000 euro nel 2010 e 500.000 euro nel 2011 a titolo di pagamento anticipato del canone (art. 6 lettera d, del contratto di locazione finanziaria stipulato dall'Ente), a riduzione del capitale da finanziare;

-700.000 euro nel 2012 a titolo di estinzione anticipata (parziale) del leasing.

L'importo dei lavori da finanziare su cui calcolare i canoni di leasing (40 canoni semestrali posticipati) è di euro 2.918.179,60 (art. 6 lettera a, del contratto sopra citato). Al netto degli interessi, il capitale da rimborsare è di circa 145.000 euro all'anno, congruente con gli impegni del titolo III di circa 153.000 euro.

Diversamente da quanto sostenuto dal Comune, con la delibera n. 294/2012, dopo aver precisato quanto già sopra evidenziato (ovvero che - trattandosi nella sostanza di spesa di investimento finanziata attraverso un'operazione di indebitamento, rappresentata dallo stock di debito da pagare periodicamente con i canoni di leasing comprensivi di quota capitale e interessi - l'Ente deve contabilizzare

il valore del bene nel titolo V, tra le entrate da assunzione prestiti, e contestualmente iscrivere gli impegni per il pagamento dei canoni nel titolo III per la quota capitale e nel titolo I per la quota interessi), si è ulteriormente chiarito che in caso di estinzione anticipata dell'operazione "con contestuale riscatto del bene", occorre imputare al titolo II la quota afferente al valore residuo del bene oggetto di riscatto, al fine di non eludere le regole di finanza pubblica in materia di indebitamento e di patto di stabilità (si rinvia per le ulteriori dettagliate considerazioni al testo della delibera stessa).

Desta pertanto perplessità la contabilizzazione effettuata dall'Ente e sopra indicata, ovvero una movimentazione del titolo II effettuata non per provvedere al riscatto del bene e per il suo valore residuo, ma per il pagamento anticipato di canoni.

Si invita pertanto l'Ente a regolarizzare le proprie scritture contabili in coerenza con i criteri delineati da questa Sezione e con l'orientamento consolidato in materia, considerato peraltro che la mancata imputazione al titolo III, sia dei pagamenti riferibili al pagamento anticipato del canone sia all'estinzione parziale del contratto, ha rilevanti effetti sugli equilibri di parte corrente.

3.1. Dal questionario è emerso il superamento dei limiti di cui all'art. 9, comma 28 del D.L. n. 78/2010, che prevede per gli Enti la possibilità di avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009 (ovvero, per le amministrazioni che nell'anno 2009 non hanno sostenuto spese per tali finalità, della media del triennio 2007-2009).

Si è constatato, in particolare, un importo totale di spesa impegnata nell'anno 2009, pari ad euro 109.891, a fronte di un importo totale della spesa, nell'anno 2012, pari ad euro 67.303, quindi superiore al limite del 50% previsto per legge.

3.2. L'Ente ha precisato che il limite rispetto al 2009 è stato superato in quanto in fase di predisposizione del bilancio di previsione, le spese relative ai cantieri di lavoro non erano state considerate quali soggette a tale limite, trattandosi di spese aventi carattere sociale e finanziate parzialmente da contributi provinciali e regionali.

Tali spese relative al personale dei cantieri di lavoro sono state considerate soltanto "a consuntivo" per il rispetto del limite della spesa complessiva del personale dell'Ente. Infatti, solo a seguito alla deliberazione n. 249 del 21/06/2012 della Sezione Regionale della Corte di Conti per il Piemonte, è stato chiarito che anche dette spese devono essere ricomprese nel limite del 50% delle spese di personale a tempo determinato e, a tale data i cantieri di lavoro erano già stati avviati.

Dichiara in ogni caso l'Ente che, a partire dall'anno 2013, si è tenuto conto della deliberazione sopra citata, ed il limite previsto dall'art. 9 c. 28 del D.L. 78/2010

è stato rispettato.

3.3. Preso atto di quanto dichiarato dall'Ente, la Sezione nel confermare la violazione della normativa sopra richiamata, si riserva di verificarne il pieno rispetto nell'esercizio successivo.

4.1. L'Ente non ha provveduto ad inviare, tramite sistema SIQUEL, la nota informativa relativa alla situazione debitoria/creditoria nei confronti delle società partecipate (art. 6, comma 4, DL 95/2012).

4.2. In sede istruttoria, l'Ente si è limitato a fornire alcune indicazioni in ordine alla situazione riguardante il Consorzio CISA.

4.3. Resta la violazione della normativa sopra richiamata, della quale si richiama la piena osservanza.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Regione Piemonte,

INVITA

l'amministrazione comunale di **Vinovo (TO)** ad ottemperare a quanto segnalato e in particolare:

- a predisporre il rapporto relativo all'analisi e revisione delle procedure di spesa previsto dall'art. 9 del DL 78/2009, convertito in legge 102/2009, in materia di tempestività dei pagamenti delle pubbliche amministrazioni, assicurando in ogni caso una gestione efficiente delle risorse;
 - a regolarizzare le proprie scritture contabili in coerenza con i criteri delineati da questa Sezione con riferimento ai pagamenti correlati all'operazione di leasing immobiliare in essere;
 - ad assicurare il rispetto dei limiti di cui all'art. 9, comma 28 del D.L. n. 78/2010;
 - ad inviare, tramite sistema SIQUEL, la nota informativa relativa alla situazione debitoria/creditoria nei confronti delle società partecipate (art. 6, comma 4, DL 95/2012).
- 

DISPONE

che la presente deliberazione sia trasmessa al Presidente del Consiglio comunale, al Sindaco ed all'Organo di Revisione dei conti del Comune di **Vinovo (TO)**.

Rammenta l'obbligo di pubblicazione della presente delibera sul sito internet istituzionale ai sensi degli articoli 2 e 31 del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33.

Così deliberato in Torino nell'adunanza del 6 maggio 2014.

Il Relatore
Giuseppe Maria MEZZAPESA

Il Presidente f.f.
Mario PISCHEDDA

Depositata in Segreteria
Il Funzionario preposto
Federico SOLA

8 MAG. 2014

Federico SOLA