



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

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Giuseppe Zola	Consigliere
dott. Alessandro Napoli	Referendario
dott.ssa Laura De Rentiis	Referendario
dott. Donato Centrone	Referendario
dott. Francesco Sucameli	Referendario
dott. Cristiano Baldi	Referendario
dott. Andrea Luberti	Referendario (relatore)



nell'adunanza del 26 novembre 2013

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 21 marzo 1953, n. 161;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

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

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 d.l. n. 174/2012, convertito con legge n. 213/2012;

Udito il relatore, referendario dott. Andrea Luberti

Premesso in fatto

In sede di esame del questionario trasmesso dall'Organo di revisione del Comune di Marmirolo (MN), relativo al rendiconto 2011, redatto ai sensi dell'articolo 1, commi 166-168,

della legge 23 dicembre 2005, n. 266, sono emerse alcune criticità per le quali è stata avanzata richiesta istruttoria n. 7285 del 18/07/2013, al fine di fornire delucidazioni in ordine a:

- I. disequilibrio di parte corrente nell'ultimo triennio 2009-2010 e 2011, che registra nel 2009 un importo di € -93.193,02, nel 2010 € -110.692,02 e nel 2011 € -172.481,20.

Considerato in 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 d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, ha introdotto nel TUEL 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 esaminano 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 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 tipologie di controllo, estese alla generalità degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale, finalizzati ad evitare danni agli equilibri di bilancio. Tali controlli si collocano, pertanto, su un piano distinto rispetto al controllo sulla gestione amministrativa di natura collaborativa, almeno per quel che riguarda gli esiti. Queste verifiche 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 (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 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 TUEL, siffatta funzione del controllo sui bilanci suggerisce di segnalare agli Enti anche irregolarità contabili non gravi, soprattutto 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 ed a porre in essere interventi idonei per addivenire al loro superamento.

I. Equilibrio di parte corrente

L'Ente non ha approvato il rendiconto consuntivo 2011 in sostanziale equilibrio di parte corrente, in quanto i primi tre titoli delle entrate riportano l'importo di € 3.822.727,51, mentre il Titolo I della spesa espone la cifra di € 3.641.557,53 che, sommata all'onere per il rimborso della quota capitale di mutui (titolo III), pari ad € 353.651,18 (cfr. art. 162 comma 6 TUEL), fa emergere un disavanzo di parte corrente di € -172.481,20.

Analoga situazione si è manifestata negli anni precedenti, infatti nel 2010 la differenza è stata pari a € -110.692,02, mentre nel 2009, in lieve diminuzione, a € -93.193,02.

Nella risposta istruttoria del 29/08/2013 del revisore dei conti e, successivamente, nelle memorie difensive del 25/11/2013 viene ribadito che la dinamica della spesa corrente non ha subito significativi aumenti tra il 2009 e il 2010, mentre si è ridotta tra il 2010 e il 2011.

Inoltre, si fa presente che, nelle medesime annualità, l'ente non ha potuto far leva sulla fiscalità locale, al fine di aumentare le entrate correnti, a fronte del blocco imposto dall'art. 1 del d. l. 93/2008, mentre invece si sono registrati forti tagli nei trasferimenti statali.

Si precisa, infine, che l'amministrazione ha utilizzato, per la copertura delle spese correnti, quota parte di contributi per permesso di costruire, oltre all'applicazione di parte dell'avanzo di amministrazione.

Conseguimento degli equilibri di bilancio mediante l'utilizzo di proventi derivanti da permessi per costruire e da entrate aventi carattere non ripetitivo

L'utilizzo di entrate derivanti da alienazioni, trasferimenti di capitale e riscossione di crediti (Titolo IV), in particolare degli oneri di urbanizzazione (sulla cui natura si rimanda alle delibere della Sezione n. 812/2010/PRSE e n. 191/2012/PRSE), pur permesso entro determinati limiti percentuali dalla legge, non può che essere temporaneo, per il periodo necessario a ricondurre la situazione dell'Ente ad un ordinario equilibrio di parte corrente. La temporaneità nell'utilizzo s'impone perché si tratta di fondi che devono essere, di regola, destinati a finanziare la spesa per investimenti (specie per quelli, derivanti da alienazioni di beni, che comportano un progressivo depauperamento patrimoniale dell'Ente).

Si tratta, inoltre, di risorse con un grado di realizzabilità instabile posto che non dipendono dalla sola volontà dell'Ente, ma dalla complessiva situazione economica e di mercato, considerazione che vale sia per i proventi derivanti da contributi per permesso a costruire che per le plusvalenze conseguenti all'alienazione di beni patrimoniali o di partecipazioni azionarie.

L'entrata derivante da oneri di urbanizzazione, infatti, è strettamente collegata agli interventi edilizi e, quindi, può crescere o diminuire secondo l'intensità dell'attività assentita sul territorio e non può, se non in minima parte, essere considerata costante. D'altra parte, trattandosi di risorsa collegata allo sviluppo del territorio è ragionevole che venga destinata ad investimenti, al fine di concorrere ad arricchire le infrastrutture (per tutte, Deliberazione della Sezione n. 402 del 15 marzo 2007).

L'attuale disciplina degli equilibri di parte corrente

Ciascun Comune, per erogare servizi alla collettività, sostiene spese di funzionamento a carattere continuativo (acquisto di beni e servizi, pagamento del personale, rimborso dei mutui in ammortamento, etc.). Principi di sana e corretta gestione impongono di assicurare la copertura di tali spese con entrate di carattere ordinario, evitando il ricorso a mezzi straordinari (mentre il risultato di amministrazione può essere utilizzato per fornire copertura in caso di evidenziazione di disequilibri nel corso della gestione, cfr. art. 187 TUEL).

In relazione a questa esigenza, l'art. 162 del TUEL stabilisce che la situazione corrente, come definita al comma 6, deve essere in equilibrio e non possa avere altra forma di finanziamento, salvo le eccezioni previste per legge.

Per tale ragione, la norma prevede che le entrate ordinarie siano tali da far fronte alle spese di Titolo I e di (parte del) Titolo III.

In presenza di una "differenza di parte corrente" negativa, la legge prevede che alcune entrate (per loro natura in conto capitale o non aventi carattere ordinario) possano essere utilizzate a copertura.

Fra queste i contributi per permesso di costruire che, pur essendo entrate in conto capitale, possono essere ancora, in parte, destinate a spesa corrente. Il relativo utilizzo è consentito dall'articolo 2, comma 8, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 la cui vigenza è stata

recentemente prorogata, con l'art. 10 comma 4 ter del d.l. n. 35/2013, convertito con legge n. 64/2013, fino al 2014.

Sotto quest'ultimo profilo, corre l'obbligo di ricordare come l'art. 1 commi 443 e 444 della legge di stabilità per il 2013, n. 228/2012, ha soppresso la possibilità di utilizzare le plusvalenze da alienazione di beni patrimoniali, sottraendo una delle risorse che la legge, eccezionalmente, consentiva di utilizzare per conseguire l'equilibrio di bilancio di parte corrente. Allo stato, infatti, queste ultime, sono destinabili:

- in sede di redazione del bilancio di previsione, a copertura spese di investimento ovvero a riduzione del debito (cfr. art. art. 162 comma 6 TUEL riformulato);
- in sede di delibera di salvaguardia, per la copertura di squilibri di parte capitale (art. 193 TUEL riformulato).

La stessa riserva legislativa per l'individuazione d'ipotesi derogatorie al pareggio di parte corrente sottolinea l'importanza per gli enti locali del perseguimento dell'equilibrio a prescindere da entrate di parte capitale o non ripetitive.

Tali previsioni non fanno che esprimere, a livello d'impostazione di bilancio, il principio di buon andamento, di cui all'articolo 97 della Costituzione, e quello di sana gestione finanziaria posto dagli articoli 81 e 119 della Costituzione, specie come riformulati in seguito all'approvazione della legge costituzionale n. 1/2012.

Il primo impone l'equilibrio di bilancio e vieta il ricorso ad indebitamento se non "al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali".

Il secondo prevede che le Regioni e gli Enti locali "possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento, con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio".

Anche le norme costituzionali esprimono il principio secondo cui le entrate in conto capitale non possono, di regola, essere utilizzate per finanziare spesa corrente (mentre non è vietato l'inverso posto che, in questo caso, l'Ente pubblico, oltre a garantire la spesa corrente, destina parte delle entrate a spesa d'investimento creando ricchezza duratura per la collettività).

L'importanza della prescrizione introdotta dal citato art. 162 comma 6 del TUEL viene esplicitata altresì dai principi contabili approvati nel marzo 2004 dall'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli Enti Locali. Se lo squilibrio si ripete nel tempo è indice di una spesa corrente che è divenuta strutturalmente superiore alle entrate di pari natura ed i rimedi che l'Ente deve adottare devono consistere, alternativamente o congiuntamente, in una progressiva riduzione della spesa di Titolo I o in un aumento delle entrate ordinarie (primi tre Titoli)

P.Q.M.

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

accerta

sulla base dell'esame della relazione inviata dal revisore dei conti del Comune di Marmirolo e della successiva attività istruttoria:

- 1) il disequilibrio di parte corrente registrato nel triennio 2009-2010 e 2011.

invita

l'Amministrazione comunale di Marmirolo a:

- 1) adottare iniziative utili a prevenire ulteriori squilibri della situazione corrente, assicurando un bilanciamento strutturale tra entrate e spese;
- 2) sollecitare le opportune verifiche e ad intraprendere iniziative adeguate al riequilibrio della gestione di cassa, rilevando le cause delle disfunzioni e ponendo in essere i necessari interventi correttivi;
- 3) programmare la politica di bilancio, sin dall'approvazione del bilancio di previsione, anche in funzione dell'osservanza degli obblighi di contenimento posti, dal legislatore statale, a specifici aggregati di spesa.

Dispone che la presente Deliberazione sia trasmessa, a mezzo *telex*, al Sindaco e al Presidente del Consiglio comunale e, attraverso il sistema SIQUEL, al Collegio dei revisori dei conti. Dispone, altresì, ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. n. 33/2013, che la presente pronuncia venga pubblicata sul sito *internet* dell'Amministrazione.

Il Relatore
(dott. Andrea Luberti)

A. Luberti

Il Presidente
(dott. Nicola Mastropasqua)



Depositata in Segreteria il
17 DIC 2013

Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)

D. Parisini