



**Corte dei conti**  
**Servizio di supporto alla Sezione regionale di Controllo per il Piemonte**  
Via Roma, 305 - 10123 Torino  
Tel. 011.5608611

CORTE DEI CONTI



0008052-10/09/2014-SCPIE-T95-P

Al Presidente del Consiglio comunale

Al Sindaco

All'Organo di revisione

del Comune di Garzigliana (TO)

Oggetto: Comune di Garzigliana (TO) - Rendiconto 2012.

Con riferimento all'oggetto, si invia la delibera n.178/2014/SRCPIE/PRSE approvata dal Collegio della Sezione regionale di controllo per il Piemonte in data 9/09/2014.

Il Funzionario preposto

Dott. Federico Sola





**REPUBBLICA ITALIANA**  
**LA**  
**CORTE DEI CONTI**  
**IN**  
**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL**  
**PIEMONTE**

composta dai magistrati:

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

nell'adunanza del 9 settembre 2014

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, da ultimo modificata con deliberazione del Consiglio di Presidenza n.229 dell'11 giugno 2008;

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;

Udito il relatore, referendario dott. Cristiano Baldi.

1

### Premesso che

Dall'esame del questionario sul rendiconto 2012 redatto a cura dell'organo di revisione del Comune di Garzigliana è emerso che l'Ente, nell'esercizio finanziario di riferimento e nei due precedenti, ha evidenziato continuamente un esubero delle spese correnti rispetto alle entrate della medesima natura.

La medesima situazione veniva già rilevata dalla Sezione con la delibera n. 37 del 28 febbraio 2013 relativa al rendiconto esercizio 2011.

Inoltre, è emerso che l'Ente, nell'esercizio finanziario di riferimento, presenta una notevole incidenza di residui attivi sull'avanzo di amministrazione (quest'ultimo di importo pari ad € 12.982,79 a fronte di € 11.465,98 per residui del Titolo III relativi ad esercizi anteriori al 2010; incidenza del 88,32%).

Peraltro, se si considera che l'avanzo di amministrazione risulta interamente vincolato (per mancato incasso dei proventi da canoni terreni gravati da usi civici), è evidente che il peso dei residui attivi in esame appare ancora maggiore e l'avanzo di amministrazione è meramente contabile.

Inoltre, l'esame del questionario ha evidenziato che l'Ente, nell'esercizio finanziario di riferimento, ha fatto ricorso ad anticipazioni di tesoreria per 112 giorni e per un importo complessivo di € 112.692,80.

A fronte di tale anticipazione di tesoreria, da questionario Siguel risulta che il Comune non avrebbe corrisposto alcun importo a titolo di interessi passivi.

Parallelamente, si è riscontrato un evidente disequilibrio tra i residui passivi di parte capitale (€ 175.161,96 i residui del Titolo II) e gli omologhi attivi (€ 37.711,40 del Titolo IV ed € 47.989,2 del Titolo V): la differenza di € 89.461,36 non risulta coperta dal fondo cassa al 31.12.2012 (pari a zero), evidenziandosi dunque uno squilibrio di pari importo.

Con nota istruttoria del 14.07.2014, il Magistrato istruttore ha chiesto all'organo di revisione di relazione in ordine alle riscontrate criticità.

L'Organo di revisione del Comune di Garzigliana, con nota n. 1700 del 6 agosto 2014, ha precisato quanto segue:

#### DISAVANZO CORRENTE

*L'Esercizio finanziario 2013 chiude con un risultato della gestione corrente negativo pari a € -28.444,06. E' primario obiettivo della nuova Amministrazione comunale il raggiungimento dell'equilibrio di parte corrente, possibilmente già dall'esercizio 2014, anche attraverso l'adeguamento delle aliquote per l'applicazione dei tributi comunali, principalmente IMU e TASI come a suo tempo già raccomandato dal Revisore del Conto ed il risparmio sulla gestione di alcuni servizi (gestione calore,*

trasporti scolastici, etc.) e sulle spese di gestione e funzionamento delle funzioni del bilancio comunale, anche attraverso l'implementazione delle gestioni associate.

Come già segnalato in precedenza si tratta di un insieme di azioni indubbiamente efficaci i cui effetti, sicuramente sensibili e positivi, sono in parte inevitabilmente differiti e destinati a manifestarsi in un più ampio arco temporale.

#### RESIDUI ATTIVI

Il Responsabile servizio finanziario ), con determinazione n. 42 del 16/04/2014 ha provveduto ad effettuare il riaccertamento dei residui attivi e passivi dell'esercizio 2013, con le seguenti risultanze:

##### Entrate titolo III

Residui attivi definitivi di bilancio € 77.485,95 di cui € 9.265,46 anno 2008 rf @ 2.200,52 anno 2009

Residui attivi riscossi nell'esercizio 2013 € 19.58,24

Residui attivi eliminati nell'esercizio 2013 € 9.990,14

Residui attivi da riportare nell'esercizio 2014 € 47.737,57 di cui € 1.981,00 anno 2008 ed € 2.200,52 anno 2009

Sono debitamente state verificate le motivazioni di iscrizione dei residui attivi del titolo III per gli anni 2008 e 2009 in bilancio e gli stessi sono stati ragionevolmente mantenuti in quanto sussistono tutt'ora le motivazioni del credito.

Il vincolo sull'avanzo di amministrazione per l'anno 2012 è stato posto, come raccomandato anche dall'Organo di Revisione, a fronte dell'eventuale riduzione dei proventi accertati per canoni terreni gravati da usi civici (risorsa 3.05.3141) in funzione dell'evoluzione del contraddittorio con i privati ed a seguito della verifica da parte dell'ufficio tecnico comunale, sulla relazione predisposta dal geom. Cutellè Luciano, richiesta dall'Amministrazione per determinare la reale portata degli introiti da "usi civici".

Nel corso dell'esercizio 2013 sono state effettuate riscossioni per € 1.076.266,16 e pagamenti per € 1.076.266,16, con un risultato di amministrazione di € 614,67 interamente vincolato con le stesse motivazioni del 2012.

#### ANTICIPAZIONE

L'andamento dell'anticipazione di tesoreria si rileva dal seguente prospetto:

Anno	GG	di	Utilizzo medio	Interessi
2011	178		39.589,41	82,91
2012	63		12.154,00	14,44
2013	361		139.786,87	990,02
2014	180		25.454,13	710,10

L'utilizzo dell'anticipazione al 31/12/2013 ammonta a € 20.436,60.

L'evidente indicatore peggiorativo della situazione di cassa è da collegare alle concrete procedure attivate nel corso dell'esercizio 2013, come il pagamento di tutte le

*partite aperte impegnate negli anni precedenti e non pagate, per tendere ad ottenere, a partire dall'esercizio finanziario 2014 e per gli esercizi futuri il pareggio di bilancio e l'equilibrio di parte corrente.*

*Le ragioni che hanno portato alle difficoltà di cassa per l'Ente sono prevalentemente il ritardo del trasferimento di un contributo in conto capitale da parte della Provincia di Torino ed il ritardo con il quale sono state attivate le procedure di verifica e monitoraggio sulle entrate correnti dei Titoli I e III, pur ripetutamente sollecitate e raccomandate dal Revisore dei Conti, cosa che ha anche comportato il protrarsi del risultato negativo di parte corrente.*

#### **RESIDUI DI PARTE CAPITALE**

*In merito ai residui attivi dei titoli IV e V il Responsabile del Servizio Finanziario (nominato giusto provvedimento del Sindaco n. 6 del 30/12/2013), con determinazione n. 42 del 16/04/2014 ha provveduto ad effettuare il riaccertamento dei residui attivi e passivi dell'esercizio 2013, con le seguenti risultanze*

*Entrata Titolo IV residui attivi definitivi di bilancio € 37.711,40*

*Residui attivi riscossi € 39.558,88*

*Residui attivi da riportare € zero*

*Entrata Titolo V residui attivi definitivi di bilancio € 47.989,20*

*Residui attivi riscossi € 32.949,62*

*Residui attivi da riportare € zero*

*Residui attivi eliminati € 15.03,58*

*Spesa Titolo II residui passivi definitivi di bilancio € 175.161,96*

*Residui passivi pagati € 69.655,73*

*Residui passivi da riportare € 5.023,26*

*Residui passivi eliminati € 100.482,67*

*Il tutto con evidenti effetti positivi nella gestione futura dei flussi di cassa.*

In base all'esame della documentazione trasmessa dal revisore del Comune, il Magistrato Istruttore riteneva che sussistessero i presupposti per l'attivazione della procedura prevista dall'art. 1, comma 168, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 e chiedeva al Presidente di deferire la questione alla Sezione Regionale del controllo per l'esame e pronuncia di competenza.

#### **Considerato in diritto**

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".

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, estese alla generalità degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale, ascrivibili a controlli di natura preventiva finalizzati ad

5



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 pronuncia di accertamento prevista dall'art. 148 bis, co. 3 del TUEL, siffatta funzione del controllo sui bilanci di questa Corte suggerisce di segnalare agli Enti anche 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.

\*\*\* \*\*

Dall'esame della relazione redatta ai sensi dell'art. 1, comma 166 della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria per il 2006) dal Revisore del Comune di Garzigliana, in ordine alle risultanze del Rendiconto relativo all'esercizio 2012, emerge che l'Ente, nell'esercizio finanziario di riferimento e nei due precedenti, ha evidenziato



continuamente un esubero delle spese correnti rispetto alle entrate della medesima natura.

Il Comune di Garzigliana, detto in altri termini, non ha un bilancio in equilibrio di parte corrente in quanto i primi tre titoli delle entrate per l'anno 2012 registrano l'importo di € 443.494,67 mentre il titolo I delle spese indica l'importo di € 418.187,70, cui va aggiunta la spesa per il rimborso prestiti di cui al titolo III° pari ad € 60.436,81, per un disavanzo di parte corrente, al netto degli oneri straordinari, di € 35.129,84.

Analoga situazione si è manifestata nei due anni precedenti (nel 2011 registrando un disavanzo di parte corrente di € 38.464,13, nel 2010 di € 32.306,38), evidenziata con delibera di questa Sezione n. 37/2013.

Tale disavanzo risulta coperto solo in parte, mediante utilizzo di entrate per permessi di costruire (per € 13.546,43) e mediante ricorso ad un contributo dello Stato in conto capitale.

Ora, com'è noto, il Comune, per erogare i servizi alla collettività, sostiene spese di funzionamento destinate all'acquisto di beni e servizi, al pagamento del personale, al rimborso delle annualità in scadenza (quote interessi e capitale) dei mutui in ammortamento.

Questi costi di gestione costituiscono le principali spese del bilancio di parte corrente, distinte contabilmente secondo l'analisi funzionale prevista dalle attuali norme in materia di contabilità pubblica.

Naturalmente, le spese correnti devono essere dimensionate in base alle risorse disponibili rappresentate dalle entrate correnti, ossia dalle entrate tributarie, dai trasferimenti dallo Stato e da altri enti, e dalle entrate extratributarie (Titoli I° - II° - III°).

Le entrate e le uscite di parte corrente costituiscono, come è noto, il bilancio di funzionamento, ossia il bilancio corrente di competenza.

Principi di sana e corretta gestione impongono all'ente locale di assicurare la copertura delle proprie spese di funzionamento con entrate di carattere ordinario, evitando il ricorso a mezzi di copertura straordinari tali da inquinare la veridicità del risultato di amministrazione.

Si rammenta, infatti, che ai sensi del comma 6 dell'articolo 162 t.u.e.l. "il bilancio di previsione è deliberato in pareggio finanziario complessivo. Inoltre le previsioni di competenza relative alle spese correnti sommate alle previsioni di competenza relative alle quote di capitale delle rate di ammortamento dei mutui e dei prestiti obbligazionari non possono essere complessivamente superiori alle previsioni di competenza dei primi tre titoli dell'entrata e non possono avere altra forma di finanziamento, salvo le eccezioni previste per legge".

Tale previsione non fa altro che esprimere, a livello di gestione del bilancio, l'applicazione concreta del principio di buon andamento dell'amministrazione di cui all'articolo 97 della Costituzione, da cui deriva la doverosa osservanza dei canoni di efficienza, efficacia ed economicità.

L'importanza della prescrizione introdotta dal citato comma 6 si ricava altresì dai principi contabili approvati nel marzo 2004 dall'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli Enti Locali: il punto n. 8 del Principio contabile n. 2 (Gestione nel sistema di bilancio) prevede espressamente che "l'economicità della gestione deve essere espressa dalla capacità di garantire l'equilibrio tra costi e proventi della gestione, inteso quindi quale equilibrio durevole a valere nel tempo secondo i principi aziendali. L'equilibrio economico a valere nel tempo è un obiettivo essenziale il cui mancato perseguimento condiziona la funzionalità dell'ente locale. È riferita nell'ente locale anche alla capacità verificata e mantenuta di soddisfare i bisogni considerati di pubblico interesse, osservando il principio di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa nella conduzione dell'attività gestionale".

Ancora, il punto 10 del Principio contabile n. 3, raccordandosi con il principio sopra riportato, prevede che "Non è sufficiente il raggiungimento dell'equilibrio finanziario complessivo per formulare un giudizio completo sull'andamento attuale e prospettico dell'ente. L'equilibrio economico a valere nel tempo è un obiettivo essenziale dell'ente, da verificare costantemente e da analizzare in sede di esame ed approvazione del rendiconto della gestione".

Infine, va ricordato che lo stesso comma 6 dell'articolo 162 t.u.e.l., dopo aver prescritto l'equilibrio di parte corrente, fa salve alcune eccezioni espressamente introdotte dal legislatore: ci si riferisce, in particolare, all'utilizzabilità dei proventi da permessi di costruire (e sanzioni amministrative in materia) o del plusvalore da alienazione di beni patrimoniali per finanziare spese correnti.

La stessa riserva normativa per l'individuazione di ipotesi derogatorie al pareggio (o avanzo) di parte corrente sottolinea l'importanza per gli enti locali del perseguimento di questo elementare canone di sana gestione: l'equilibrio di bilancio va perseguito a prescindere da contributi "straordinari".

Da ultimo, va ricordato che il pareggio di parte corrente, salvo ulteriori interventi del legislatore, dal 2016 sarà un preciso obbligo normativo.

Infatti, ai sensi dell'articolo 9 della legge 24 dicembre 2012, n. 243:

*"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".

Ciò posto, si deve necessariamente evidenziare che il disavanzo corrente del Comune di Garzigliana costituisce un indice dell'incapacità dell'ente locale di assicurare il suo funzionamento e l'erogazione dei propri servizi con entrate ordinarie.

Né può ritenersi condivisibile la copertura di un disavanzo corrente mediante il ricorso ad entrate straordinarie, che solo per scelta del legislatore (temporanea) possono essere distolte dalla loro naturale finalità (che è quella di sostenere spese in conto capitale).

L'utilizzo di poste di entrate straordinarie di Titolo IV non può che essere temporaneo, a valere per il periodo necessario a ricondurre la situazione dell'Ente ad un ordinario equilibrio di parte corrente.

La temporaneità dell'utilizzo delle risorse del Titolo IV per garantire l'equilibrio di parte corrente si impone perché si tratta di risorse che devono essere destinate a sostenere la spesa per investimenti, al fine di evitare un progressivo depauperamento patrimoniale dell'Ente. Si tratta, inoltre, di risorse limitate con un grado di realizzabilità molto incerto poiché non dipendono dalla sola volontà dell'ente ma anche dall'andamento della complessiva situazione finanziaria e di mercato. Questa considerazione vale sia per i proventi derivanti da 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, ha una natura particolare: questa entrata è strettamente collegata agli interventi edilizi e, quindi, può crescere o diminuire a seconda dell'intensità dell'attività edilizia assentita sul territorio e non può, se non in minima parte, essere considerata quale entrata costante. D'altra parte, trattandosi di entrata variabile collegata allo sviluppo del territorio è ragionevole che venga destinata, in prevalenza, ad investimenti che concorrano ad arricchire le infrastrutture presenti sul territorio comunale.

Le perplessità della Sezione riguardano soprattutto il dato relativo al 31.12.2013, chiuso con un saldo corrente negativo per € 28.444,06: in presenza di una espressa delibera della Sezione sul punto, resa nel febbraio 2013, l'Amministrazione avrebbe dovuto porre in essere interventi tempestivi per il miglioramento della situazione.

Tali interventi sono a questo punto indifferibili e verranno tempestivamente verificati dalla Sezione.

\*\*\* \*\*

Dall'esame del questionario Siquel è emerso che l'Ente, nell'esercizio finanziario di riferimento, presenta una notevole incidenza di residui attivi sull'avanzo di amministrazione (quest'ultimo di importo pari ad € 12.982,79 a fronte di € 11.65,98 per residui dei Titoli I e III relativi ad esercizi anteriori il 2010; incidenza del 88,32%).

Avanzo € 30.000.000

Peraltro, se si considera che l'avanzo di amministrazione risulta interamente vincolato (per mancato incasso dei proventi da canoni terreni gravati da usi civici), è evidente che il peso dei residui attivi in esame appare ancora maggiore e l'avanzo di amministrazione è meramente contabile.

La modalità di gestione dei residui, sia attivi che passivi, è di fondamentale importanza nella materia dei bilanci pubblici e, in particolare, di quelli comunali.

Molto spesso, infatti, accade che le procedure di formazione e rendicontazione del bilancio non siano conformi alle norme ed ai principi contabili vigenti in materia.

In fase previsionale si assiste sovente alla sistematica sovrastima delle entrate e al sottodimensionamento delle voci di spesa.

In fase di rendicontazione si assiste invece al mantenimento in bilancio di residui insussistenti o di dubbia esigibilità.

Tutto ciò si ripercuote negativamente sul bilancio dell'ente e finisce per generare situazioni di grave criticità per la tenuta degli equilibri di bilancio.

In particolare, in merito al mantenimento in bilancio dei residui attivi, si rileva che il credito può essere mantenuto nel bilancio, adottando alcune regole specifiche e tenendo un comportamento prudente: possono essere mantenuti fra i residui dell'esercizio solo le entrate accertate per le quali esista un effettivo titolo giuridico che nella sostanza, e non solo formalmente, costituisca l'ente territoriale creditore della relativa entrata.

Infatti, i residui riportati nel bilancio concorrono a formare il risultato di amministrazione che l'ente può applicare ed utilizzare negli esercizi successivi cosicché, soprattutto in relazione ai residui attivi - entrate che l'ente ha accertato, ma non incassato -, si pone la necessità che vengano mantenuti nel bilancio solo quelli che l'ente ha la ragionevole certezza di incassare.

A questo proposito è bene mettere in luce che, al fine di conferire veridicità ed attendibilità al bilancio dell'ente, il legislatore ha stabilito che al termine di ciascun esercizio, prima dell'inserimento nel conto del bilancio dei residui attivi e passivi, l'ente deve procedere ad una particolare operazione di riaccertamento degli stessi che, in relazione a quelli attivi, consiste nel riesame delle ragioni creditorie dell'ente al fine di decidere se mantenere il residuo, in tutto o in parte, nel bilancio dell'ente (art. 228, co. del Testo unico sugli enti locali).

Considerata la finalità della norma deve trattarsi di un controllo sostanziale e non solo formale.

Detto in altri termini, l'ente non può limitarsi a verificare che continui a sussistere il titolo giuridico del credito, l'esistenza del debitore e la quantificazione del credito, ma deve anche verificare l'effettiva riscuotibilità dello stesso e le ragioni per le quali non è stato riscosso in precedenza; cosicché ove risulti che il credito, di fatto, non è più

esistente, esigibile o riscuotibile, esso deve essere stralciato dal conto dei residui e inserito nel conto del patrimonio in un'apposita voce dell'attivo patrimoniale fino al compimento del termine prescrizione (art. 230 del Testo unico sugli enti locali, così come ripreso anche dal punto n. 55 del principio contabile n. 3), al termine del quale deve essere eliminato anche da tale conto, con contestuale riduzione del patrimonio.

Il mantenimento di residui attivi inesigibili nel conto del bilancio incide sull'attendibilità del risultato contabile di amministrazione e sulla formazione di un avanzo di amministrazione effettivamente esistente (art. 187 del Testo unico sugli enti locali).

Considerato che l'ente può utilizzare l'avanzo di amministrazione negli esercizi successivi risulta chiaro che le voci che lo compongono devono essere veritiere e, pertanto, è necessario che vengano mantenuti nel Conto del bilancio i soli residui attivi esigibili, la riscossione dei quali presenti un ragionevole grado di certezza.

Con specifico riferimento a quanto emerge dal conto consuntivo del Comune di Garzigliana, per quanto attiene ai residui attivi relativi ad anni precedenti il 2010, tali osservazioni acquistano pregnanza alla luce dell'esiguo valore dell'avanzo di amministrazione al 31.12.2012 pari a soli € 12.982,79 ed alla luce dell'ingente incidenza dei residui attivi sull'avanzo di amministrazione (88%).

Peraltro, considerato che l'avanzo d'amministrazione risulta interamente vincolato, l'incidenza dei residui attivi relativi ad esercizi anteriori il 2010 è superiore all'intero avanzo, che pertanto ha natura meramente contabile.

Dalla risposta istruttoria dell'Ente si evince che i residui del Titolo III relativi agli esercizi 2008 e 2009 pari a complessivi € 11.465,98, al 31.12.2013 si sono ridotti a complessivi € 4.181,52 (l'Ente non ha comunicato, nonostante l'espressa richiesta in tal senso, la natura di tali residui; né l'andamento di riscossioni e cancellazioni nel corso del 2013 con riferimento specifico a tali residui).

Ciò posto, se si considera che l'avanzo di amministrazione al 31.12.2013 risulta di appena € 614,67 (interamente vincolato), è evidente il permanere delle preoccupazioni della Sezione: è sufficiente anche solo una minima mancata riscossione di tali residui per determinare un risultato di amministrazione in termini di disavanzo.

Ciò posto, la Sezione ritiene che, considerata l'incidenza dei residui attivi in esame sull'avanzo di amministrazione, sia necessaria una rigorosa applicazione del principio di prudenza non applicando ai bilanci futuri alcun avanzo, attesa la sua natura esclusivamente contabile. Inoltre è necessario che l'Ente avvii una rigorosa ed attenta verifica di tutte le voci classificate fra i residui attivi e mantenga nel bilancio i soli crediti esistenti per i quali non solo abbia avviato procedure per la riscossione ma che, in base agli elementi acquisiti, le stesse possano essere portate a termine positivamente.

\*\*\* \*\*

L'esame del questionario ha evidenziato che l'Ente, nell'esercizio finanziario di riferimento, ha fatto ricorso ad anticipazioni di tesoreria per 112 giorni e per un importo complessivo di € 112.692,80.

A fronte di tale anticipazione di tesoreria, da questionario Siquel risulta che il Comune non avrebbe corrisposto alcun importo a titolo di interessi passivi.

In sede istruttoria l'Ente ha comunicato dati differenti da quelli del questionario Siquel: n. 63 giorni di utilizzo, utilizzo medio di € 12.154,00 (da Siquel risultano invece € 26.846,40) ed € 14,44 corrisposti a titolo di interessi passivi.

E' quindi opportuno che l'Ente verifichi con attenzione la correttezza del questionario, strumento indispensabile per l'effettività dei controlli della Sezione.

In ordine all'anticipazione di tesoreria, è opportuno sottolineare che la fattispecie è spesso sintomo di possibili anomalie nella gestione finanziaria.

L'anticipazione di tesoreria, infatti, è una forma di finanziamento a breve termine, di carattere eccezionale, cui l'ente può ricorrere solo per far fronte a momentanei problemi di liquidità. Essa può essere ottenuta previa richiesta dell'ente corredata da una delibera di Giunta e sulla somma concessa in anticipazione maturano interessi passivi per il periodo nel quale essa viene effettivamente utilizzata.

Il ricorso a tale forma d'indebitamento, soprattutto se reiterata nel tempo e protratta per gran parte dell'esercizio, desta forti perplessità: essa, infatti, oltre a produrre aggravio finanziario per l'Ente (a titolo di interessi passivi, anche se nella fattispecie minimi), potrebbe costituire il sintomo di latenti squilibri nella gestione di competenza e, nei casi più gravi, configurare una violazione del disposto dell'art. 119 Cost. che consente di ricorrere al debito solo per finanziarie spese di investimento.

Nella fattispecie in esame, occorre rimarcare tale criticità anche e soprattutto alla luce del dato contenuto nella relazione dell'Organo di revisione, che ha evidenziato il ricorso ad anticipazioni di tesoreria anche nel corso del 2013 per 361 giorni e per un importo medio di € 139.786,87.

Ancora, non si può non segnalare che anche nel corso del 2011 l'Ente locale ha fatto ricorso a cospicue anticipazioni di tesoreria per 200 giorni (in sede istruttoria l'Ente comunica n. 178 giorni) e per complessivi € 280.484,17.

Ciò premesso, pur tenendo conto di quanto asserito dall'Amministrazione in ordine alle cause che hanno indotto l'Ente a ricorrere alle anticipazioni di tesoreria nel 2012, è necessario che il Comune di Garzigliana intraprenda una rigorosa attività di monitoraggio della gestione di cassa, limitando le anticipazioni in discorso, al fine di prevenire eventuali squilibri ed evitare ingenti aggravii finanziari.

\*\*\* \*\*

12



Collegato all'anticipazione di tesoreria è emerso un possibile utilizzo anomalo di entrate vincolate.

In particolare, si è riscontrato un evidente disequilibrio tra i residui passivi di parte capitale (€ 175.161,96 i residui del Titolo II) e gli omologhi attivi (€ 37.711,40 del Titolo IV ed € 47.989,2 del Titolo V): la differenza di € 89.461,36 non risulta coperta dal fondo cassa al 31.12.2012 (pari a zero), evidenziandosi dunque uno squilibrio di pari importo.

Com'è noto, l'ammontare dei residui passivi iscritti al titolo II rappresenta l'onere finanziario che il Comune deve sostenere per portare a termine opere o iniziative già appaltate o programmate, alle quali il comune fa fronte con contributi di altri enti e/o con mutui oppure con risorse proprie.

Nei primi due casi, le entrate possono essere semplicemente accertate e non ancora riscosse, con conseguente iscrizione tra i residui dei Titoli IV e V dell'entrata, oppure già incassate e, quindi, confluite nel fondo cassa.

In queste ipotesi, la differenza negativa tra residui passivi ed attivi di parte capitale, non coperta dal fondo cassa, evidenzia l'importo di fondi vincolati (destinati, cioè, a spese in conto capitale) utilizzato dall'Ente per esigenze di cassa: infatti, per le modalità di accertamento e impegno della parte capitale del bilancio, dovrebbe sempre potersi verificare una coincidenza tra residui attivi e residui passivi di parte capitale sopra indicati, a meno che l'Ente non conservi in cassa la relativa differenza.

Dunque, ammesso (ipotesi più favorevole all'ente) che le risorse giacenti in cassa siano integralmente riferibili all'avvenuta riscossione di entrate in conto capitale (e per nulla a spesa corrente), vi è la necessità di reperire le somme (sopra quantificate in € 89.461,36) necessarie a coprire integralmente il fabbisogno finanziario delle iniziative programmate e/o degli impegni di spesa assunti come evidenziati dall'ammontare dei residui passivi del Titolo II.

Si versa, pertanto, in una situazione (utilizzo per cassa di somme destinate a spese in conto capitale per far fronte a spese correnti), paragonabile all'anticipazione di tesoreria non restituita.

Naturalmente, come sopra evidenziato, il finanziamento delle spese in conto capitale può avvenire anche con risorse proprie (entrate correnti destinate ad investimento e/o avanzo d'amministrazione): in tal caso, il disallineamento tra i residui di parte capitale è giustificato perché al residuo passivo costituito dal costo dell'opera corrisponde un residuo attivo della parte corrente o non corrisponde alcun residuo attivo.

Ciò nondimeno, va rilevato che in presenza di fondo cassa incapiente, la copertura mediante utilizzo dell'avanzo di amministrazione (risultato della differenza tra crediti e debiti maggiorata del fondo cassa) o mediante l'impiego di residui di parte corrente, trattandosi di poste meramente contabili, deve essere valutata con particolare rigore: non essendo presenti in fondo cassa, infatti, tali somme devono ancora essere realizzate

e, pertanto, in base al principio di prudenza, dovrebbero essere spese solo dopo l'effettiva realizzazione.

La Sezione, pertanto, invita l'Ente ad un attento monitoraggio nella programmazione delle opere di investimento, nel reperimento e nella gestione delle relative coperture, nella verifica dell'effettività dei residui passivi del Titolo II nonché, per le ragioni sopra esposte, nel corretto utilizzo di risorse vincolate.

\*\*\* \*\*

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 possa 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 nel corso del 2012 e nel biennio precedente il Comune di Garzigliana ha evidenziato uno squilibrio di parte corrente;
- 2) Invita l'Amministrazione dell'Ente a porre in essere misure idonee a garantire la copertura dei costi di gestione con risorse ordinarie ed a perseguire l'equilibrio di parte corrente del bilancio senza ricorrere ad entrate di carattere non ripetitivo;
- 3) Accerta che nel corso del 2012 il Comune di Garzigliana presenta un'elevata incidenza di residui attivi, provenienti anche da anni precedenti al 2010, in rapporto all'avanzo di amministrazione;
- 4) Invita l'Amministrazione dell'Ente a porre in essere misure idonee all'abbattimento dei residui attivi sopra indicati;
- 5) Accerta che il Comune di Garzigliana nel corso del 2012 ha fatto ricorso ad anticipazioni di tesoreria nei limiti di cui in parte motiva;
- 6) Invita l'Amministrazione dell'Ente a curare che gli organi competenti procedano ad una verifica dell'equilibrio della gestione di cassa, ponendo in essere i necessari interventi correttivi, atteso che il ricorso ad anticipazioni di tesoreria comporta il pagamento di interessi passivi, ed infine ad accertare che il protrarsi di tale comportamenti non costituisca sintomo dell'esistenza di latenti squilibri nella gestione di competenza, ovvero nella gestione dei residui;



- 7) Accerta l'esistenza di uno squilibrio nei residui di parte capitale, non coperto dal fondo cassa e possibile sintomo di utilizzo improprio di entrate in conto capitale;
- 8) Invita l'Ente ad un attento monitoraggio nella programmazione delle opere di investimento, nel reperimento e nella gestione delle relative coperture, nonché nel corretto utilizzo di risorse vincolate.

Così deliberato nell'adunanza del giorno 9 settembre 2014.

Dispone che la presente deliberazione sia trasmessa al Presidente del Consiglio comunale, al Sindaco ed all'Organo di Revisione dei conti del Comune.

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

Il Magistrato Estensore

(dott. Cristiano Baldi)  


Il Presidente f.f.

(dott. Mario Pischedda)  


Depositata in Segreteria

il **10 SET. 2014**

Il Direttore della Segreteria

(dott. Federico Sola)  


