



Del. n. 131 /2010/PRSE

Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO

PER L'UMBRIA

composta dai seguenti magistrati:

Pres.	Benito CARUSO	Presidente
Cons.	Romano DI GIACOMO	Componente
Cons.	Paola COSA	Componente –relatore

nell'adunanza del giorno 22 novembre 2010

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

VISTO il Testo Unico delle leggi sulla Corte dei Conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e le successive modificazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e le successive modifiche ed integrazioni;

VISTA la legge 5 giugno 2003 n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n.267 (TUEL) e le successive modifiche ed integrazioni;

VISTO l'articolo 1, commi 166, 167 e 168 della legge 23 dicembre 2005, n. 266 recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2006)";

VISTO il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei Conti, approvato con deliberazione delle Sezioni Riunite n.

14/DEL/2000 del 16 giugno 2000 e successive modifiche ed integrazioni da ultimo apportate con deliberazione n.229/CP/2008;

VISTE le Deliberazioni n. 6/AUT/06 del 27 aprile 2006, n. 2/AUT/2007 del 19 marzo 2007, n. 3/AUT/2008 del 21 marzo 2008, n. 6/AUT/2009 del 23 aprile 2009 e n. 9/AUT/INPR/2010 del 16 aprile 2010, con le quali la Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti ha approvato le linee guida corredate dal questionario da utilizzarsi da parte degli Organi di revisione degli Enti locali per la redazione della relazione prevista dal citato comma 166 dell'articolo unico della legge finanziaria per il 2006;

ESAMINATA la relazione dell'Organo di revisione economico-finanziaria sul bilancio di previsione per l'esercizio 2009 del Comune di Ferentillo e le risultanze della relativa istruttoria;

LETTA la relazione del magistrato istruttore di deferimento all'esame collegiale delle questioni emerse, depositata agli atti della Sezione in vista dell'odierna adunanza per l'adozione della deliberazione conclusiva dell'istruttoria depositata in atti della Sezione al n. 2473 del 16 novembre 2010;

VISTA l'Ordinanza Presidenziale n. 25/2010, in data 17 novembre 2010 di convocazione della Sezione per l'odierna Adunanza;

UDITO il relatore Cons. Paola COSA;

Ritenuto in fatto:

da un primo esame della relazione redatta dall'Organo di revisione del Comune di Ferentillo sul bilancio di previsione -esercizio 2010-, trasmessa, ai sensi dell'art. 1, comma 166, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, dal predetto Organo di Revisione ed acquisita agli atti della Sezione che, fra

l'altro, riporta l'attestazione espressa della mancata rilevazione di gravi irregolarità da parte del predetto Organo di revisione, sono emerse alcune incongruenze nei dati riportati e carenze di elementi informativi, nonché la presenza di specifici aspetti della gestione finanziaria riguardata che richiedevano ulteriori precisazioni ed approfondimenti istruttori.

Pertanto, con nota n.1693, in data 11 agosto 2010, indirizzata all'Organo di revisione e per conoscenza allo stesso Ente Locale, è stato instaurato il contraddittorio, formulando nella predetta nota, le necessarie richieste istruttorie in merito ai punti di seguito elencati:

1. conferma, alla luce dell'avvenuta approvazione del rendiconto 2009, dei dati contenuti nel prospetto relativo alla verifica degli equilibri di parte capitale, ove si riscontra un notevole scostamento delle entrate del titolo IV rispetto al dato, seppure non definitivo, del consuntivo 2009;

2. copia del Piano delle alienazioni e valorizzazioni adottato

3. elementi informativi circa la mancata costituzione del fondo per la contrattazione integrativa 2010 e notizie per il 2009;

4. elementi informativi in merito alla risposta fornita alle domande preliminari (quesito n.6) relativamente all'utilizzo del project financing;

5. in merito ai trasferimenti compensativi del mancato gettito ICI, si riscontra uno scostamento tra il dato 2009 (accertato) e quello 2010 relativo alla previsione iniziale pari al 29%;

Alla predetta richiesta l'Organo di revisione del Comune ha fornito risposta con nota del 21 settembre 2010, acquisita agli atti della Sezione al prot. n. 1958, precisando in merito ai punti sopra elencati quanto di seguito riassunto:

1 confermato lo scostamento del titolo IV, ciò è dovuto a previsioni di nuovi trasferimenti per opere non previste e non accertate nel corso del 2009;

2 con delibera consiliare n . 3 del 16 aprile 2010 è stato approvato il piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari;

3 in merito al fondo, il revisore precisa che per errore nel questionario ha risposto negativamente, in realtà per il 2010 l'ente, con determina 13 del 17 febbraio 2010, ha approvato il fondo per la contrattazione integrativa anno 2010. Per l'esercizio 2009, il fondo costituito con determina n.46 del 4 agosto 2009 è stato ripartito nel corso dell'anno;

4 l'Ente prevede di realizzare un impianto fotovoltaico adottando lo strumento del leasing in costruendo. Al momento non vi sono riflessi sul bilancio. Soltanto al momento della stipula del contratto di finanziamento - leasing, le relative quote devono essere iscritte in bilancio tra le spese correnti;

5.in riferimento ai trasferimenti ICI, il revisore ha precisato che lo scostamento riscontrato è dovuto ad un atteggiamento prudentiale da parte dell'ente, che nel 2009 ha indicato la somma effettivamente accertata e materialmente incassata, rispetto all'importo comunicato dal ministero dell'interno coincidente con quella indicata per il 2010.

Al fine di completare l'istruttoria anche con l'amministrazione comunale interessata, è stata inviata nota in data 2 novembre 2010 prot. n. 2345, con la quale sono stati chiesti ulteriori elementi e precisazioni in merito ai punti di seguito indicati:

1. chiarimenti ed informazioni in merito alla realizzazione dell'impianto fotovoltaico.

L'Amministrazione comunale di Ferentillo ha fornito con nota acquisita agli atti della Sezione al n. 2410 del 14 novembre 2010 gli elementi informativi e le precisazioni che in sintesi si riportano di seguito:

Al quesito n. 6 è stato indicata la risposta SI riferendosi all'intenzione dell'ente di provvedere con lo strumento del leasing in costruendo alla realizzazione di un impianto fotovoltaico. A tal proposito si segnala che al momento l'ente non si è attivato per la realizzazione dell'impianto che quindi non trova al momento iscrizione in bilancio.

DIRITTO

Le norme contenute nei commi 166, 167 e 168 dell'art. 1 della legge 23 dicembre 2005, n.266 (legge finanziaria per il 2006) danno attuazione ai principi contenuti nell'art. 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131 e si collocano nella direzione del progressivo riconoscimento alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti del ruolo istituzionale di garanti della corretta gestione delle risorse pubbliche, nell'interesse dei singoli Enti territoriali e dell'intera comunità nazionale. Ciò nel quadro di un controllo di carattere collaborativo, compatibile con l'autonomia degli Enti, costituzionalmente tutelata, che non si limita ad un esame per così dire a consuntivo della gestione ma investe anche l'esercizio finanziario nel suo divenire, trasformandosi in un monitoraggio costante delle gestioni degli enti locali, che porti in emersione in primis ad opera degli organi di revisione, chiamati alla compilazione della relazione sul bilancio di previsione, non solo le gravi irregolarità che si siano appalesate ma anche gli aspetti di criticità emergenti

e suscettibili di un vaglio particolare e continuato in vista della conservazione degli equilibri di bilancio individuati in sede previsionale.

Il controllo svolto dalle Sezioni Regionali in attuazione delle citate disposizioni della legge finanziaria per il 2006 definito collaborativo, in quanto si esplica nell'adozione di pronunce che non hanno finalità di carattere interdittivo o sanzionatorio ma che sono tese a rendere un servizio di informazione e vaglio obiettivi in favore delle assemblee elettive nonché a stimolare l'adozione da parte degli organi rappresentativi degli enti delle misure ritenute opportune al fine di preservare gli equilibri di bilancio anche intervenendo alla stregua di quanto disposto dall'art.11, commi 2 e 3, della legge 4 marzo 2009, n.15 , deve potersi concludere con la segnalazione ai destinatari esclusivi, individuati nei Consigli degli enti locali interessati, di eventuali gravi irregolarità ma anche di comportamenti difformi dai canoni della sana gestione finanziaria individuati dai principi di buona amministrazione, riaffermati anche dalla recente giurisprudenza costituzionale, che possano in qualche misura pregiudicare l'effettivo raggiungimento e la conservazione degli equilibri di bilancio costruiti in fase previsionale.

In questo senso costituiscono minaccia alla tenuta degli equilibri non solo il mancato rispetto dei vincoli imposti dal Patto di stabilità interno in tutte le sue componenti ed il mancato rispetto dei limiti quanti - qualitativi imposti dalle norme riguardanti il ricorso all'indebitamento da parte degli enti locali, ma anche l'errata quantificazione di entrate in misura rilevatasi ripetutamente esuberante nei precedenti esercizi, il ricorso per la formazione degli equilibri a poste di non ripetibile utilizzazione a fronte di uscite di carattere permanente,

l'errata contabilizzazione di alcune poste strategicamente rilevanti e l'eventuale presenza di oneri sommersi derivanti dalla gestione di società partecipate o dall'emergere di passività potenziali.

Il controllo di regolarità contabile ai sensi delle citate disposizioni della legge finanziaria 2006, come più volte ribadito dalla Corte, si fonda sul rapporto fra le Sezioni regionali di controllo e gli organi di revisione degli enti che, pur conservando la natura giuridica di organi di controllo interno, hanno assunto il compito di trasmettere alle suddette Sezioni di controllo le informazioni necessarie alla verifica dei bilanci di previsione e dei rendiconti come richiesti in apposite linee guida, adottate dalla Sezione delle Autonomie con delibera annuale che adegua il relativo questionario alle novità normative in materia finanziario - contabile *medio tempore* intervenute.

Si ritiene opportuno ribadire ancora una volta l'importanza, nell'ambito dell'attività istruttoria svolta dalla Sezione per il controllo di regolarità contabile, del ruolo affidato dalle norme all'organo di revisione finanziario contabile dell'ente, con il quale deve potersi instaurare una proficua sinergia, volta all'ottemperanza nei confronti delle assemblee elettive del compito di informazione sull'effettiva situazione finanziaria dell'ente.

L'attività di verifica svolta si inserisce nel contesto dell'audit finanziario contabile e coinvolge la posizione del singolo ente anche nell'ottica di assicurare che la gestione finanziaria programmata sia rispettosa delle disposizioni qualificate dallo stesso legislatore come principi di coordinamento della finanza pubblica, in quanto i risultati attesi si collocano nell'ambito degli obiettivi di carattere generale che attengono al rispetto dei vincoli imposti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea.

In ordine alla gestione considerata ed, in particolare, alle previsioni dell'esercizio 2010, occorre evidenziare che sono emersi, dagli elementi dell'istruttoria condotta, profili di criticità suscettibili di riflettersi negativamente sull'andamento della gestione in corso e sul mantenimento degli equilibri individuati in sede di bilancio di previsione che è necessario sottoporre all'attenzione dell'Amministrazione.

Com'è noto l'art. 162, comma 6, del d.lgs. n. 267/2000 prevede per gli enti locali l'obbligo di deliberare il bilancio di previsione in pareggio finanziario complessivo ed il successivo art. 193 dispone che tale pareggio e tutti gli equilibri stabiliti in bilancio per la copertura delle spese correnti e per il finanziamento degli investimenti, secondo le regole contabili fissate dal TUEL, dal Regolamento di contabilità dell'Ente e dai principi contabili vengano rispettati non solo al momento dell'approvazione del bilancio di previsione, ma anche nel corso della gestione e nelle successive variazioni di bilancio.

Regola aurea dei bilanci pubblici, al fine di non trasferire alle generazioni future gli oneri delle gestioni presenti, è quella di rafforzare il margine differenziale fra entrate e spese correnti, più la quota capitale del rimborso prestiti, e di garantire l'effettività degli equilibri, il che significa fra l'altro limitare l'impiego di risorse straordinarie per la spesa corrente.

A tal fine, si rammenta che per quanto concerne il conseguimento e la conservazione degli equilibri di bilancio il principio di effettività comporta, fra le altre cose, la necessità di limitare l'impiego di risorse straordinarie per la spesa corrente ordinaria, ma anche di evitare l'insorgenza di debiti fuori bilancio, nonché di procedere all'accertamento delle entrate in base al principio di prudenza che significa per l'ente poter disporre di risorse certe,

definite ed esigibili oltre che di integrità per cui l'accertamento deve essere operato in corrispondenza e per l'ammontare del singolo credito maturato nell'esercizio. A ciò deve aggiungersi l'importanza di evitare la sovrastima di entrate o la sottostima di spese che comportino presumibilmente un risultato d'amministrazione di segno negativo, di provvedere all'eliminazione, nella gestione dei residui, di quelli attivi relativi a crediti di dubbia o difficile esigibilità, nonché la necessità di garantire la conservazione dei fondi vincolati che sono parte dell'avanzo, riconducendoli alla loro reale consistenza.

In merito al contratto di leasing finanziario il Collegio ritiene di voler sottolineare alcuni aspetti inerenti il trattamento contabile dell'operazione di leasing finanziario, alla luce della giurisprudenza formatasi in materia e segnatamente della delibera n.1139/2009 della Sezione di controllo per la Lombardia, che ha colto nel predetto negozio giuridico, la cui disciplina si rinviene nell'art.160 bis del d.lgs. 13 aprile 2006, n.163, gli elementi che lo rendono potenzialmente uno strumento di elusione dei vincoli di finanza pubblica, in primis dei limiti fissati per i comuni inadempienti al Patto, ai sensi degli artt. 77 bis e ter della legge n.133/2008.

In questo senso è fondamentale, anche alla luce della disciplina dettata dall'art.3, comma 15 ter del d.lgs. 13 aprile 2006, n. 163, poter riconoscere all'intervento il carattere di operazione di partenariato pubblico privato sulla base del fatto che il rischio della costruzione dell'opera (rischio di ostruzione) deve poter ricadere sul soggetto realizzatore ed a quest'ultimo deve poter essere addossato anche l'ulteriore rischio relativo alla domanda, cioè all'utilizzo dell'opera, ovvero alla disponibilità dell'opera da parte degli utilizzatori finali. In assenza di due dei suddetti parametri l'operazione non

può essere considerata realmente partenariato pubblico privato e, pertanto, poiché nel leasing immobiliare, come osservato dalla Sezione Lombardia, una buona parte dei rischi ricadono in effetti sull'ente, deve presumersi che tale strumento vada considerato alla stregua di una forma di indebitamento ed in quanto tale assoggetta ai limiti dell'art.204 del TUEL ed ai vincoli del Patto di stabilità.

Appare opportuno, inoltre, prendere in considerazione l'aspetto della convenienza economica dell'operazione che deve essere posta opportunamente a confronto con le altre possibili alternative rappresentate dall'accensione di mutui, ovvero dal ricorso al finanziamento della Cassa DDPP, ciò in considerazione del costo dell'operazione e dei canoni . Questi ultimi, peraltro, secondo la struttura del bilancio definita dal DPR n.194/1996, la codifica SIOPE ed i principi contabili trovano attualmente allocazione in bilancio al Titolo I intervento 4 "utilizzo di beni di terzi" delle uscite ed il loro ammontare complessivo può risultare molto elevato. Oltre a ciò è necessario che il Comune valuti attentamente ed in modo accurato il costo dell'operazione anche in un'ottica di lungo periodo ed il meccanismo di determinazione dell'ammontare degli oneri finanziari relativi all'operazione di leasing in grado di produrre effetti non precisamente quantificabili risulta potenzialmente in grado di esporre l'Ente a ricadute negative sull'equilibrio dei propri conti.

Conclusivamente, al riguardo, pur tenendo nella debita considerazione il valore dell'operazione in argomento quale valido strumento per la realizzazione di opere pubbliche la cui legittimità ha trovato pieno riconoscimento da parte del legislatore nell'ambito della disciplina dei contratti

pubblici e pur riconoscendo la valenza economica dell'operazione da rinvenirsi nella realizzazione di un'opera pubblica da parte di una pubblica amministrazione senza l'esborso iniziale di ingenti capitali, deve evidenziare la necessità di un uso di tale strumento innovativo della finanza pubblica nella logica dei principi generali di buon andamento e non solo della liceità quanto della capacità dello stesso di perseguire gli obiettivi pubblicistici che devono sempre essere sottesi all'agire della pubblica amministrazione.

Nel prendere atto dell'intervenuta adozione del fondo per la contrattazione integrativa, il Collegio ritiene di voler sottolineare al riguardo che eventuali incrementi delle risorse decentrate destinate al finanziamento della contrattazione integrativa devono essere subordinati al ricorrere dei requisiti individuati nell'art.4 del CCNL dei dipendenti - esclusi dirigenti - del comparto Regioni e Autonomie Locali, sottoscritto in data 31 luglio 2009, riferiti fra l'altro all'avvenuto rispetto del Patto di Stabilità Interno per il triennio 2005-2007 nonché delle disposizioni in materia di contenimento della spesa di personale. Inoltre, il predetto incremento connesso all'osservanza degli indicatori di capacità finanziaria dell'ente, deve essere conseguente all'attivazione di rigorosi sistemi di valutazione delle prestazioni, nell'ottica della valorizzazione della professionalità e del merito e per quanto riguarda l'attività dell'amministrazione nell'ottica del miglioramento qualitativo e quantitativo dei servizi resi alla cittadinanza.

Conclusivamente, il Collegio,

DELIBERA

di segnalare al Consiglio Comunale di Ferentillo le osservazioni sopra
esposte .

DISPONE

che la presente delibera venga rimessa, a cura della Segreteria della
Sezione, al Presidente del Consiglio comunale di Ferentillo per le conseguenti
valutazioni di quest'ultimo e, per conoscenza, al Sindaco di Ferentillo ed
all'Organo di revisione dell'ente.

Le determinazioni che saranno eventualmente assunte dal Consiglio
comunale verranno comunicate a questa Sezione regionale di controllo.

Così deliberato nella camera di consiglio del 13 dicembre 2010

Il Relatore

Il Presidente

Cons. Paola Cosa

Pres. Benito Caruso

Depositato in Segreteria il

13 dicembre 2010

firmato Di Iorio