



**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.	Massimo VALERO	Primo referendario
Dott.	Adriano GRIBAUDO	Primo referendario
Dott.	Cristiano BALDI	Referendario relatore

nell'adunanza del 1 luglio 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.

### Premesso che

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

Con nota istruttoria del 20 maggio 2014, il Magistrato istruttore ha chiesto all'organo di revisione di motivare circa l'elevato ammontare delle spese correnti rispetto alle corrispondenti entrate, indicando le iniziative adottate o quantomeno allo studio per riequilibrare la situazione.

L'Organo di revisione del Comune di Luserna San Giovanni, con nota n. 8257 del 4.04.2014, ha precisato quanto segue:

*Il comune ha attraversato alcuni momenti di difficoltà negli anni 2011 e 2012 a causa della mancata sostituzione del responsabile del servizio finanziario andato in pensione. Tali difficoltà di gestione ormai si possono definire superate come si evince dalle risultanze sotto riportate*

*ANNO 2012 disavanzo di gestione di competenza € 135.218,29*


*ANNO 2013 avanzo di gestione di competenza C 231.739,86.*

Collegato a tale criticità, si è riscontrato un notevole scostamento tra entrate a carattere non ripetitivo (€ 93.617,86) e spese a carattere non ripetitivo (€ 10.804,35).

Sul punto, l'ente ha comunicato i seguenti impieghi finanziati con le predette entrate:

<i>consultazioni elettorali o referendarie</i>	<i>973,61</i>
<i>oneri straordinari della gestione corrente</i>	<i>9.830,74</i>
<i>Altre:</i>	
<i>spese legali per recupero crediti</i>	<i>1.258,40</i>
<i>spese legali per pratica centrale biomassa e rideterminazione confini comunali</i>	<i>13.090,70</i>
<i>spese gestione "villa olanda"</i>	<i>8.945,68</i>
<i>spese gestione locali stazione ferroviaria</i>	<i>2.249,73</i>
<i>provvedimenti per il miglioramento della sicurezza e della salute dei dipendenti</i>	<i>2.758,40</i>
<i>manutenzione ordinaria impianti di illuminazione pubblica</i>	<i>35.510,60</i>
<i>prestazioni professionali per studi e progettazioni</i>	<i>19.000,00</i>

Inoltre, si è riscontrato un sensibile scostamento tra accertato (per € 40.000,00) e riscosso (per € 0,0) relativamente al recupero dell'evasione tributaria.

2 

Sul punto l'ente si è limitato a riferire che "le procedure per il recupero dell'evasione tributaria si stanno definendo in maniera più efficace nel corrente anno, ma già lo scorso anno si sono incominciati a vederne i primi effetti".

E' infine 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 € 43.607,06 a fronte di € 249.996,38 per residui dei Titoli I e III relativi ad esercizi anteriori il 2010; incidenza del 573,29%).

Sul punto, l'ente ha comunicato quanto segue:

*I residui del titolo primo sono per la maggior parte riferiti all'imposta comunale sugli immobili e alla tassa raccolta rifiuti, quelli relativi al titolo terzo riguardano in massima parte i servizi erogati dal Comune (es. mensa scolastica), gli affitti di fabbricati e il rimborso da altri enti. Anche in questo caso la situazione è in corso di regolarizzazione attraverso la rideterminazione degli stessi residui e l'aumentata capacità di riscossione dell'Ente che ha attivato le azioni necessarie al recupero delle somme pendenti, come evidenziato nella seguente tabella*

		situazione nell'anno 2012	situazione nell'anno 2013
titolo 1°	anno	residuo	
	2008	9.667,43	0,00
	2009	12.852,64	12.522,00
	2010	320.890,22	159.541,55
<b>Totale</b>		<b>343.410,29</b>	<b>172.063,55</b>
<b>titolo 3°</b>	2006	4.479,98	4.479,98
	2007	41.322,41	0,00
	2008	41.411,51	24.068,12
	2009	140.371,18	52.346,75
	2010	196.880,08	84.892,30
<b>Totale</b>		<b>424.465,16</b>	<b>165.787,15</b>

*sul titolo 3 vi è una riduzione del 61% dei residui sul titolo 1 vi è una riduzione del 50% dei residui".*

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 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 Luserna San Giovanni, in ordine alle risultanze del Rendiconto relativo all'esercizio 2012, emerge che l'Ente, nell'esercizio finanziario di riferimento e nel precedente, ha evidenziato continuamente un esubero delle spese correnti rispetto alle entrate della medesima natura.

Il comune di Luserna San Giovanni, 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 € 5.572.208,88 mentre il titolo I delle spese indica l'importo di € 5.105.115,77, cui va aggiunta la spesa per il rimborso prestiti di cui al titolo III° pari ad € 633.022,49, per un disavanzo di parte corrente, al netto degli oneri straordinari, di € 165.929,38.

Tra l'altro, tale disavanzo sarebbe stato ancora maggiore senza l'utilizzo di entrate a carattere non ripetitivo destinate alla spesa corrente per euro 82.813,51: si rammenta che tali entrate, proprio perché di carattere straordinario, non hanno alcuna garanzia di ripetibilità negli anni. Il loro impiego per finanziare spese correnti ripetitive, pertanto, non può considerarsi una pratica contabile corretta e certamente non deve divenire pratica usuale condizionante l'equilibrio corrente.

Analoga situazione si è manifestata anche nel 2011, registrandosi un disavanzo di parte corrente di € 285.784,95.

Tale disavanzo risulta solo parzialmente coperto, in parte mediante applicazione dell'avanzo di amministrazione (per € 28.262,46) ed in parte mediante entrate da contributi per permesso di costruire (per € 31.617,86), registrando un saldo finale negativo per euro 106.049,06.

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 Luserna San Giovanni costituisce un indice dell'incapacità dell'ente locale di assicurare il suo funzionamento e l'erogazione dei propri servizi con entrate ordinarie.

Né appare convincente la copertura del disavanzo mediante applicazione dell'avanzo o ricorso ad entrate straordinarie.

Sotto il primo profilo, va ricordato che l'avanzo di amministrazione si configura quale risparmio pubblico, ovvero eccedenza di risorse rispetto alle previsioni di spesa per i servizi da erogare. Esso è calcolato mediante la somma algebrica del fondo finale di cassa e dei residui attivi e passivi (tutti debitamente riaccertati negli importi e nelle ragioni della loro persistenza in bilancio).

La funzione fondamentale dell'avanzo è quella di costituire una riserva destinata prioritariamente alla salvaguardia degli equilibri di bilancio (art. 187 T.U.E.L). Infatti, il Legislatore favorisce l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione per scopi tipizzati dalle norme finanziarie, miranti al recupero o tutela degli equilibri di bilancio e, correlativamente, al miglioramento dell'indebitamento dell'ente (in quanto risorsa mezzo proprio, alternativo al ricorso ad anticipazioni di cassa o altre forme di indebitamento).

L'avanzo non è dunque classificabile quale utile di gestione e, sul versante delle entrate che contribuiscono a formarle, nell'odierna finanza locale, sempre maggiore centralità assumono le entrate correnti proprie, le quali devono essere proporzionate alle reali esigenze di spesa dell'ente locale.

Se è vero, infatti, che l'avanzo di amministrazione può essere, tra l'altro, correttamente impiegato per finanziare le spese correnti di gestione, esso costituisce un mezzo di copertura, comunque, di carattere straordinario, in quanto non sempre ripetitivo e composto di poste che presentano un margine di aleatorietà (avuto riguardo



della possibile sovrastima dei residui attivi e della possibile sottostima dei residui passivi, vale a dire voci di bilancio oggetto di periodici riaccertamenti, che incidono consistentemente sull'ammontare dell'avanzo). Per considerazioni in questi termini, si rinvia alla deliberazione di questa Sezione n. 317 del 25 maggio marzo 2011.

La considerazione è confermata dal comma 3 dell'art. 187, che ammette l'applicazione dell'avanzo solo se e quando accertato in sede di approvazione del rendiconto (salve la eccezioni di legge).

In altri termini, l'art. 187 T.U.E.L., letto in combinato disposto con l'art. 162 del medesimo testo unico, evidenzia che l'uso dell'avanzo di amministrazione per la salvaguardia degli equilibri di parte corrente dovrebbe essere un'eventualità eccezionale, in quanto riserva destinata prioritariamente alla salvaguardia degli equilibri di bilancio, quindi a far fronte (ex post, cioè al termine della gestione) a situazioni negative della gestione corrente che non dovrebbero costituire la fisiologia.

Né appare fisiologica la copertura del disavanzo mediante utilizzo dei contributi da permessi di costruire attesa la natura particolare di tale entrata.

Infatti, 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.

In ordine al dato 2013, dal rendiconto 2013 (delibera CC n. 3 del 7 aprile 2014) emerge un saldo positivo per euro 174.194,72 (€ 6.505.145,14 per i primi tre Titoli delle entrate, € 5.812.592,89 per spese titolo I, € 518.357,53 per rimborso prestiti).

\*\*\* \*\*

Dall'esame del rendiconto 2012 è emerso un sensibile scostamento tra accertato (per € 40.000,00) e riscosso (per € 0,0) relativamente al recupero dell'evasione tributaria.

Sul punto l'ente si è limitato a riferire che *"le procedure per il recupero dell'evasione tributaria si stanno definendo in maniera più efficace nel corrente anno, ma già lo scorso anno si sono incominciati a vederne i primi effetti"*.

La risposta dell'ente non appare in alcun modo soddisfacente.

Peraltro, l'analisi della situazione relativi agli anni precedenti solleva notevoli perplessità sull'attendibilità di tali accertamenti.

Nel 2010 sono stati accertati 300.000 euro e riscossi 99.355,92 euro. Nel 2011 la riscossione in conto residui 2010 è stata di 15.484,72 euro mentre nel 2012 non è stato



riscosso alcunché: dunque, dell'originario accertamento di € 300.000 nel corso del biennio successivo sono stati incassati circa 114 mila euro.

Ciò posto, va rilevato che tali importi, e nello specifico l'accertamento in entrata 2012 per € 40.000,00, ove non adeguatamente ponderati, minano l'attendibilità dell'equilibrio di parte corrente: senza tale accertamento, così come sopra esposto per le entrate a carattere non ripetitivo, il disequilibrio corrente del comune di Luserna sarebbe stato ancora maggiore.

Tale scostamento, qualora si presenti in forma reiterata, può compromettere il rispetto degli equilibri di bilancio connessi ad un andamento degli accertamenti e degli impegni che, se caratterizzati da veridicità ed attendibilità dovrebbe garantire una soddisfacente condizione di liquidità.

Si rimarca quanto sopra segnalato affinché l'Ente ponga in essere eventuali decisioni volte a migliorare la situazione degli incassi e a consentire di avere un quadro quanto più veritiero possibile degli accertamenti e dei corrispondenti residui attivi, valutando con rigore e prudenza le somme da accertare e promuovendo processi di riaccertamento dei conseguenti residui.

\*\*\* \*\*

L'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 Luserna San Giovanni, in ordine alle risultanze del Rendiconto relativo all'esercizio 2012, mette in luce una notevole incidenza di residui attivi sull'avanzo di amministrazione (quest'ultimo di importo pari ad € 43.607,06 a fronte di € 249.996,38 per residui dei Titoli I e III relativi ad esercizi anteriori al 2010; incidenza del 573,29%).

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 Luserna San Giovanni, per quanto attiene ai residui attivi relativi ad anni precedenti il 2010, tali osservazioni acquistano pregnanza alla luce dell'ingente incidenza dei residui attivi sull'avanzo di amministrazione (573,29%).

Si tratta di un'incidenza tale da far ritenere l'avanzo di amministrazione meramente contabile, con forte sospetto di una situazione di sostanziale disavanzo.

In ordine all'evoluzione di tale monte residui, l'ente ha riferito che "la situazione è in corso di regolarizzazione attraverso la rideterminazione degli stessi residui e l'aumentata capacità di riscossione dell'Ente che ha attivato le azioni necessarie al recupero delle somme pendenti" ed ha comunicato i seguenti dati sull'evoluzione nel 2013:

		<i>situazione nell'anno 2012</i>	<i>situazione nell'anno 2013</i>
<i>titolo 1°</i>	<i>Anno</i>	<i>residuo</i>	
	2008	9.667,43	0,00
	2009	12.852,64	12.522,00
	2010	320.890,22	159.541,55
<b>Totale</b>		<b>343.410,29</b>	<b>172.063,55</b>
<i>titolo 3°</i>	2006	4.479,98	4.479,98
	2007	41.322,41	0,00
	2008	41.411,51	24.068,12
	2009	140.371,18	52.346,75
	2010	196.880,08	84.892,30
<b>Totale</b>		<b>424.465,16</b>	<b>165.787,15</b>

Dunque, i residui relativi all'esercizio 2009 ed a quelli anteriori al 31.12.2012 erano pari ad € 249.996,38; tali residui al 31.12.2013 ammontano ad € 93.416,85.

La riduzione di tali residui appare sensibile anche se non è possibile esprimere un giudizio sul *quomodo* di tale riduzione: l'ente non ha precisato, infatti, se si tratta di cancellazione (operazione che comunque lascia intatti i dubbi di attendibilità degli accertamenti in entrata) o di riscossione.

Se invece si considerano, al fine di assicurare l'omogeneità del parametro, i residui risalenti ad almeno tre esercizi prima, l'avanzo del 2013 va confrontato con il monte residui titoli I e III relativi all'esercizio 2010: l'ammontare di questi residui, come comunicato dall'ente, è pari ad euro 337.850,7.

Poiché l'avanzo al 31.12.2013 risulta pari ad € 58.909,08, anche in tal caso i residui sono ampiamente superiori: tale avanzo, pertanto, anche nel 2013 ha natura esclusivamente contabile.

In ogni caso, tornando al rendiconto 2012, di certo non appare garanzia sufficiente la costituzione di un fondo svalutazione crediti nell'importo di € pari ad € 11,451,00 (né appare adeguato - anche se rispettoso dei limiti di legge - il fondo svalutazione crediti di € 10.850,00 inserito a rendiconto 2013).

Ciò posto, pur essendo stato rispettando l'obbligo normativo di cui all'articolo 6, comma 17, d.l. n. 95/2012, la Sezione ritiene che, considerata l'incidenza dei residui attivi vetusti 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.

\*\*\* \*\*

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 nell'esercizio precedente il comune di Luserna San Giovanni ha evidenziato uno squilibrio di parte corrente;
- 2) Accerta l'esistenza di un elevato scostamento tra entrate a carattere non ripetitivo e spese a carattere non ripetitivo;
- 3) 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;
- 4) Accerta l'esistenza di un elevato scostamento tra accertato e riscosso in materia di recupero dell'evasione tributaria ed invita l'ente ad un'attenta valutazione dell'attendibilità di simili accertamenti o ad una migliore gestione delle procedure di riscossione;
- 5) Accerta che nel corso del 2012 il comune di Luserna San Giovanni presenta un'elevata incidenza di residui attivi, provenienti anche da anni precedenti al 2010, in rapporto all'avanzo di amministrazione;

6) Invita l'Amministrazione dell'Ente a porre in essere misure idonee all'abbattimento dei residui attivi sopra indicati.  
Così deliberato nell'adunanza del giorno 1 luglio 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.

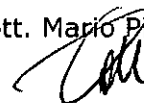
Il Magistrato Estensore

(dott. Cristiano Baldi)



Il Presidente f.f.

(dott. Mario Dischedda)



Depositata in Segreteria

il **18 LUG. 2014**

Il Direttore della Segreteria

(dott. Federico Sola)

