

Deliberazione n. 18 /2019/PRSE



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

4

composta dai magistrati:

dott. Marco Pieroni	presidente f.f.
dott. Massimo Romano	consigliere
dott. Paolo Romano	consigliere (relatore)
dott. Alberto Stancanelli	consigliere
dott. Tiziano Tessaro	consigliere
dott. Federico Lorenzini	primo referendario

**Adunanza del 28 febbraio 2019
Comune di Misano Adriatico (RN)
Bilancio di previsione e rendiconto 2016**

Visto l'articolo 100, comma secondo, della Costituzione;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

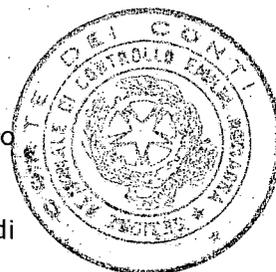
Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato con deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14 del 16 giugno 2000, e modificato con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004 e con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 dell'11 giugno 2008;

Visto il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni e integrazioni;

Visto, in particolare, l'art. 148-bis del citato testo unico, introdotto dall'art. 3, comma 1, lett. e) del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

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 l'art. 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, che fa obbligo agli organi di revisione degli enti locali di inviare alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti apposite relazioni in ordine ai bilanci di previsione ed ai rendiconti degli enti medesimi;

Visto l'articolo 6, comma 2, decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149;

Viste le linee-guida per la redazione delle relazioni inerenti al bilancio di previsione 2016-2018, approvate dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 24/SEZAUT/2016/INPR;

Viste le linee-guida per la redazione delle relazioni inerenti al rendiconto dell'esercizio 2016, approvate dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 6/SEZAUT/2017/INPR;

Considerato che dette linee-guida ed i relativi questionari sono stati portati a conoscenza dei comuni dell'Emilia-Romagna, rispettivamente, con lettere di questa Sezione regionale di controllo prot. n. 6069 del 12 dicembre 2016 e prot. n. 4726 del 27 settembre 2017;

Preso visione delle relazioni predisposte dall'Organo di revisione del comune di **MISANO ADRIATICO (RN)**;

Vista la deliberazione di questa Sezione n. 104/2018/INPR del 22 maggio 2018 con la quale sono stati approvati i criteri di selezione degli enti da assoggettare al controllo;

Esaminata la documentazione pervenuta e gli elementi forniti dall'Ente in sede istruttoria con note n. 25793 del 3 ottobre 2018 e n. 2453 del 28 gennaio 2019;

Vista la verifica amministrativo - contabile effettuata presso il Comune di Misano Adriatico dal 12 al 23 settembre 2016 dai Servizi ispettivi di finanza pubblica del Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento della ragioneria generale dello Stato, dalla quale sono emerse, in sostanza, tre irregolarità per omessa riduzione della pianta organica teorica, per mancata nomina del Segretario comunale e omessa richiesta di designazione di tale funzionario da parte del Ministero dell'Interno e per ricorso a perizia di variante in assenza di idonea motivazione;

Considerato che la verifica ispettiva si è conclusa con nota ministeriale del 30 gennaio 2019;

Considerato che dall'esame delle relazioni e dall'attività istruttoria svolta ai sensi dell'articolo 1, commi 166 e 167, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, non sono emerse gravi irregolarità contabili di cui all'art. 148-bis, comma 3, del Tuel;

Ritenuto, pertanto, di deferire le conclusioni alla definitiva pronuncia della Sezione;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 7 del 27 febbraio 2019 con la quale è stata convocata la Sezione per la camera di consiglio del 28 febbraio 2019;

Udito nella camera di consiglio il relatore;

CONSIDERATO IN DIRITTO

L'articolo 1, commi 166 e 167, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 attribuisce alle sezioni regionali della Corte dei conti una tipologia di controllo avente ad oggetto i bilanci di previsione ed i rendiconti degli enti locali. Tale controllo si svolge sulla base di relazioni - redatte in conformità alle linee guida approvate in sede centrale - nelle quali gli organi di revisione danno conto del rispetto dei vincoli di finanza pubblica ed evidenziano eventuali irregolarità contabili o finanziarie in ordine alle quali l'amministrazione non abbia adottato le misure correttive segnalate dall'organo di revisione.

Detto controllo, ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità, si affianca, completandolo, al controllo sulla gestione in senso stretto che concerne l'azione amministrativa nel suo complesso. Oggetto del controllo ex art. 1, comma 166, l. n. 266/2005 (Corte cost. 7 giugno 2007, n. 179 e 9 febbraio 2011, n. 37) sono gli aspetti di natura finanziaria, la struttura e la gestione del bilancio.

L'art. 148-bis del Tuel, inserito dall'art. 3, comma 1, lett. e) del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, ha ulteriormente potenziato la vigilanza sull'adozione delle misure correttive prevedendo che *"l'accertamento, da parte delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, di squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spesa, 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 comporta per gli enti interessati l'obbligo di adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio. Tali provvedimenti sono trasmessi alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti che li verificano nel termine di trenta giorni dal ricevimento. Qualora l'ente non provveda alla trasmissione dei suddetti provvedimenti o la verifica delle Sezioni regionali di controllo dia esito negativo, è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria."*

Tanto l'adozione di specifiche pronunce di grave irregolarità contabile, quanto la segnalazione di irregolarità non gravi ovvero di sintomi di criticità, hanno lo scopo di riferire all'organo elettivo e di dare impulso alle opportune misure correttive, la cui congruità potrà essere valutata dalla Sezione nell'ambito del controllo sull'intero ciclo di bilancio.

In tale quadro legislativo, l'articolo 6, comma 2, d.lgs. 6 settembre 2011, n. 149, ha rafforzato il controllo reso dalla Corte dei conti, stabilendo che, qualora dalle pronunce delle sezioni regionali di controllo emergano *"comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria, violazioni degli obiettivi della finanza pubblica allargata e irregolarità contabili o squilibri strutturali del bilancio dell'ente locale in grado di provocarne il dissesto finanziario"* e lo stesso ente non abbia adottato le necessarie misure correttive, la sezione regionale competente, accertato l'inadempimento, trasmette gli atti al prefetto e alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica (c.d. *dissesto guidato*). Come precisato dalla Sezione delle autonomie (deliberazione 2/AUT/2012/QMIG), l'articolo 6, comma 2, del d.lgs. citato conferma le attribuzioni intestate alle sezioni regionali di controllo le quali, una volta riscontrate le gravi criticità nella tenuta degli equilibri di bilancio da parte dell'ente, tali da provocarne il dissesto, non si limitano a vigilare sull'adozione delle misure correttive tempestivamente proposte, come già previsto dall'articolo 1, comma 168, l. n. 266/2005, bensì accertano il loro adempimento entro un termine determinato dalle sezioni stesse (punto n. 4 della deliberazione).

DELIBERA

dalle relazioni dell'Organo di revisione del Comune di MISANO ADRIATICO (RN) sul bilancio di previsione e sul rendiconto 2016 e dall'esito dell'attività istruttoria svolta non emergono gravi irregolarità contabili.

La Sezione, avvertendo che l'assenza di rilievi su ulteriori profili non considerati in sede di esame non può essere ritenuta implicita valutazione positiva degli stessi, segnala la presenza delle seguenti criticità, riscontrate sulla base dei questionari e dell'attività istruttoria, che vanno attentamente vagliate nella futura gestione del bilancio.

Disavanzo di amministrazione

Il Comune di Misano Adriatico in sede di rendiconto 2016 presentava un disavanzo di amministrazione, avendo la parte disponibile del risultato di amministrazione negativa, pari ad € - 622.664,23, pur in presenza di un

risultato di amministrazione positivo di € 1.276.672,00.

Il rendiconto 2015 si era chiuso con un disavanzo di amministrazione pari a € - 888.563,03 derivante per € 586.825,40 dal riaccertamento straordinario (per il quale l'Ente ha deliberato il ripiano trentennale con quote annuali costanti pari a € 19.560,85 - non ripianato nell'anno 2015) e per € 301.737,63 da disavanzo di amministrazione di cui all'art. 188 TUEL.

Con deliberazione di Consiglio comunale n. 22 del 28 aprile 2016, di approvazione del rendiconto 2015, l'Ente ha deliberato che il maggior disavanzo di amministrazione per € 301.737,63 sarebbe stato ripianato mediante accantonamento di quote costanti nel triennio 2016-2018, ma non ha adottato specifica deliberazione; non ha precisato le misure effettive da mettere in atto per il rientro e non ha distinto la quota di maggior disavanzo dovuta a un disequilibrio di parte corrente o in conto capitale. In proposito, la Sezione rileva che l'art. 188 TUEL stabilisce che la deliberazione consiliare che approva il piano di rientro dal disavanzo individua i provvedimenti necessari a ripristinare il pareggio, e stabilisce che *"ai fini del rientro possono essere utilizzate le economie di spesa e tutte le entrate, ad eccezione di quelle provenienti dall'assunzione di prestiti e di quelle con specifico vincolo di destinazione, nonché i proventi derivanti da alienazioni di beni patrimoniali disponibili e da altre entrate in c/capitale con riferimento a squilibri di parte capitale"*.

In sede istruttoria il Comune ha precisato che il minore disavanzo rilevato a rendiconto 2016 per € 265.898,80 è dovuto al recupero di due quote annuali del disavanzo derivante dal riaccertamento straordinario da € 19.560,85 per gli anni 2015 e 2016 per complessivi € 39.121,70 e per l'importo di € 226.777,10 si intende recuperato parte del maggior disavanzo definito a rendiconto 2015.

In sede istruttoria è stato chiesto al Comune anche di motivare la mancata indicazione delle quote di disavanzo di amministrazione nel bilancio 2016 e la mancata indicazione, nel prospetto degli equilibri di bilancio, della quota di "recupero disavanzo di amministrazione esercizio precedente". Il Comune ha risposto precisando che nel bilancio di previsione 2016 è stato erroneamente previsto il disavanzo di amministrazione nelle spese correnti, nel fondo crediti di dubbia esigibilità, per l'importo di € 139.700,91 di cui € 100.579,21 per la quota annuale del maggior disavanzo ed € 39.121,70 per le due quote di ripiano del disavanzo da riaccertamento straordinario e di conseguenza, nel prospetto degli equilibri non è stato evidenziato il recupero del disavanzo. L'Ente ha però comunicato che *"nel bilancio di previsione finanziario*



2017-2019 il disavanzo trova corretta collocazione come prima voce delle spese" e "sul bilancio di previsione 2017 è stato stanziato correttamente il disavanzo per l'importo complessivo di € 94.521,38 (quota annuale del disavanzo 2014 [rectius da riaccertamento straordinario 2015] pari ad € 19.560,85, più la rimanente parte del maggior disavanzo 2015 per € 74.960,53)".

Il rendiconto 2017 approvato dal Comune risulta in avanzo, evidenziando il pieno recupero del disavanzo da riaccertamento straordinario e del maggior disavanzo accertato a rendiconto 2015 e si è chiesto all'Ente di fornire chiarimenti sul recupero del disequilibrio, ma il Comune ha motivato solo genericamente con la positiva differenza tra gli accertamenti e gli impegni sia a competenza che a residuo.

La Sezione, pur prendendo atto della positiva evoluzione della situazione rappresentata, rileva che la modalità di copertura del disavanzo indicata non precisa se si tratta di eventi straordinari o azioni programmate e gli aspetti critici rilevati in sede di gestione del disavanzo di amministrazione, associato a una situazione di carenza di liquidità è da considerarsi un sintomo preoccupante di possibili condizioni sottostanti contrarie ai principi di sana gestione e sostenibilità finanziaria.

La Sezione, quindi, richiama l'Ente ad una attenta analisi dei fattori che hanno determinato tale squilibrio, all'individuazione di misure strutturali dirette ad evitare ogni ulteriore potenziale disavanzo e a un più stringente monitoraggio negli esercizi futuri.

Mancata approvazione del bilancio di previsione e del rendiconto nel termine di legge

Il Comune di Misano Adriatico ha approvato il bilancio di previsione dell'anno 2016 in data 23 giugno 2016 e il relativo rendiconto in data 25 maggio 2017, oltre il termine di legge fissato nel 30 aprile 2016 per il preventivo e nel 30 aprile dell'anno successivo per il consuntivo. In risposta alla richiesta di chiarimenti istruttori il Comune in analisi ha comunicato che tale ritardo, in entrambi i casi, "è dovuto a carenza in organico del settore finanziario, nonché dalla complessità e non sempre facile applicazione del nuovo ordinamento contabile".

La Sezione rileva che la mancata approvazione sia del bilancio preventivo che del rendiconto entro i termini di legge è indice di difficoltà gestionale, in considerazione del fatto che l'armonizzazione contabile è un processo di riforma

avviato da tempo e costituisce pertanto sintomo di criticità e di difficoltà dell'ente locale nella corretta applicazione della normativa e dei principi contabili che disciplinano l'intera materia, atteso che entrambi i documenti contabili in questione rappresentano un momento essenziale del processo di pianificazione e di controllo sul quale si articola l'intera gestione dell'ente.

La Sezione richiama pertanto l'ente ad un puntuale rispetto delle tempistiche normativamente fissate per l'adozione dei documenti contabili fondamentali, al fine di assicurare un quadro finanziario chiaro e certificato.

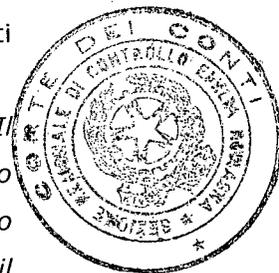
Ricorso all'anticipazione di tesoreria

L'esame del questionario sul rendiconto ha evidenziato il ricorso dell'Ente all'utilizzo dell'anticipazione di tesoreria anche nell'anno 2016 per 101 giorni, interamente restituita al termine dell'esercizio e con interessi passivi maturati nell'anno per euro 2.039,64.

In sede istruttoria il Comune di Misano Adriatico ha precisato che *"Il ricorso all'anticipazione di tesoreria si verifica tendenzialmente in alcuni periodi dell'anno (da marzo a giugno e da ottobre a dicembre) e deriva soprattutto dalla riscossione della TARI e dell'IMU (voci di entrata più significative per il bilancio comunale) in forma rateizzata rispetto al pagamento mensile delle consistenti spese di personale, per i servizi territoriali relativi alla raccolta, trasporto e smaltimento dei rifiuti e delle spese in generale, al fine anche di ridurre i tempi medi di pagamento delle fatture"*.

La Sezione rileva che l'utilizzo delle anticipazioni di cassa ripetuto negli anni possa essere il sintomo di possibili anomalie nella gestione, posto che si tratta di una forma di finanziamento a breve termine, di carattere eccezionale, a cui l'ente dovrebbe ricorrere solo per far fronte a momentanei problemi di liquidità, collegati a squilibri di cassa che la gestione del bilancio può generare, e che derivano principalmente dalla mancata sincronizzazione fra flusso delle entrate e decorrenza dei pagamenti e il ricorso a tale forma d'indebitamento, se reiterato nel tempo e protratto per gran parte dell'esercizio e per rilevante entità, può destare preoccupazione.

Nel questionario sul bilancio di previsione 2016 il Comune ha inoltre dichiarato che la previsione di cassa per ciascuna entrata non è stata calcolata tenendo conto di quanto mediamente è stato riscosso negli ultimi esercizi, ma le previsioni di cassa corrispondevano alle previsioni di competenza e dei residui, proposti di default dal programma di contabilità.



43
La Sezione segnala pertanto la necessità di determinare con la massima precisione gli stanziamenti di competenza e prestare estrema attenzione nell'operazione di riaccertamento dei residui e segnala la necessità di monitorare e gestire adeguatamente i tempi di pagamento e riscossione e la conseguente generale previsione e gestione di cassa, anche al fine di prevenire eventuali sostanziali squilibri di bilancio ed evitare eventuali aggravii finanziari per interessi passivi.

Ritardi nei pagamenti della pubblica amministrazione

L'indicatore annuale della tempestività dei pagamenti del Comune di Misano Adriatico, nel 2016, era pari a 40.

In sede istruttoria è stato chiesto all'Ente di indicare le effettive misure adottate per rientrare nei termini di pagamento previsti dalla legge, considerato che l'indicatore, come già rilevato con deliberazione n. 75/2018/PRSE è migliorato nel 2017, pari a 14, ma è risultato ancora positivo nel primo semestre 2018 in base ai dati reperibili sul sito istituzionale dell'Ente.

Il Comune ha comunicato che *"le misure adottate dall'ente al fine di ridurre i tempi di pagamento e rientrare nei termini previsti dalla legge, riguardano in particolare la tempestività di registrazione in contabilità delle fatture elettroniche che gli uffici/settori confermano con celerità, nonché la liquidazione diretta da parte dei responsabili di settore attraverso atti di liquidazione dal programma di contabilità. Le misure adottate e la riduzione dei tempi per l'ottenimento del DURC (attualmente azzerati), ha ridotto i tempi di pagamento"*. La Sezione, in proposito, segnala la necessità di adottare concrete misure organizzative, con l'obiettivo effettivo di limitare i ritardi nei pagamenti della pubblica amministrazione, evitando pertanto la formazione dei debiti pregressi e il rispetto delle normative dei termini di legge per il pagamento dei propri creditori.

Tutto ciò premesso, la Sezione

INVITA L'ENTE

alla corretta gestione del bilancio in relazione alle criticità evidenziate;

INVITA L'ORGANO DI REVISIONE

in relazione alle criticità riscontrate, a vigilare sulla regolarità contabile, finanziaria ed economico-patrimoniale della gestione dell'Ente per il rispetto degli equilibri di bilancio e della normativa;

DISPONE

che copia della presente deliberazione sia trasmessa in via telematica, mediante l'applicativo Con.Te., al Consiglio comunale, al Sindaco e all'Organo di revisione del Comune di MISANO ADRIATICO;

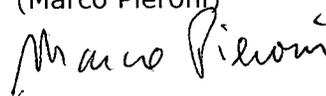
che l'originale della presente pronuncia resti depositato presso la segreteria di questa Sezione regionale di controllo.

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

Così deliberato in Bologna, nella camera di consiglio del 28 febbraio 2019.

Il presidente f.f.

(Marco Pieroni)



Il relatore

(Paolo Romano)



Depositata in segreteria il

Il direttore di segreteria

(Rossella Broccoli)



1° marzo 2019

