



CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

Delibera n. 439/2012/SRCPIE/PRSE

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, composta dai Magistrati:

Dott.	Mario PISCHEDDA	Presidente f.f.
Dott.	Giancarlo ASTEGIANO	Consigliere relatore
Dott.	Giuseppe Maria MEZZAPESA	Primo referendario
Dott.	Walter BERRUTI	Primo Referendario
Dott.	Alessandra OLESSINA	Primo Referendario

Nell'adunanza del giorno 29 novembre 2012;

Vista la delibera della Sezione delle Autonomie, n. 10/AUT/2012/INPR, che ha approvato le linee-guida cui devono attenersi, ai sensi dell'art. 1, commi 166 e 167, della Legge 23 dicembre 2005 n. 266 (Legge finanziaria per il 2006), gli Organi di revisione economico-finanziaria degli Enti locali nella predisposizione delle relazioni sul bilancio di previsione dell'esercizio 2012 e sul rendiconto dell'esercizio 2011 ed i relativi questionari;

Vista la relazione sul bilancio di previsione per l'esercizio 2012, redatta dall'Organo di revisione del Comune **di Casale Monferrato (AL)**, ai sensi del citato art. 1, commi 166 e seguenti, della Legge 23 dicembre 2005, n. 266;

Vista la richiesta di deferimento del Magistrato Istruttore;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente f.f. di questa Sezione di controllo ha convocato la Sezione per l'odierna seduta;

Udito il Magistrato Istruttore Giancarlo Astegiano;

Premesso

La legge n. 266 del 2005, all'art. 1, co. 166, 167 e 168 prevede che, "*ai fini della tutela dell'unita' economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica*", le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti qualora accertino, anche sulla base delle relazioni trasmesse dagli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali (co.166) "*comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria o il mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto, adottano specifica*

pronuncia e vigilano sull'adozione da parte dell'ente locale delle necessarie misure correttive e sul rispetto dei vincoli e limitazioni posti in caso di mancato rispetto delle regole del patto di stabilità interno".

Questo forma di controllo è stata valorizzata ulteriormente dal D.Lgs. 6 settembre 2011, n. 149 che all'art. 6, co. 2, prescrive 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, nei casi più gravi trasmetta gli atti al Prefetto e alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica al fine di addivenire alla dichiarazione di dissesto dell'Ente e dal recentissimo D.L. 10 ottobre 2012, n. 174, in corso di conversione, che ha ulteriormente potenziato la vigilanza sull'adozione delle misure correttive.

Giova precisare che si tratta di un controllo con funzione collaborativa, ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità, che ha la caratteristica, in una prospettiva non più statica (com'era il tradizionale controllo di legalità-regolarità), ma dinamica, di finalizzare il confronto tra fattispecie e parametro normativo all'adozione di effettive misure correttive. La natura collaborativa del controllo è evidenziata dalla circostanza che è rimessa all'Ente l'adozione delle necessarie misure correttive; la (potenziata) vigilanza da parte della Sezione regionale sulla loro adozione, da parte degli enti interessati, non fa venir meno la natura collaborativa, trattandosi di attività indispensabile per l'effettività del controllo, nettamente separata dall'attività amministrativa degli enti (Corte Cost. 7 giugno 2007, n. 179 e 9 febbraio 2011, n. 37).

La natura collaborativa del controllo in questione suggerisce di segnalare agli Enti anche irregolarità contabili non gravi o meri sintomi di precarietà, soprattutto se accompagnate e potenziate da irregolarità a queste connesse, o da sintomi di criticità o da difficoltà gestionali, anche al fine di prevenire l'insorgenza di situazioni di deficitarietà che possono 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, avuto riguardo alle proprie specifiche condizioni, e alla possibilità che eventuali irregolarità o criticità siano già state superate a seguito, ad esempio, di specifiche misure già adottate.

Va infine precisato che l'esame è limitato ai profili di criticità ed irregolarità segnalati nella delibera, sicché l'assenza di uno specifico rilievo su altri profili non può essere considerata quale implicita valutazione positiva.

Considerato

Dall'esame della relazione, redatta ai sensi dell'art. 1, commi 166 e segg. della legge 23 dicembre 2005, n. 266 dal Presidente del Collegio dei Revisori dei conti del Comune di **Casale Monferrato**, relativa al bilancio preventivo dell'esercizio 2012 e dalla successiva istruttoria sono emerse le seguenti criticità:

1. risultano previste entrate di titolo IV derivanti, per la maggior parte, da alienazioni (7.921.824 euro) che verranno destinate a spese per investimenti, l'ammontare delle quali sembra anomalo in relazione alla complessiva gestione finanziaria degli ultimi esercizi, anche in relazione all'osservanza del Patto di stabilità interno;
2. l'Ente non si è adeguato alla disposizione prevista dall'art 6 comma 13 del D.L. n. 78 (riduzione delle spese per la formazione);
3. l'assemblea dei soci della Società partecipata Santa Croce s.r.l. ha deliberato di compensare le perdite di esercizio con i finanziamenti dei soci.

A seguito delle verifiche e degli accertamenti preliminari, è stata svolta attività istruttoria nel corso della quale le predette criticità sono state formalmente segnalate al Comune di **Casale Monferrato**.

Inoltre, considerato che con gli artt. 6 e 16 del d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, sono state previste modifiche alla disciplina finanziaria applicabile agli Enti locali già nel corso dell'esercizio 2012, il Magistrato Istruttore ha invitato l'Organo di revisione a verificare l'attuazione da parte dell'Ente delle previsioni contenute nel citato d.l. n. 95, nonché la loro incidenza sugli equilibri di bilancio e sull'osservanza del Patto di stabilità interno, segnalando alla Sezione le eventuali criticità. In particolare, per quanto riguarda l'eventuale riduzione dei trasferimenti, si è chiesto di indicare se agli stessi l'Ente intendesse far fronte con maggiori entrate ovvero con rimodulazione della spesa, precisando, nel primo caso, quali siano le maggiori entrate e la possibilità del loro effettivo accertamento e, nel secondo caso, se lo stanziamento rimanente fosse sufficiente per far fronte agli impegni già assunti ed a quelli che l'Ente prevedesse di assumere sino al termine dell'esercizio. Inoltre, qualora risultassero sussistenti i presupposti per l'applicazione della previsione contenuta nell'art. 6, comma 17, del citato D.L., si è chiesto di indicare l'ammontare del fondo di svalutazione crediti e della relativa base di calcolo,

allegando il parere dell'Organo in relazione all'eventuale esclusione, totale o parziale, di residui attivi dalla base di calcolo utile per la determinazione dell'entità del fondo.

In data 5 novembre 2012 il Sindaco del Comune di Casale Monferrato ed il Presidente del Collegio dei Revisori dei conti hanno trasmesso una nota congiunta contenente alcuni chiarimenti in relazione a quanto rilevato dal Magistrato istruttore nella scheda di sintesi.

A seguito dei chiarimenti forniti dall'Ente e dall'Organo di revisione, il Magistrato Istruttore ha ritenuto sussistenti i presupposti per l'attivazione della procedura prevista dal co. 168 della legge n. 266 del 2005 in relazione alla verifica degli equilibri di spesa, all'adeguamento alle disposizioni di cui all'art. 6 comma 13 del D.L. n. 78/2010, all'adeguamento alle disposizioni di cui all'art. 9 comma 28 del D.L. 78/2010 ed ai rapporti finanziari con la Società Santa Croce s.r.l., chiedendo al Presidente della Sezione di fissare apposita camera di consiglio per l'esame collegiale della situazione.

Ritenuto

1. L'esame del bilancio di previsione per l'esercizio 2012 ha evidenziato un elevato incremento delle entrate di titolo IV dirette a finanziare spese in conto capitale. Tali risorse deriverebbero in maggior misura da entrate conseguenti ad alienazioni. Da un confronto con i dati relativi al rendiconto 2011 riportati sul questionario, emerge che in relazione alle entrate da alienazioni l'Ente ha accertato l'importo di euro 238.932,64 a fronte di una previsione per il medesimo esercizio pari a euro 5.082.544.

1.1. Il Sindaco del Comune di Casale Monferrato ed il Presidente del Collegio dei Revisori dei conti, con la nota del 5 novembre 2012, hanno asserito che le procedure di gara per la realizzazione delle opere finanziate con i proventi delle alienazioni verranno attivate a decorrere dall'esercizio finanziario 2013 "solo" qualora le entrate relative vengano realizzate nel corso dell'anno 2012.

In relazione all'osservanza del Patto di stabilità interno nell'esercizio 2012 l'obiettivo viene raggiunto, soprattutto in relazione ai pagamenti riferiti alle spese in conto capitale, con l'assegnazione di quota parte del Patto regionale verticale per un importo pari ad euro 3.101.000,00.

1.2. Gli Enti locali sono tenuti ad adottare il piano di valorizzazione degli immobili al fine di verificare se sussistano beni suscettibili di essere alienati o, comunque, utilizzati per procurare un ricavato che deve essere destinato prioritariamente alla realizzazione degli investimenti ed alla riduzione del debito.

Al fine di garantire l'attendibilità dei bilanci pubblici, di preservare gli equilibri finanziari in relazione al principio della programmazione è necessario che i piani di valorizzazione dei beni e le previsioni di bilancio, sia in relazione al presumibile ricavato che alla destinazione dei proventi, siano limitati in relazione ai risultati che l'Ente prevede effettivamente di conseguire in base a specifiche analisi.

Allo stesso modo l'osservanza del Patto di stabilità interno "utilizzando" in modo significativo risorse che provengono dal Patto di stabilità regionale verticale deve indurre l'amministrazione a valutare con attenzione le politiche future di investimento utilizzando in modo appropriato il piano dei pagamenti previsto 9 del d.l. 1° luglio 2009, n. 78, conv. dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, sia in relazione ai tempi di incasso dei proventi che di pagamento delle opere, poiché l'utilizzo delle risorse provenienti dal Patto verticale è evento eccezionale e non preventivabile in relazione ad esercizi futuri dipendendo da variabili (politica finanziaria regionale) che non dipendono dall'Ente interessato.

1.3 L'esame dei dati finanziari riferiti alle alienazioni effettuate dal Comune di Casale Monferrato negli ultimi esercizi e l'andamento delle alienazioni in corso nel 2012, sembra evidenziare una sovrastima del Piano di valorizzazione dei beni immobili adottato dall'Ente e rende opportuna una complessiva rivisitazione dello stesso, anche in relazione alle necessità di programmare le singole alienazioni in relazione alla realizzazione delle singole opere pubbliche, così da consentire la regolare osservanza del Patto di stabilità interno.

2. L'esame del bilancio di previsione ha messo in evidenza che l'Ente non si è adeguato alle disposizioni previste dal comma 13 del D.L. n. 78/2010, come si evince dal prospetto che segue:

Tipologia spesa	Rendiconto 2009	Riduzione disposta	Limite di spesa	Previsione 2012
Formazione	2.000,00	50%	1.000,00	11.000,00

2.1 Il Sindaco e l'Organo di Revisione hanno comunicato che alla fine del mese di ottobre risultavano impegnati solamente euro 1.000 per questa tipologia di spesa e che oltre detto limite saranno impegnate unicamente le somme eventualmente acquisite per il tramite di finanziamenti provenienti da terzi (così come consentito dal parere n. 55 del 2011 della Sezione) e che in caso di mancanza di acquisizione di risorse di questo genere lo stanziamento costituirà economia di spesa. In proposito, hanno comunicato che l'Ente, a seguito di determinazione dirigenziale n. 740 dell'11 luglio 2012, è riuscito ad ottenere una sponsorizzazione di euro 700 dalla Società Alessio S.p.A.

2.2. L'art. 6 del D.L. 31 maggio 2010, n. 78, conv. dalla l. 30 luglio 2010, n. 122, contiene alcune norme dirette a ridurre i *"costi degli apparati amministrativi"*, prevedendo alcune disposizioni che dettano regole di contenimento automatico di alcune particolari tipologie di spese.

Il parametro di riferimento ai fini della riduzione di spesa è stato individuato dal legislatore nella spesa impegnata nell'esercizio 2009 che, pertanto, costituisce la base sulla quale applicare la riduzione.

Il comma 13 del medesimo articolo stabilisce che dal 1° gennaio 2011 le spese annue per attività di formazione non possono essere superiori al 50 per cento di quelle sostenute nel 2009.

Conseguentemente è necessario che ciascun Ente osservi il parametro di riferimento finanziario (diminuzione della previsione di spesa in misura pari al 50 per cento per cento di quanto impegnato nel 2009) sin dalla predisposizione del bilancio di previsione e, poi, di fatto osservi il limite nel corso della gestione annuale, impegnando le somme necessarie per la formazione in misura inferiore al limite massimo.

2.3. Il Comune di Casale Monferrato ha manifestato l'intenzione di osservare il limite di spesa predetto e la Sezione si riserva di verificare l'effettività dell'impegno in sede di esame del rendiconto relativo all'esercizio 2011, anche in relazione alla natura dei contributi provenienti dai terzi.

3. Dall'esame del questionario sul bilancio di previsione relativo all'esercizio 2012 è emerso che l'assemblea dei soci della Società Santa Croce s.r.l. ha deliberato di compensare le perdite di esercizio utilizzando parte dei finanziamenti dei soci effettuati negli esercizi precedenti.

3.1 L'Amministrazione ha comunicato che l'Ente detiene una quota di capitale della Santa Croce s.r.l. pari al 10 per cento, mentre il socio di maggioranza detiene l'89,4975 del capitale ed ha precisato che le perdite registrate sono state coperte mediante compensazione con i finanziamenti dei soci di maggioranza e che, pertanto, non è stato effettuato alcun trasferimento di risorse dal Comune alla società Santa Croce s.r.l.

3.2. In relazione alla partecipazione al capitale delle società, opera nei confronti dei soci, anche se enti pubblici, la limitazione della responsabilità riferita al solo capitale conferito (in base al principio sancito dagli articoli 2325 e 2462 cod.civ.).

La previsione di un intervento finanziario in capo all'Ente locale al fine di procedere alla reintegrazione del capitale è limitata dalla previsione contenuta dall'art. 6, comma 19, del d.l. 78/2010 convertito, con modificazioni, dalla legge 122/2010,

che è stato previsto per perseguire " una maggiore efficienza delle società pubbliche", e che prevede il divieto anche di operazioni indirette quali l'utilizzo, da parte delle assemblee sociali, di precedenti finanziamenti soci per ripianare le perdite di esercizio.

Il divieto di operazioni dirette a reintegrare il capitale che abbiano lo scopo di procedere in qualsiasi modo al ripianamento delle perdite è diretto ad evitare che l'Ente pubblico utilizzi lo schermo societario per effettuare attività ed operazioni senza evidenziare il reale costo del servizio reso o dell'attività svolta dall'organismo societario.

3.3. In base agli elementi in possesso della Sezione risulta che anche in esercizi precedenti la società Santa Croce s.r.l. abbia presentato perdite di esercizio a copertura delle quali sono state utilizzate poste derivanti da "*soci conto finanziamento infruttiferi*".

Al fine di evitare di eludere il divieto previsto dall'art. 6, comma 19, del d.l. 78/2010 convertito, con modificazioni, dalla legge 122/2010, è necessario che l'Ente verifichi e comunichi alla Sezione l'esatto ammontare delle erogazioni effettuate alla società a titolo di capitale e di finanziamento e se i predetti importi siano stati utilizzati o meno per il ripianamento delle perdite di esercizio.

4. In relazione alle verifiche riferite agli obblighi posti dai citati art. 6 e 16 del d.l. n. 95 del 2012, conv. dalla legge n. 135 del 2012, il Sindaco e l'Organo di controllo del Comune di Casale Monferrato, con la nota del 5 novembre 2012, hanno comunicato che l'Ente ha provveduto a compensare le diminuzioni dei trasferimenti attraverso la riduzione di alcune spese correnti riferite al personale, all'indennità degli amministratori ed alle prestazioni di servizi e ad aumentare alcune entrate e che l'Ente non ha costituito il fondo svalutazione crediti poiché non risultano presenti in bilancio residui attivi di titolo I e III aventi che rientrano nella casistica prevista dal legislatore.

4.1. Alla Sezione non sono state trasmesse le delibere di salvaguardia degli equilibri di bilancio e di approvazione del rendiconto 2011 e, pertanto, allo stato non è possibile esprimere alcuna valutazione sull'efficacia degli interventi adottati dal **Comune di Casale Monferrato**, anche perché dai dati relativi al Rendiconto 2010 risultano residui attivi di titolo I con anzianità superiore ai cinque anni, pari ad euro 483.248,72. Peraltro, siccome detti crediti potrebbero essere stati riscossi nel 2011 ovvero eliminati in sede di approvazione del rendiconto relativo all'esercizio 2011, la Sezione, allo stato, non può esprimere alcuna valutazione in ordine all'efficacia degli interventi sinora adottati dall'Ente.

Riservata ogni successiva verifica, la Sezione invita il Comune di Casale Monferrato ad adottare le previsioni risultanti dal d.l. n. 95 del 6 luglio 2012, convertito dalla l. 7 agosto 2012, n. 135, così come integrato e modificato dal d.l. 10 ottobre 2012, n. 174.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Regione Piemonte,

invita

l'Amministrazione comunale di **Casale Monferrato** a:

- porre in essere una complessiva verifica del piano di valorizzazione degli immobili e delle previsioni di alienazione e realizzazione degli investimenti in relazione alle previsioni degli incassi e dei pagamenti in modo da mantenere l'osservanza dell'equilibrio di bilancio e del Patto di stabilità interno;

- impegnare spese per attività di formazione nei limiti previsti dall'art. 6, co. 13 del d.l. n. 78 del 2010;

- verificare l'osservanza del disposto dell'art. 6, co. 19 del d.l. n. 78 del 2010 in relazione alla società Santa Croce e comunicare alla Sezione entro sessanta giorni dal ricevimento della presente delibera l'esito della verifica;

- dare adempimento alle previsioni del d.l. n. 95 del 6 luglio 2012, convertito dalla l. 7 agosto 2012, n. 135, come modificato ed integrato dal d.l. 10 ottobre 2012, n. 174;

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

Il Relatore
F.to Giancarlo Astegiano

Il Presidente f.f.
F.to Mario Pischetta

Depositata in Segreteria **29/11/2012**

Il Funzionario preposto
F.to (Federico Sola)