



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LIGURIA

composta dai magistrati:

Fabio VIOLA	Presidente
Donato CENTRONE	Consigliere (relatore)
Claudio GUERRINI	Consigliere
Carmelina ADDESSO	Primo Referendario
Giovanni DELLA PRIA	Referendario
Elisabetta CONTE	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio,

tenuta in video conferenza, del 24 settembre 2020

visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214;

vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti 16 giugno 2000, n. 14, di approvazione del regolamento sulle funzioni di controllo, e successive integrazioni;

visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267;

vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

vista la legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, commi 166 e seguenti;

visto l'art. 3 del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

esaminate la relazione dell'organo di revisione economico-finanziario sul rendiconto consuntivo 2017 del Comune di Ortovero (SV);

visto il decreto-legge 17 marzo 2020 n. 18, convertito dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, recante misure connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19, e in particolare gli artt. 84, comma 6, e 85, commi 1 e 8-bis;

visto il decreto-legge 30 aprile 2020, n. 28, convertito dalla legge 25 giugno 2020, n. 70, recante misure in materia di giustizia civile, amministrativa e contabile;

visto il decreto n. 16 del 20 marzo 2020, con cui il Presidente della Sezione regionale di controllo per la Liguria ha disposto le misure organizzative per l'esercizio delle funzioni di controllo, al fine di contenere gli effetti negativi dell'emergenza epidemiologica sullo svolgimento delle attività istituzionali;

visto il decreto del Presidente della Corte dei conti n. 139 del 1° aprile 2020, recante "*Regole tecniche ed operative in materia di svolgimento delle udienze in videoconferenza e firma digitale dei provvedimenti del giudice nei giudizi dinanzi alla Corte dei conti*";

vista la delibera del Consiglio dei ministri 29 luglio 2020, che ha prorogato lo stato di emergenza da COVID-19 fino alla data del 15 ottobre 2020, e il correlato decreto-legge 30 luglio 2020, n. 83, recante "*Misure urgenti connesse con la scadenza della dichiarazione di emergenza epidemiologica da COVID-19 deliberata il 31 gennaio 2020*";

vista l'ordinanza del Presidente della Sezione che, in ragione dell'emergenza sanitaria in corso, ha convocato in video conferenza l'adunanza della Sezione in camera di consiglio;

udito il relatore, consigliere dott. Donato Centrone

Premesso

L'esame della relazione redatta dall'Organo di revisione del Comune di Ortovero (SV), sulla base dei dati tratti dal questionario sul rendiconto consuntivo del 2017, ha evidenziato alcune potenziali irregolarità finanziarie per le quali è stata inviata richiesta istruttoria in data 15 gennaio 2020, a cui il Comune, nonostante il sollecito del 12 maggio 2020 (con cui era stato fissato quale termine ultimo il 12 giugno 2020), non ha dato alcun riscontro.

Successivamente all'istanza di deferimento da parte del magistrato istruttorie ed alla convocazione dell'adunanza collegiale della Sezione in camera di consiglio, il responsabile dei servizi finanziari del Comune di Ortovero, con nota del 23 settembre 2020, pervenuta nella medesima data, ha prodotto i chiarimenti richiesti, facendo presente, come anticipato nella nota n. 918 del 24 febbraio 2020, che, alla fine del 2019, vi è stato il pensionamento dell'impiegata dell'ufficio amministrativo e finanziario, oltre all'assenza del Segretario comunale ed allo scioglimento della convenzione di segreteria con il Comune di Borghetto Santo Spirito (SV), a cui si è associato il periodo di applicazione delle misure restrittive per il contenimento del contagio da Covid-19, tutti fattori che hanno rallentato la gestione, anche ordinaria, dei carichi di lavoro.

Considerato in diritto

L'art. 1, comma 166, della legge n. 266 del 2005, ha previsto che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti svolgano verifiche sulla gestione finanziaria degli enti locali, esaminandone, per il tramite delle relazioni trasmesse dagli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali, i bilanci di previsione ed i rendiconti. L'art. 3, comma 1, lett. e), del decreto-legge n. 174 del 2012, convertito dalla legge n. 213 del 2012, ha introdotto, nel d.lgs. n. 267 del 2000, l'art. 148-bis (intitolato "*Rafforzamento del controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria degli enti locali*"), il quale prescrive che la Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti esaminino i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi degli enti locali avendo come parametro la verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, l'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, la sostenibilità dell'indebitamento, nonché l'assenza di altre 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 alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici locali e di attività strumentali.

In base all'art. 148-bis, comma 3, del d.lgs. n. 267 del 2000, 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*", ed a trasmettere alla Corte i provvedimenti adottati, in modo che la magistratura contabile possa verificare, nei successivi trenta giorni, se gli stessi siano idonei a rimuovere le irregolarità ed 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 decreto-legge n. 174 del 2012, hanno istituito tipologie di controllo, estese alla generalità degli enti locali, finalizzate ad evitare danni agli equilibri di bilancio. Tali controlli si collocano, pertanto, su un piano distinto

rispetto al controllo sulla gestione amministrativa e sono compatibili con l'autonomia di regioni, province e comuni in forza del supremo interesse alla legalità finanziaria ed alla tutela dell'unità economica della Repubblica (artt. 81, 119 e 120 Cost.).

Qualora le irregolarità contabili esaminate dalla Sezione regionale non siano così gravi da rendere necessaria l'adozione della pronuncia di accertamento prevista dall'art. 148-bis, comma 3, del d.lgs. n. 267 del 2000, la funzione del controllo sui bilanci suggerisce comunque di segnalare le medesime agli enti, specie se accompagnate da sintomi di criticità o da difficoltà gestionali, al fine di prevenire l'insorgenza di situazioni di deficitarietà o di squilibrio, idonee a pregiudicare la sana gestione finanziaria. In ogni caso, l'Ente interessato è tenuto a valutare le segnalazioni ricevute e ad adottare interventi idonei al loro superamento.

I. Anticipazione di tesoreria

Con istanza n. 178 del 15 gennaio 2020, il magistrato istruttore aveva chiesto di fornire i dati richiesti dalla tabella 5, sezione I.1 del questionario sul rendiconto consuntivo 2017, relativi all'utilizzazione dell'anticipazione di tesoreria.

Anche nel tardivo riscontro istruttorio del 23 settembre 2020, il Comune non ha prodotto i chiarimenti richiesti.

L'esame dei prospetti SIOPE riportano dati necessitanti dei motivi di congrua conciliazione. Infatti, risultano incassi (capitolo 7.01.01.01.001 - Anticipazioni da istituto tesoriere) per euro 812.116,71 mentre i pagamenti (capitolo 5.01.01.01.001 - Chiusura anticipazioni ricevute da istituto tesoriere) sono stati pari a euro 885.070,42 (oltre a interessi passivi, capitolo 1.07.06.04.001, per euro 1.225,87).

II. Gestione finanziaria delle entrate

La tabella n. 1, sezione I.III, della relazione dell'organo di revisione economico-finanziario sul rendiconto consuntivo 2017, relativa all'attendibilità delle previsioni delle entrate finali, evidenziava una non elevata percentuale di incassi in conto competenza per le entrate tributarie di Titolo I (67,62 per cento) ed una bassa percentuale per quelle da trasferimenti di Titolo II (46,42 per cento) ed extra-tributarie di Titolo III (44,74 per cento).

Il magistrato istruttore, con nota del 15 gennaio 2020, aveva chiesto di esplicitarne le motivazioni e illustrare le eventuali azioni intraprese per migliorare la percentuale di riscossione delle poste indicate.

Il responsabile del servizio amministrativo e finanziario del Comune di Ortovero, nella citata risposta del 23 settembre 2020, ha inviato la tabella sotto riportata, che conferma i dati sopra esposti, oltre a precisare l'importo delle riscossioni in conto residui intervenute successivamente.

Entrate	Previsione definitiva (competenza)	Accertamenti in c/competenza (A)	Incassi in c/competenza (B)	Percentuale incassi/accertamenti in conto competenza (B/A-100)	Incassi in conto residui
Titolo I	787.447,89	779.728,58	527.289,09	67,62	101.169,37
Titolo II	22.276,37	820,00	9.664,41	46,42	5.909,59
Titolo III	302.129,91	269.074,33	120.389,54	44,74	131.199,62
Titolo IV	335.033,40	242.089,67	194.402,25	80,30	31.711,71
Titolo V	0,00	0,00	0,00		0,00

La risposta riferisce che, in relazione alle entrate tributarie di Titolo I, le principali mancate riscossioni in conto competenza sono derivate da:

- TARI. A fronte di un importo accertato di euro 177.100 sono stati incassati in competenza euro 80.369,82 in considerazione della scadenza della seconda rata collocata a fine anno e dei non immediati riversamenti sul conto di tesoreria;

- IMU ordinaria. A fronte di un importo accertato di euro 330.728,69 sono stati incassati in competenza euro 264.396,57, in quanto l'Agenzia delle entrate ha effettuato i versamenti sul conto di tesoreria nel mese di gennaio dell'anno successivo. Nel rendiconto 2018 risultano incassi in conto residui per euro 63.246,50 ed eliminati residui attivi insussistenti per euro 2.871,75;

- IMU da accertamenti. Come indicato anche nella tabella relativa all'efficienza dell'attività di contrasto all'evasione tributaria, sono stati emessi avvisi di accertamento per euro 62.344, non incassati in competenza in quanto emessi alla fine dell'anno, con termine ultimo di versamento (60 giorni dalla notifica) nel successivo. Il responsabile dei servizi finanziari ha, inoltre, rilevato una notevole difficoltà nel pagamento spontaneo dei contribuenti destinatari, criticità che ha indotto il Comune ad attivarsi per effettuare procedure di recupero coattivo del credito tuttora in corso.

In relazione alle entrate da trasferimenti di Titolo II, le principali mancate riscossioni in conto competenza hanno riguardato:

- contributo per interessi su mutuo impianto sportivo per euro 5.909,59, solitamente erogato nell'anno successivo (e poi riscosso in conto residui);

- contributo regionale per interventi di manutenzione ordinaria per la difesa del suolo per euro 5.246, erogato anch'esso nell'anno successivo.

Infine, in relazione alle entrate extra-tributarie di Titolo III, la risposta precisa che le principali mancate riscossioni in conto competenza hanno riguardato i proventi del servizio idrico integrato, in quanto il ruolo viene emesso l'anno successivo a quello di erogazione del servizio. In particolare, a fronte di un accertamento complessivo di euro 122.033,15, sono stati incassati in conto competenza euro 10.001,15 (riferiti prevalentemente ai proventi degli allacci al servizio).

II.II Sempre in relazione alla gestione delle entrate, il magistrato istruttore, esaminando i dati esposti nella tabella n. 2 del questionario sul rendiconto 2017, relativa all'efficienza dell'attività di contrasto all'evasione tributaria, aveva rilevato la presenza di euro 62.344 a titolo di recupero evasione IMU, senza alcuna riscossione, chiedendo, pertanto, di precisarne le motivazioni.

Il responsabile dei servizi finanziari ha prodotto la tabella sotto riportata, precisando che, per quanto riguarda la riscossione coattiva, il Comune si è recentemente attivato per procedere con l'iscrizione a ruolo delle somme non riscosse, riferite sia agli avvisi di accertamento IMU che ad altre entrate (in particolare, del servizio idrico) e che, in considerazione della ormai cronica carenza di personale (due soli istruttori amministrativo-contabili attualmente in servizio, provenienti dal Comune di Garlenda e dalla Regione Liguria, ma solo per nove ore a settimana), risulta difficile procedere ad attivare durevoli attività di contrasto all'evasione tributaria, con particolare riferimento alle altre entrate di minore importo complessivo. La risposta precisa che è, comunque, intenzione dell'Amministrazione procedere con una verifica della TARI, per individuare le superfici non dichiarate dai contribuenti.

	Accertamenti	Riscossioni	FCDE	FCDE Rendiconto
Recupero evasione IMU	62.344,00	0,00	10.373,16	25.352,43
Recupero evasione TARSU/TIA/TARES	0,00	0,00	0,00	0,00
Recupero evasione COSAP/TOSAP	0,00	0,00	0,00	0,00
Recupero evasione altri tributi	0,00	0,00	0,00	0,00
TOTALE	62.344,00	0,00	10.373,16	25.352,43

II.III Infine, anche i dati inseriti nella tabella 2.2, relativa all'andamento della riscossione in conto residui nell'ultimo quinquennio, evidenziavano una bassa percentuale di riscossione dei residui attivi da "*proventi acquedotto*" (la media del quinquennio 2013-2017 era del 34 per cento) e da "*proventi canonici depurazione*" (la media del quinquennio 2013-2017 era del 30 per cento). Il magistrato istruttore aveva, pertanto, chiesto di fornire aggiornamenti in merito a tale criticità ed alle azioni concretamente intraprese per migliorare la riscossione.

Il responsabile dei servizi finanziari ha precisato che, per quanto riguarda le basse percentuali di riscossione in conto residui dei proventi del servizio idrico (acquedotto e canoni di depurazione), si registra una sempre maggiore propensione dell'utenza a non effettuare i pagamenti delle bollette, fattore che ha indotto il Comune, come sopra accennato, ad attivare la riscossione coattiva delle somme non incassate.

Inoltre, prosegue, con il rendiconto 2019 appena approvato, il Comune ha effettuato un'analisi puntuale dei crediti riferiti al servizio idrico integrato, che ha portato allo stralcio di residui attivi per un importo complessivo di euro 157.206,65.

III. Referto sul controllo di gestione 2017

Con la sopra citata nota istruttoria del 15 gennaio 2020, era stato segnalato, inoltre, l'omesso ricevimento, da parte della Sezione, del referto sul controllo di gestione per l'esercizio 2017, invio prescritto dall'art. 198-bis del TUEL. Quest'ultimo, anche dopo il riscontro istruttorio del 23 settembre ultimo scorso, non risulta ancora prevenuto.

IV. Le considerazioni della Sezione

Come chiarito da precedenti pronunce della scrivente Sezione regionale di controllo (può farsi rinvio, per esempio, alla deliberazione n. 31/2020/PRSP), l'organo di revisione economico-finanziaria degli enti locali, oltre agli obblighi ed alle responsabilità discendenti dalle competenze attribuite dall'art. 239 TUEL (di verifica contabile e di assistenza alle decisioni degli organi politico-amministrativi), ha anche l'onere della, corretta e integrale, presentazione della relazione-questionario alla competente sezione regionale di controllo, non già nell'interesse dell'ente verificato, ma di quello pubblico alla sana e corretta gestione finanziaria. L'art. 239 del TUEL, dopo la riforma operata dal citato d.l. n. 174 del 2012, ha

suggellato tale necessario rapporto di collaborazione fra controllore interno (organo di revisione) ed esterno (Corte dei conti), prevedendo espressamente che anche il secondo trasmetta al primo *“i rilievi e le decisioni assunti a tutela della sana gestione finanziaria dell'ente”*.

La legge attribuisce, infatti, all'organo di revisione una molteplicità di funzioni (si segnala, in particolare, quella di vigilare, anche con tecniche motivate di campionamento, sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione), la prevalenza delle quali risulta in perfetta simmetria con i parametri sulla cui base anche l'organo di controllo esterno (la Corte dei conti) deve esercitare le proprie funzioni. A fronte di tale potere, la legge prevede, espressamente, che il consiglio comunale, provinciale o metropolitano sia tenuto a motivare adeguatamente la mancata adozione delle misure proposte dall'organo di revisione (art. 239, comma 1-*bis*, TUEL).

L'organo di revisione economico-finanziaria, pertanto, deve assicurare il raccordo fra l'ente locale e la competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti, trasmettendo le informazioni necessarie a valutare il rispetto dei principi di sana gestione finanziaria, la cui omissione o ritardo concreta un'ipotesi di inadeguato adempimento dell'incarico professionale attribuito (cfr. Sezione regionale di controllo per la Sardegna, 27 febbraio 2017, n. 27/PRSE). Altre pronunce (Sezione regionale di controllo per la Puglia, 21 settembre 2017, n. 135/PSRP) hanno sottolineato come l'organo di revisione economico-finanziaria debba, altresì, tempestivamente riscontrare, ove richiesto, eventuali istanze istruttorie, pena la possibile interazione di eventuali responsabilità penali o amministrativo-contabili.

Circa la materiale possibilità di adempiere agli obblighi sopra esposti, è stato sottolineato (Sezione regionale di controllo per il Veneto, deliberazione 5 febbraio 2019, n. 24/PRSE) come le norme del TUEL dotino l'organo di revisione di un apposito strumentario servente all'esercizio del proprio incarico, anche nella sua funzione ausiliaria alla Corte dei conti. Naturalmente, a tal fine, risulta necessaria la doverosa collaborazione degli organi interni dell'ente, in particolare del responsabile del servizio economico e finanziario, onerato anch'egli, di specifici obblighi di segnalazione alla Corte dei conti, ove la gestione finanziaria possa pregiudicare gli equilibri di bilancio (art. 153, comma 6, TUEL). Il necessario raccordo tra ente locale e revisore risulta funzionale all'attendibilità e completezza dei dati da produrre ai sensi dell'art. 148-*bis* TUEL, che se, da un lato, non possono che presupporre la riconducibilità delle informazioni contenute alla responsabilità

dell'organo di revisione, dall'altro, fanno rimanere ferma quella dei funzionari dell'ente locale per l'omessa o insufficiente ostensione della necessaria documentazione contabile.

Nel caso di specie, l'attività istruttoria ha fatto emergere alcune carenze nella redazione della relazione dell'Organo di revisione, in ragione delle quali il magistrato istruttore ha chiesto chiarimenti ai competenti organi del Comune, che, nonostante il sollecito inviato, in data 12 maggio 2020 (con cui era stato fissato quale termine ultimo per la risposta il 12 giugno 2020), hanno fornito i riscontri richiesti solo nell'imminenza dell'adunanza della Sezione (evidenziando i motivi del ritardo, sopra riportati).

La Sezione, pertanto, preso atto della non integrale compilazione della relazione dell'organo di revisione e del ritardato riscontro istruttorio da parte dei competenti organi del Comune, rinvia ulteriori valutazioni sulla situazione finanziaria del Comune di Ortovero (SV) all'esito dell'istruttoria in corso sui rendiconti consuntivi 2018 e 2019.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Liguria

accerta

la non integrale compilazione della relazione-questionario dell'Organo di revisione dei conti del Comune di Ortovero (SV) sul rendiconto consuntivo 2017, nonché il ritardato riscontro istruttorio, rinviando ulteriori valutazioni sulla situazione finanziaria e di bilancio all'esito dell'istruttoria in corso sui rendiconti consuntivi 2018 e 2019.

dispone

la trasmissione della presente pronuncia al Sindaco del Comune di Ortovero (SV) e, attraverso il sistema CON.TE., all'Organo di revisione, nonché la pubblicazione, ai sensi dell'art. 31 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, sul sito internet dell'Amministrazione.

Il magistrato istruttore
(Donato Centrone)

Il Presidente
(Fabio Viola)

Depositato in segreteria il 9 novembre 2020

Il funzionario preposto
(Antonella Sfettina)