

REPUBBLICA ITALIANA
la
Corte dei conti
in
Sezione regionale di controllo per la Puglia

Deliberazione n. 71/PRSP/2011

La Sezione Regionale di Controllo per la Puglia composta dai seguenti magistrati:

Raffaele Del Grosso	Presidente
Michele Grasso	Consigliere
Luca Fazio	Primo Referendario
Stefania Petrucci	Primo Referendario
Chiara Vetro	Referendario
Marcello Iacubino	Referendario
Marco Di Marco	Referendario - relatore

Nell'adunanza pubblica del 21 luglio 2011;

Visto l'art. 100 comma 2 della Costituzione;

Visto il Testo Unico delle leggi sulla Corte dei Conti, approvato con R. D. 12 luglio 1934 n. 1214 e 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 n. 14/2000 per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei Conti, deliberato dalle Sezioni Riunite della Corte dei Conti in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

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

Visto il Decreto Legislativo 18 agosto 2000 n. 267;

Vista la Legge 23 dicembre 2005 n. 266 ed in particolare l'art. 1 comma 166 e seguenti;

Vista la Deliberazione della Sezione Autonomie della Corte dei Conti n. 15/SEZAUT/2010/INPR recante le linee guida per la redazione della relazione al rendiconto 2009 da parte dei revisori dei conti degli Enti locali;

Visto il Decreto Legislativo 12 aprile 2006, n. 170 recante ricognizione dei principi fondamentali in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, a norma dell'articolo 1 della legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la Relazione compilata dall'Organo di revisione contabile del Comune di Alliste (LE) pervenuta alla Sezione Regionale di Controllo per la Puglia in data 7.01.2011;

Vista la nota di chiarimenti dell'Organo di revisione acquisita al prot. n. 763 del 21.04.2011;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 29/11 del 29/06/2011 con cui è stata fissata per il giorno 21.06.2011 l'adunanza pubblica della Sezione per l'emissione della Pronuncia prevista dall'art. 1 comma 168 della Legge 23/12/2005 n. 266;

Vista la nota a mezzo Fax in data 14.07.11 del Comune di Alliste;

Udita la relazione del magistrato istruttore Dr. Marco Di Marco;

Uditi i rappresentanti dell'Amministrazione comunale intervenuti in adunanza in persona del Sindaco e del responsabile del servizio finanziario ritenuto in

FATTO

1. In data 7.01.2011 è pervenuta la relazione dell'Organo di Revisione del Comune di Alliste (LE) sul rendiconto 2009 redatta ai sensi dell'art. 1 comma 166 della L. 266/2005 in conformità alle linee guida approvate dalla Sezione Autonomie della Corte dei Conti con deliberazione n. 15/SEZAUT/2010/INPR.

Con nota istruttoria in data 21.04.2011 indirizzata al Sindaco e all'Organo di revisione venivano richiesti chiarimenti e precisazioni.

Le richieste istruttorie venivano riscontrate con nota acclarata al prot. n. 763 del 21.04.2011.

2. La relazione del magistrato istruttore evidenziava la criticità relativa alla sostenibilità economico-finanziaria dell'indebitamento complessivo dell'ente. Infatti nel corso dell'esercizio 2009 l'Ente ha contratto nuovi prestiti con la Cassa DDPP per un importo complessivo di € 3.912.204,18 per la realizzazione di n. 6 nuovi interventi.

In conseguenza dei nuovi mutui l'indebitamento complessivo è passato da € 4.863.027,75 al 31.12.2008 ad € 8.605.808,30 al 31.12.2009 con un incremento del 76,96% dello stock.

Gli oneri finanziari a carico del bilancio 2009 sono stati pari ad € 400.201,38 di cui € 169.423,63 per quota capitale ed € 230.777,75 per quota interessi.

Pur essendo stato riscontrato il rispetto del limite di indebitamento fissato dall'art. 204 TUEL, per effetto dei nuovi mutui si sono registrati maggiori oneri finanziari a carico del bilancio 2010 per € 294.549,03 di cui € 126.228,67 per quota capitale ed € 168.320,36 per quota interessi.

La relazione del magistrato concludeva esprimendo perplessità in ordine alla sostenibilità finanziaria ed economica del debito del Comune.

3. Con nota fax in data 14.07.11 il Comune:

- illustrava la tipologia degli interventi finanziati con i nuovi mutui consistenti in: ristrutturazione ed adeguamento di un edificio scolastico (€ 2.156.050,19), miglioramento della sicurezza stradale (€ 741.500,67), pavimentazione di tre piazze (€ 350.000,00), ristrutturazione mercato coperto (€ 170.300,00), completamento impianto sportivo (€395.328,36). Secondo quanto riferito nella predetta nota "trattasi di interventi in gran parte urgenti, indifferibili ed indefettibili";

- sottolineava che il Comune non è un ente strutturalmente deficitario;

- rilevava che l'eventuale ricorso a proventi aventi carattere straordinario ed aleatorio per il finanziamento di spese aventi natura certa e continuativa (come il pagamento delle rate di ammortamento dei mutui) è consentita dalla normativa vigente che così dispone, ad esempio, in materia di utilizzo delle plusvalenze;

- osservava, citando quale fonte la Relazione Annuale sulla gestione finanziaria degli enti locali della Sezione Autonomie della Corte dei Conti, che nella quasi totalità dei Comuni italiani il saldo di parte corrente ante interessi non è in grado di coprire completamente il servizio del debito e che il fenomeno è in costante crescita in considerazione della progressiva riduzione dei trasferimenti erariali.

- si evidenziava che nel prossimo futuro sono previste significative minori spese di personale (a causa di pensionamenti), e che sarà evitato il ricorso a spese non indispensabili o discrezionali.

All'adunanza del 21 luglio i rappresentanti dell'Amministrazione comunale hanno rappresentato che:

nel 2010 e nel 2011 non sono stati assunti nuovi mutui;

il monitoraggio del patto di stabilità 2011 è positivo e che si prevede di conseguire il saldo obiettivo annuale.

Considerato in

DIRITTO

2. Il Collegio evidenzia innanzitutto la natura e le finalità del controllo svolto dalla Sezione ai sensi della normativa contenuta nell'art. 1 comma 166 e ss. della L. 23/12/2005 n. 266 precisando che trattasi di controllo di natura collaborativa avente carattere finanziario ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità "dichiaratamente finalizzato ad assicurare, in vista della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza

pubblica, la sana gestione finanziaria degli enti locali" (C. Cost. n. 179 del 7 giugno 2007).

Pertanto, qualora le Sezioni Regionali di Controllo accertino, anche sulla base delle relazioni trasmesse dall'organo di revisione, comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria o il mancato rispetto degli obiettivi posti dal patto di stabilità interno adottano specifica pronuncia indirizzata al Consiglio Comunale ai fini dell'adozione delle necessarie misure correttive (art. 1, comma 168, della L. 23/12/2005 n. 266).

3. L'assunzione di nuovi mutui per un importo complessivo così elevato (€ 3.912.204,18) impone di verificarne la sostenibilità nel medio e lungo periodo sotto il profilo economico e finanziario.

4. Un indicatore della sostenibilità finanziaria (capacità di far fronte al flusso di spese generate dalla scadenza delle rate di ammortamento), particolarmente importante è costituito dal rapporto tra accertamenti correnti e stock del debito. Tale indice, che è uno dei più importanti criteri di valutazione utilizzato dagli Istituti finanziari per la "valutazione del merito del credito" degli Enti che richiedono prestiti, assume valori critici quando il rapporto è prossimo al 200%. Inoltre il DM 24.09.2009 recante i nuovi parametri di deficitarietà strutturale pone il limite del 150% per gli enti con risultato di gestione positivo e del 120% per gli enti con risultato di gestione negativo.

Dai dati del consuntivo 2009 risulta che nel Comune di Alliste si registra un rapporto 230,13% così come emerge dalla seguente Tabella:

Sostenibilità finanziaria del debito	
Stock del debito (b)	8.605.808,30
Accertamenti correnti (a)	3.739.553,93
Indice sostenibilità finanziaria (c = a/b)	230,13%

Pur non essendo un ente strutturalmente deficitario il dato riscontrato è notevolmente superiore ai suddetti valori di riferimento e, conseguentemente, il Collegio ritiene che sia meritevole di particolare attenzione da parte degli organi di vertice dell'Amministrazione.

5. La sostenibilità economica è stata valutata prendendo in considerazione il rapporto tra il saldo di parte corrente (accertamenti – impegni) al netto degli interessi passivi e il costo del c.d. "servizio del debito" (somma tra gli oneri

finanziari e il rimborso della quota capitale dei mutui e dei prestiti obbligazionari).

Questo rapporto consente di accertare se il costo del servizio del debito trova piena copertura nel risultato della gestione operativa (ricavata dagli accertamenti e dagli impegni di parte corrente) al netto dei proventi e degli oneri straordinari. Considerando che l'ammortamento dei mutui assunti nel 2009 inizia a decorrere dal 1° gennaio 2010, l'indice di sostenibilità economica è stato calcolato con riferimento all'esercizio 2010 assumendo che il saldo lordo di parte corrente del 2009 – in assenza di fatti significativi certi incidenti sul volume degli accertamenti e degli impegni – rimanesse costante anche nel 2010.

In altre parole il calcolo dell'indice per il 2010 (così come avrebbe dovuto fare l'Amministrazione comunale nel pianificare i propri investimenti finanziati con l'indebitamento) è stato effettuato ex ante ossia ponendosi alla data del

Sostenibilità economica del debito	
Stima Esercizio Finanziario 2010	
Accertamenti correnti (a) <i>Dato 2009 e stima per il 2010</i>	3.739.553,93
Impegni correnti (b) <i>Dato 2009 e stima per il 2010</i>	3.645.571,62
Oneri finanziari per interessi (c) EF 2010	399.098,11
Differenza (d=b-c) <i>Stima per il 2010</i>	3.246.473,51
Saldo parte corrente al netto oneri finanziari (e = a – d) <i>Stima per il 2010</i>	493.080,42
Oneri finanziari per interessi (f) EF 2010	399.098,11
Oneri finanziari per quota capitale (g) EF 2010	295.652,30
Totale costo servizio del debito (h = f+g) EF 2010	694.750,41
Indice di sostenibilità economica (i = h/e) <i>Stima per il 2010</i>	140,90%

31.12.2009.

Così come risulta dalla precedente Tabella, l'indice di sostenibilità economica stimata per l'esercizio 2010 ammonta al 140,90%.

Poiché l'indice assume un valore superiore al 100% ne consegue che a partire dall'esercizio in cui comincia l'ammortamento dei nuovi mutui (2010) non tutti gli oneri per il pagamento degli interessi e per il rimborso della quota capitale troveranno integrale copertura nel saldo della gestione ordinaria.

Ciò significa che l'equilibrio economico potrà essere conseguito soltanto con proventi straordinari che, per loro stessa natura, non hanno il carattere della stabilità con conseguenti rischi per la tenuta degli equilibri di bilancio.

Nella nota Fax del 14.07.11 il Comune ha rilevato che il ricorso a proventi aventi carattere straordinario ed aleatorio per il finanziamento di spese aventi natura certa e continuativa (come il pagamento delle rate di ammortamento dei mutui) è consentito dalla normativa vigente che così dispone, ad esempio, in materia di utilizzo delle plusvalenze.

Al riguardo il Collegio ricorda che costituisce pacifico e consolidato principio di sana gestione finanziaria quello in base al quale l'equilibrio di parte corrente deve essere conseguito al netto dei proventi straordinari. Soltanto così, infatti, il possibile (rectius: probabile) venir meno delle entrate in parola non avrà incidenza in futuro sul mantenimento della regola fondamentale dell'equilibrio enunciata dall'art. 162, comma 6 TUEL.

Eventuali norme di legge che introducono un indebolimento della regola ricordata (ad esempio l'art. 1, comma 66 della Legge 30 dicembre 2004, n. 311 che consente l'utilizzo delle entrate derivanti dal plusvalore realizzato con l'alienazione di beni patrimoniali per il rimborso della quota di capitale delle rate di ammortamento dei mutui) hanno carattere eccezionale e dunque non soltanto non sono suscettibili di applicazione analogica ma soprattutto non possono essere utilizzate per ricavarne principi di carattere generale.

Piuttosto l'Osservatorio ha più volte sottolineato l'importanza e la correttezza di una gestione che riesca a garantire nel tempo gli equilibri economici e finanziari: raccomandazioni in tal senso sono riportate nel documento "Finalità e postulati dei principi contabili" (punto 58) e nei Principi contabili n. 1 (punto 37), n. 2 (punti 3 e 9) e n. 3 (punto 7) nei testi approvati in data 12 marzo 2008.

Infine la difficile situazione finanziaria della "quasi totalità dei Comuni italiani", che secondo quanto rappresentato dal Comune nella nota fax del 14.07.11 sembrerebbe emergere dai dati contenuti nella Relazione sull'andamento della finanza locale della Sezione Autonomie, lungi dal costituire valida giustificazione per gestioni che possono mettere a rischio gli equilibri di bilancio, deve rappresentare uno stimolo per promuovere comportamenti virtuosi e prevenire situazioni di squilibrio.

6. Sotto altro profilo il Collegio osserva che il massiccio utilizzo dell'indebitamento per il finanziamento delle spese d'investimento rischia di pregiudicare, per gli esercizi successivi, il rispetto del patto di stabilità.

Infatti poiché nel saldo di competenza mista non sono computate le entrate del Titolo V ma vi rientrano i pagamenti del Titolo II, è prevedibile che l'Ente incontri notevoli difficoltà nel rispettare gli obiettivi finanziari degli anni in cui giungeranno a maturazione i SAL (Stati Avanzamento Lavori) dei lavori appaltati. Al riguardo, con la nota Fax del 14 luglio il Comune ha comunicato che, ove necessario ai fini del rispetto del patto di stabilità, destinerà i proventi delle alienazioni immobiliari all'estinzione anticipata di alcuni mutui e che verrà valutata la possibilità di rinegoziarne altri.

La Sezione prende infine atto che il monitoraggio del patto 2011 è positivo e che si prevede di conseguire il saldo obiettivo annuale.

PQM

la Sezione Regionale di Controllo per la Puglia ai sensi del comma 168 dell'art 1 della Legge n. 266/2005 accerta che dall'analisi della relazione al rendiconto dell'esercizio 2009 del Comune di Alliste (LE) e dalle complessive risultanze istruttorie emergono comportamenti non conformi alla sana gestione finanziaria nei termini specificamente indicati in parte motiva.

DISPONE

che copia della presente pronuncia sia trasmessa, a cura della Segreteria della Sezione, al Presidente del Consiglio Comunale ed al Sindaco del Comune di Alliste (LE) affinché ne diano comunicazione al predetto Consiglio Comunale per le valutazioni di competenza come stabilito dal comma 168 art. 1 della L. n. 266/2005;

di impegnare il Comune a riferire, entro il termine di sei mesi, sulle misure correttive adottate o in corso, per il superamento delle criticità evidenziate nella relazione.

Così deliberato in Bari, nella Camera di Consiglio del 21 luglio 2011.

Il Relatore
f.to Marco Di Marco

Il Presidente
f.to Raffaele Del Grosso

Depositata in segreteria il 15/09/2011
Il Direttore della Segreteria
f.to Carmela Doronzo