

Lombardia/37 /2012/PRSE



**REPUBBLICA ITALIANA**  
**LA**  
**CORTE DEI CONTI**  
**IN**  
**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA**  
**LOMBARDIA**

composta dai magistrati:

dott. Gianluca Braghò

dott. Giuseppe Zola

dott. Massimo Valero

dott. Alessandro Napoli

dott. Donato Centrone

dott. Francesco Sucameli

dott. Cristiano Baldi

dott. Andrea Luberti

Presidente f.f.

Consigliere

Primo Referendario

Referendario

Referendario

Referendario (relatore)

Referendario

Referendario



**nell' adunanza pubblica del 12 aprile 2012**

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;

Vvista 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. Francesco Sucarneli.

**Premesso che**

Dall'esame del questionario sul rendiconto 2010 redatto a cura dell'organo di revisione del Comune di Concorezzo (MB) è emerso che l'Ente, nell'esercizio finanziario di riferimento e nei due precedenti, ha evidenziato - nel triennio 2008-2010 - un costante esubero delle spese correnti ordinarie rispetto alle entrate della medesima natura (primi tre titoli delle entrate, meno il titolo I della spesa).

Il ridotto comune ha una popolazione, al 31 dicembre 2008, pari a 15.371 abitanti ed è soggetto al patto di stabilità interno.

Con nota istruttoria n. 1500 del 8 marzo 2012, il Magistrato istruttore, tra l'altro, ha chiesto all'organo di revisione di motivare circa l'elevato ammontare delle spese correnti rispetto alle corrispondenti entrate, indicando le eventuali iniziative adottate per riequilibrare la situazione.

Nel triennio considerato, infatti, il comune di Concorezzo registra, per la parte corrente ordinaria, un saldo negativo, nello specifico pari a : nel 2010, € -1.080.709,10; nel 2009, € -977.050,63; nel 2008, € -1.819.827,90.

Per tutto il triennio, l'equilibrio di parte corrente è stato assicurato dal ricorso ad entrate straordinarie, segnatamente dal soccorso fornito dai proventi derivanti dal rilascio di permessi per costruire.

Il Collegio dei revisori Comune in questione ha inviato la documentazione richiesta (ns. prot. n. 1651 e n. 1652 del 13 marzo 2012), precisando quanto segue: «una quota significativa dei disavanzi di parte corrente è determinata - negli anni 2008 e 2010 - dalla restituzione anticipata di mutui (nel 2008 tale quota vale 670.000 euro, mentre nel 2010 è stata di 701.000 euro).

La quota percentuale di contributi per permessi di costruire applicata al finanziamento della spesa corrente è stata sempre inferiore ai limiti legali» (art. 2, comma 8, della L. 244/07, confermato dall'art.2, comma 41, del D.L. n. 225/2010, conv. L. 10/11).

Prosegue l'Organo di revisione: «Nel 2011, secondo quanto già indicato nello schema di Rendiconto predisposto dalla Giunta comunale, il disavanzo corrente è stato di 970.000,00 euro.

La componente di disavanzo dovuta a rimborso anticipato di prestiti è stata di 650.000,00 euro, mentre i permessi di costruire hanno finanziato le spese correnti per 320.000,00 euro (44,21% sul totale degli incassi per permessi di costruire).»

All'adunanza della Sezione del 12 aprile 2012 sono intervenuti, quali rappresentanti del Comune, Teodosio Palaia (assessore al bilancio), Sergio Locatelli

(responsabile finanziario) e Paola Cella (revisore dei conti) i quali hanno illustrato compiutamente il contenuto della memoria acquisita agli atti istruttori.

### Considerato in diritto

1. La Sezione, preliminarmente, osserva che la legge 23 dicembre 2005, n. 266 ha delineato una nuova e significativa modalità di verifica sulla finanza degli enti locali, sia per quel che concerne il rispetto degli obiettivi previsti dalla normativa sul Patto di stabilità interno sia per l'accertamento di comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria, stabilendo una specifica competenza in capo alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

La Corte, quale massimo organo di controllo esterno a rilevanza costituzionale e di natura magistratuale, esercita il controllo successivo sulla gestione di tutte le pubbliche amministrazioni; tale controllo si qualifica non solo per la funzione di garanzia e di ausilio cui esso è deputato nei confronti del Parlamento e degli Organi Elettivi della Repubblica, ma anche per la connotazione specifica di controllo avente natura collaborativa, nel senso chiarito dalla Corte Costituzionale sin dalla nota sentenza 27 gennaio 1995, n. 29.

Il ruolo della Corte è stato nel tempo implementato dalla legislazione: in particolare, si deve ricordare la legge 5 giugno 2003, n. 131 con cui il legislatore ha espressamente riconosciuto alle Sezioni regionali di controllo della magistratura contabile il ruolo di garanti della corretta gestione delle risorse pubbliche nell'interesse dei singoli enti territoriali e della comunità che compone la Repubblica.

Con la legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006), da ultimo, il legislatore ha affidato alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti il compito di accertare - nei confronti degli enti locali - il rispetto della normativa relativa al Patto di stabilità ed eventuali comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria.

La pronuncia della Sezione, conseguente all'accertamento di cui sopra, è indirizzata alle Amministrazioni interessate affinché esse adottino, nella propria autonomia e nel rispetto dei vincoli di solidarietà con gli Enti che costituiscono la Repubblica, le necessarie misure correttive.

La verifica affidata alla Corte dei conti, come già rilevato ed illustrato compiutamente nella delibera di questa Sezione n. 10 del 13 ottobre 2006, non è, pertanto, invasiva dell'autonomia degli enti locali ma, in virtù della natura collaborativa del controllo sulla gestione, è diretta, nell'interesse del singolo ente e della comunità nazionale, a rappresentare agli organi elettivi la reale ed effettiva situazione finanziaria in modo che gli stessi possano responsabilmente assumere le decisioni più opportune.

2. 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 in questione, in ordine alle risultanze del Rendiconto relativo all'esercizio 2010, emerge che

l'Ente, nell'esercizio finanziario di riferimento e nei due precedenti, ha evidenziato costantemente un esubero delle spese correnti ordinarie rispetto alle entrate della medesima natura.

Sulla base dei dati in prima battuta comunicati, il comune di Concorezzo registrava un saldo negativo di parte corrente ordinaria pari a: nel 2010, € - 1.080.709,10; nel 2009, € -977.050,63; nel 2008, € -1.819.827,90.

Peraltro, come è emerso in sede istruttoria, il dato comunicato con il questionario risulta falsato dall'errato computo, nella quota di spesa ordinaria destinata all'ammortamento dei prestiti, delle somme impiegate per il rimborso anticipato di mutui, spesa corrente di carattere straordinario.

La straordinarietà della spesa deriva dalla circostanza che l'estinzione anticipata dei prestiti concentra in un solo esercizio finanziario, per scelta del comune-debitore, una spesa che avrebbe dovuto realizzarsi in più anni.

Tale anticipazione del rimborso mutui, infatti, è avvenuta facendo ricorso all'avanzo di amministrazione, capitale proprio cui il comune attinge per ridurre la spesa per interessi che deve sostenere per via dell'utilizzo del capitale di terzi.

Pertanto, il dato del disavanzo, nettato dall'ammontare delle somme impiegate per il ridotto rimborso anticipato, si delinea come di seguito indicato: -1.149.827,90 nel 2008; € -977.050,63 nel 2009; € -379.709,10 nel 2010.

Di conseguenza, il comune in epigrafe presenta un'incidenza del prefato disavanzo rispetto alle entrate correnti pari al 3,9% del 2010 (totale entrate € 9.758.271,00), in miglioramento rispetto al 2009 (10,5%, totale entrate € 9.281.747,74) e al 2008 (11,5% nel 2008, totale entrate € 9.994.490,41).

Peraltro, l'importanza di tale saldo negativo va valutato anche in relazione all'avanzo di amministrazione (€ 697.829,57 nel 2010; € 762.789,65 nel 2009; € 334.898,17 nel 2008) il quale costituisce, ai sensi dell'art. 187 T.U.E.L., la principale risorsa a copertura degli squilibri di bilancio: tale relazione si traduce in un'incidenza del 54,4% nel 2010 (ancora più marcata nel 2009, con il 128,1% e nel 2008, quando raggiungeva il 343,3%).

Infatti, la perdurante situazione di squilibrio corrente, di cui si dà atto del miglioramento, anche in ragione del venir meno di parte della spesa corrente per l'ammortamento, potrebbe col tempo erodere tale disponibilità e porre in pericolo gli equilibri complessivi di bilancio.

Il disavanzo del comune di Concorezzo, come precisato dal Revisore, in sede di risposta istruttoria e ribadito in udienza pubblica dai rappresentanti intervenuti, non è finanziato dall'avanzo di amministrazione - risorsa di carattere straordinario (cfr. SRC Lombardia 317/2011/PAR) correttamente utilizzabile per spese di analoga natura - ma attraverso entrate non ripetitive normalmente destinabili a spese in conto capitale,

ovvero i proventi derivanti dai permessi per costruire (€ 373.709,10 nel 2010; € 923.545,75 nel 2009; € 1.067.002,25 nel 2008).

Si tratta di una situazione che presenta dei connotati strutturali, tant'è che, in base a quanto riferito dal revisore, anche nel 2011, «secondo quanto già indicato nello schema di Rendiconto predisposto dalla Giunta comunale» il disavanzo corrente, al netto delle somme per rimborso anticipato di prestiti, ammonterebbe ad € 320.000, finanziati in pari misura dai permessi di costruire, cioè il «44,21% sui totale degli incassi per permessi di costruire».

In definitiva, alla luce delle precisazioni del comune, il finanziamento delle spese correnti ordinarie e continuative in eccesso rispetto alle entrate della medesima natura risulta costantemente finanziato dai proventi per permessi per costruire, entrate di carattere non ripetitivo. Tale situazione appare strutturalmente connaturata ad entrate correnti ordinarie, inferiori alle corrispondenti spese.

Come è noto, ciascun comune, per erogare i servizi alla collettività, sostiene spese di funzionamento a carattere continuativo (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). Principi di sana e corretta gestione impongono all'ente locale di assicurare la copertura di tali spese con entrate parimenti di carattere ordinario e ripetitivo, evitando il ricorso a mezzi di copertura straordinari tali da inquinare la veridicità del risultato di amministrazione (il quale può essere utilizzato, mediante applicazione, per fornire il sostentamento della spesa nell'esercizio successivo, amplificando ulteriormente situazioni di squilibrio nella gestione corrente).

In relazione a questa considerazione, l'art. 162 del TUEL stabilisce che la situazione corrente, come definita al comma 6<sup>1</sup>, deve essere in equilibrio e non presentare un disavanzo: per tale ragione, la norma prevede l'afflusso di entrate ordinarie tali da garantire gli equilibri di parte corrente, al fine di compensare le spese del titolo I e III. In presenza di una "differenza di parte corrente" negativa, vengono individuate le entrate di natura eccezionale previste dalla normativa di settore, utilizzabili al fine di garantire l'equilibrio.

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 2009 dall'Osservatorio per la finanza e la contabilità

<sup>1</sup> «[...] 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».

degli Enti Locali: il Principio contabile n. 2 per gli enti locali (Gestione nel sistema di bilancio) prevede espressamente, al punto n. 3 che "Non può ritenersi sufficiente il raggiungimento del pareggio finanziario per la formulazione di un giudizio completo sul futuro andamento e sui futuri equilibri economico-finanziari dell'ente. L'equilibrio economico a valere nel tempo è un obiettivo essenziale dell'ente da verificare costantemente"; e al punto 20 "I proventi di carattere straordinario o eccezionale, anche derivanti da locazioni, concessioni e autorizzazioni ultrannuali, devono essere finalizzati a spese di investimento ovvero a spese correnti di carattere straordinario".

Ancora, il punto 7 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), come nel caso di specie, 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".

Il fenomeno rivela la carente capacità di provvedere alla copertura dello squilibrio di parte corrente con risorse derivanti dai Titoli I, II e III, ricorrendo invece ad entrate del Titolo IV dell'entrata.

Infatti, se lo squilibrio si ripete nel tempo è sicuro indice di una spesa che è divenuta strutturalmente superiore alle entrate ed i rimedi che l'ente deve adottare debbono essere maggiormente incisivi e complessi poiché devono consistere, alternativamente o congiuntamente, in una progressiva riduzione della spesa o in un aumento delle entrate ordinarie (primi tre Titoli). In questo caso l'utilizzo di poste di entrate straordinarie di Titolo IV non può che essere temporaneo, a valere per il periodo necessario a ricondurre la situazione dell'Ente ad un ordinario equilibrio di parte corrente.

Ferma restando la legittimità dell'utilizzo delle risorse rivenienti dal rilascio di permessi per costruire, nei limiti consentiti dalla legge<sup>2</sup>, la temporaneità dell'utilizzo delle

<sup>2</sup> Segnatamente, per gli anni 2008/2010, l'art. 2, comma 3, della legge n. 244 del 2007 ha consentito tale utilizzo, fissando la percentuale massima destinabile a spesa corrente nella misura del 50% dei proventi delle concessioni edilizie e delle sanzioni previste nel sopra citato DPR 380/2001; un'ulteriore percentuale massima

risorse del Titolo IV per garantire l'equilibrio di parte corrente si impone in un'ottica di sana gestione, poiché si tratta di risorse che devono essere destinate a sostenere la spesa per investimenti, al fine di evitare un progressivo depauperamento patrimoniale dell'Ente. Si tratta, inoltre, di risorse limitate con un grado di realizzabilità molto incerto, poiché non dipendono dalla sola volontà dell'ente, ma anche dall'andamento della complessiva situazione finanziaria e di mercato.

L'entrata derivante dai contributi per oneri di urbanizzazione, infatti, ha una natura particolare: 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 (si veda in questi termini la deliberazione di questa Sezione n. 402/2007 del 15 marzo 2007).

\*\*\*

In definitiva, si evidenzia che una crescita delle spese correnti ordinarie ad un ritmo superiore delle entrate della medesima specie.

Ciò posto, si deve necessariamente evidenziare che il disavanzo corrente del comune di Concorezzo costituisce un indice dell'incapacità dell'ente locale di assicurare il suo funzionamento e l'erogazione dei propri servizi con entrate ordinarie.

Una simile situazione, deve essere attentamente monitorata al fine di evitare, in chiave prospettica, eventuali sofferenze di bilancio.

La presente segnalazione deve essere utilizzata dal Consiglio comunale ai fini della valutazione delle decisioni da assumere in ordine all'approvazione di ogni atto che abbia delle ricadute di carattere finanziario, ivi comprese le eventuali variazioni al bilancio di esercizio e l'approvazione dei prossimi bilanci di esercizio.

P.Q.M.

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

- 1) accerta che nel corso del 2010 e nel biennio precedente il comune di Concorezzo ha evidenziato uno squilibrio di parte corrente;

---

del 25%, è destinabile per le spese di manutenzione ordinaria del verde, delle strade e del patrimonio comunale.

Il decreto legge n. 225 del 29 dicembre 2010 (c.d. decreto "mille proroghe"), convertito nella Legge 26 febbraio 2011 n.10, all'art. 2, comma 41, ha confermato detta facoltà ed ha prorogato per gli anni 2011 e 2012 l'applicazione delle percentuali utilizzabili per spesa corrente disposte dall'art. 2, comma 8 della legge 244/07. Nulla è previsto per il 2013.

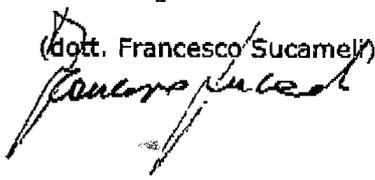
2) invita l'Amministrazione del comune di Concorezzo a porre in essere misure idonee a garantire la copertura dei costi di gestione con risorse ordinarie ed a perseguire l'equilibrio di parte corrente del bilancio senza ricorrere ad entrate di carattere non ripetitivo.

Così deliberato nell'adunanza pubblica del giorno 12 aprile 2012.

Dispone che la presente deliberazione sia trasmessa al Sindaco, al Presidente del Consiglio comunale ed all'Organo di revisione del Comune di Concorezzo.

Il Magistrato Estensore

(dott. Francesco Sacameli)



Il Presidente f.f.

(dott. Gianluca Braghò)



Depositata in Segreteria

il 17 APR 2012

Il Direttore della Segreteria

(dott.ssa Daniela Parisini)

