

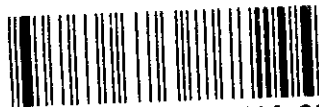


CORTE DEI CONTI

Sezione regionale di controllo per la Lombardia

Via Marina 5 - 20121 Milano

CORTE DEI CONTI



0018703-22/12/2014-SC_LOM-T87-P

Al Sindaco del Comune
di **MARZANO (PV)**

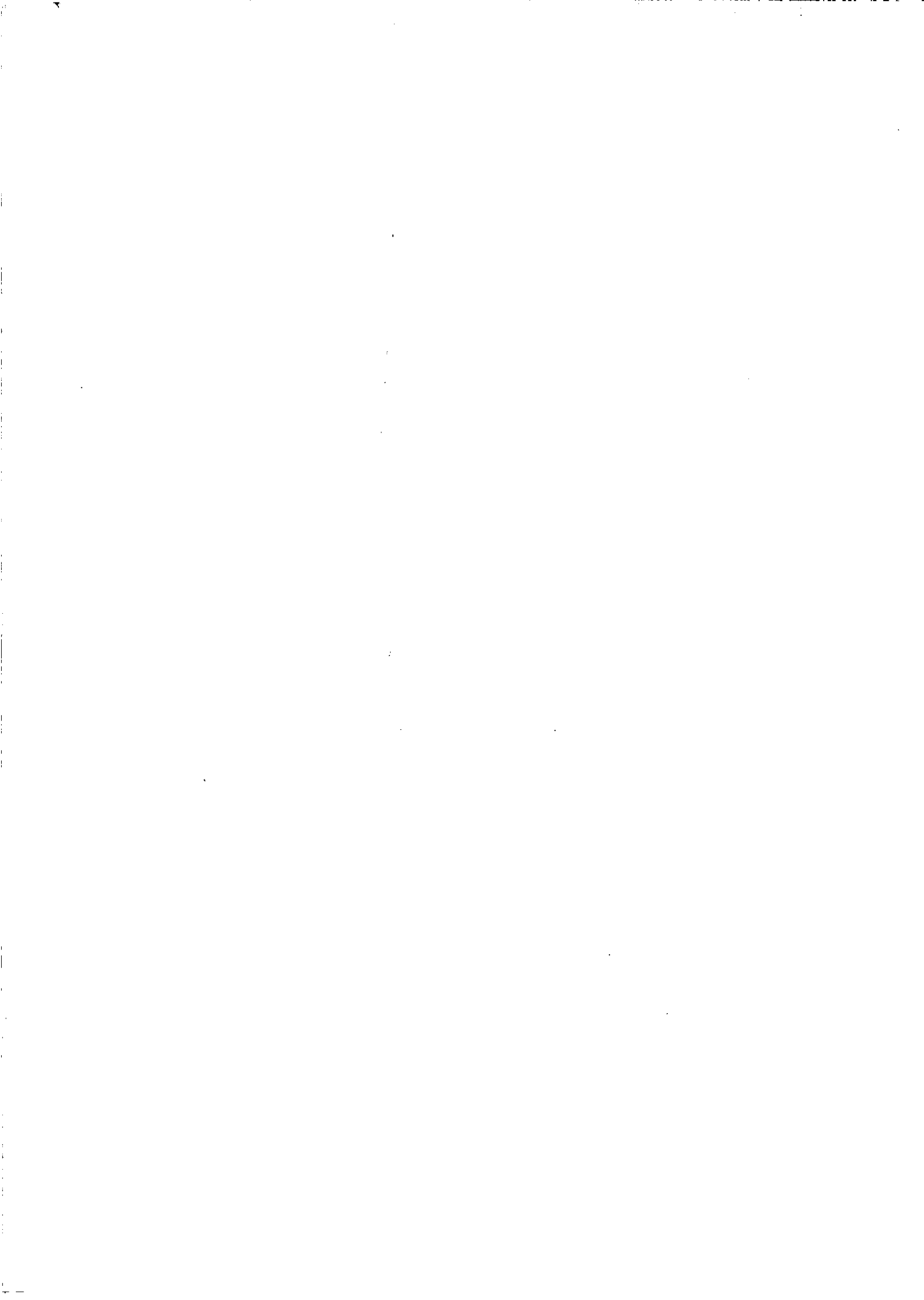
Al Consiglio Comunale
di **MARZANO (PV)**

All'Organo di Revisione del Comune
di **MARZANO (PV)**

Si trasmette la deliberazione n. 364 del 12 dicembre 2014 emessa da questa Sezione regionale di controllo con richiesta di far pervenire copia della presente agli organi di indirizzo.

Il funzionario incaricato

Anna Maria Andreis





REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott. Gianluca Braghò	Presidente f.f.
dott. Donato Centrone	Referendario
dott. Andrea Luberti	Referendario
dott. Paolo Bertozzi	Referendario (Relatore)
dott. Cristian Pettinari	Referendario
dott. Giovanni Guida	Referendario
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	Referendario

nell'Adunanza del 14 ottobre 2014

visto l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

visto il R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (TUEL);

vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

visto l'art. 1, commi 166 e 167, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006);

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

vista 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;

esaminata la relazione dell'Organo di revisione contabile del Comune di **Marzano** (PV), pervenuta a questa Sezione regionale;



vista la richiesta istruttoria trasmessa in data 21 luglio 2014 e la risposta fornita dall'Organo di revisione con nota del 31 luglio 2014;
vista l'ordinanza del Presidente della Sezione di controllo del 6 ottobre 2014 con la quale la Sezione medesima è stata convocata il giorno 14 ottobre 2014;
esaminata la memoria trasmessa dal comune in data 9 ottobre 2014;
udito il relatore, dott. Paolo Bertozzi;
udito, in rappresentanza dell'amministrazione comunale, il Sindaco Angelo Bargigia.

Premesso in fatto

L'Organo di revisione contabile del comune di Marzano (PV), in adempimento di quanto richiesto dall'art. 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, ha redatto la relazione sul rendiconto dell'esercizio finanziario 2012 dell'ente, trasmettendola a questa Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, mediante l'applicativo Si.Qu.EL, in data 17 dicembre 2013.

Lo stesso Organo di revisione, in risposta alla specifica richiesta del Magistrato istruttore, con nota del 31 luglio 2014, ha fornito ulteriori chiarimenti sui dati contabili trasmessi.

Dall'esame della relazione e della documentazione successivamente acquisita sono emersi i seguenti profili di criticità nella gestione finanziaria dell'ente:

1. il persistente disavanzo della gestione di competenza, per la parte corrente;
2. il ricorso all'anticipazione di tesoreria inestinta al 31 dicembre 2012;
3. il basso grado di realizzo dei proventi da recupero evasione tributaria;
4. l'errata quantificazione del vincolo di spesa delle sanzioni amministrative per violazione del Codice della Strada (superiore rispetto all'importo accertato);
5. l'irregolare utilizzo dei capitoli afferenti ai servizi conto terzi con particolare riferimento ad alcune voci di spesa non in linea con il principio di tassatività - principio contabile 2.25, in particolare per le poste relative a "lavori eseguiti da terzi per opere"
6. il mancato rispetto del limite di spesa per il personale previsto all'art. 1, comma 562, della legge n. 296/2006.



Il magistrato istruttore ha ritenuto di sottoporre la situazione finanziaria del comune alla valutazione collegiale della Sezione, convocata allo scopo, nell'adunanza pubblica del 14 ottobre 2014.

Il comune di Marzano, in data 9 ottobre 2014, ha trasmesso una memoria con la quale sono stati forniti ulteriori chiarimenti sui rilievi contestati.

In adunanza, dopo la relazione del magistrato istruttore, è intervenuto il rappresentante dell'ente, rinviando alle considerazioni contenute nella memoria depositata.

Considerato in diritto

I) Il controllo delle Sezioni regionali della Corte dei conti.

L'art. 1, commi 166 e 167, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 ha previsto, ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica,

l'obbligo, a carico degli organi di revisione degli enti locali, di trasmettere alla Corte dei conti una relazione sul bilancio di previsione dell'esercizio di competenza e sul rendiconto dell'esercizio medesimo, formulata sulla base dei criteri e delle linee guide definite dalla Corte.

Al riguardo, occorre evidenziare la peculiare natura di tale forma di controllo, ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità, in grado di finalizzare il confronto tra fattispecie e parametro normativo all'adozione di effettive misure correttive funzionali a garantire il rispetto complessivo degli equilibri di bilancio.

Questo nuovo modello di controllo, come ricordato dalla Corte costituzionale nella recente sentenza n. 60/2013, configura, su tutto il territorio nazionale, un sindacato generale ed obbligatorio sui bilanci preventivi e rendiconti di gestione di ciascun ente locale, finalizzato a tutelare, nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica, la sana gestione finanziaria del complesso degli enti territoriali, nonché il rispetto del patto di stabilità interno e degli obiettivi di governo dei conti pubblici concordati in sede europea.

Esso si colloca nell'ambito materiale del coordinamento della finanza pubblica, in riferimento agli articoli 97, primo comma, 28, 81 e 119 della Costituzione, che la Corte dei conti contribuisce ad assicurare, quale organo terzo ed imparziale di garanzia dell'equilibrio economico finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive, in quanto al servizio dello Stato-ordinamento.

Da ultimo, l'art. 148 bis del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera e), del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174 convertito con modificazioni nella legge 7 dicembre 2012, n. 213, ha inteso rafforzare il quadro dei controlli e dei presidi della gestione delle risorse finanziarie pubbliche, nell'ambito di inderogabili istanze unitarie da garantire nell'assetto policentrico della Repubblica.

Nel caso di accertamento, da parte della Sezione, 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 dal patto di stabilità interno, è previsto, infatti, l'obbligo per gli enti interessati, 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, da trasmettere alla Sezione per le verifiche di propria competenza.

Ulteriori forme di tutela degli equilibri di bilancio sono state previste nel caso di operazioni contabili prive di copertura o di cui sia accertata l'insostenibilità finanziaria. Qualora le irregolarità esaminate dalla Sezione regionale non siano così gravi da rendere necessaria l'adozione della delibera prevista dall'art. 148 bis, comma 3, del TUEL, la natura collaborativa del controllo, anche in relazione alla previsione contenuta nell'art. 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131, suggerisce di segnalare agli enti anche irregolarità contabili meno gravi soprattutto se accompagnate da sintomi di criticità o da difficoltà gestionali, anche al fine di prevenire l'insorgenza di situazioni di deficitarietà o di squilibrio

idonee a 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 ricevute e a porre in essere interventi idonei per addivenire al loro superamento.

II) Irregolarità della gestione finanziaria.

La Sezione, prendendo atto di quanto dichiarato, ritiene di dover confermare la sussistenza delle criticità indicate sulla base e nei limiti delle seguenti considerazioni.

1. Squilibrio di parte corrente.

Il rendiconto dell'esercizio 2012 del comune, secondo i dati riportati nella relazione dell'Organo di revisione, presenta per il terzo anno consecutivo, un rilevante disavanzo di parte corrente (-116.513,65 nel 2012) che non è stato superato nonostante l'applicazione dell'avanzo di amministrazione (114.944,00).

Il comune ha precisato sul punto che il disavanzo nella gestione di competenza dovrebbe essere ripianato negli esercizi futuri grazie alla continua riduzione della spesa e ad una decisa azione volta ad incrementare le entrate", da un lato, mediante l'aumento delle aliquote, dall'altro con le verifiche che saranno effettuate sulla tassa rifiuti per gli anni dal 2009 al 2012.

Si fa presente che il disavanzo di parte corrente, specie se reiterato nel tempo, costituisce una irregolarità nella gestione finanziaria dell'ente, suscettibile, ove non opportunamente rimossa, di incidere negativamente sul mantenimento degli equilibri di bilancio nei successivi esercizi finanziari.

L'art. 162, comma 6, del TUEL prevede espressamente che, sia in sede di approvazione del bilancio di previsione che nella successiva gestione, venga garantito l'equilibrio di parte corrente inteso quale saldo positivo o pareggio, dato dalla differenza tra la somma dei primi tre titoli delle entrate e la somma delle spese correnti con quelle necessarie per il rimborso delle quote capitali dei mutui e dei prestiti obbligazionari.

Un saldo negativo evidenzia, viceversa, che l'ente impiega per l'ordinario funzionamento risorse maggiori di quelle ordinariamente accertate per detta finalità e che dunque è costretto, per finanziarle, a ricorrere a entrate in conto capitale, entrate straordinarie oppure all'avanzo di amministrazione.

Tale circostanza, oltre a determinare un'immediata contrazione della spesa per gli investimenti, comporta che, qualora sia mantenuto il medesimo livello di spesa, si producano, per effetto del progressivo consumo delle risorse impiegate, disavanzi di gestione e di amministrazione con la conseguente compromissione degli equilibri di bilancio dell'ente.

L'utilizzo di poste di entrate straordinarie o non ripetitive, pertanto, non può che essere temporaneo, a valere per il periodo necessario a ricondurre la situazione a un ordinario equilibrio.

Da ultimo, va ricordato che il pareggio di parte corrente, è destinato a divenire un obbligo normativo con l'entrata in vigore dell'art. 9, della legge 24 dicembre 2012, n. 243 ove si afferma che "I bilanci delle regioni, dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle province autonome di Trento e di Bolzano si considerano in equilibrio quando, sia nella fase di previsione che di rendiconto, registrano: a) un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate finali e le spese finali; b) un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate correnti e le spese correnti, incluse le quote di capitale delle rate di ammortamento dei prestiti".

Deve quindi costituire per l'ente un'indifferibile priorità quella di ristabilire gli equilibri della gestione corrente.

2. Anticipazione di tesoreria.

L'ente ha fatto ricorso ad anticipazioni di tesoreria per 42 giorni nel corso del 2012 per complessivi euro 3.143 non restituiti a fine esercizio.

Lo stesso ente, ha usufruito dell'anticipazione anche nell'esercizio 2013.

Nella memoria depositata si precisa che l'anticipazione del 2012 è stata estinta in data 4 gennaio 2013, come da estratto conto BPM del primo trimestre 2013. Il mandato per l'estinzione è stato eseguito in data 26 marzo 2013.

La Sezione ricorda al riguardo che l'anticipazione di tesoreria, cui il comune può ricorrere nei limiti di cui all'art. 222 del TUEL, costituisce una operazione eccezionale consentita per superare momentanee deficienze di cassa e non deve rientrare nell'ambito dell'ordinaria attività gestionale.

L'azione infatti, soprattutto se reiterata nel tempo e per importi rilevanti, oltre a produrre un aggravio finanziario derivante dagli interessi passivi, costituisce il sintomo di un evidente squilibrio di bilancio, denotando l'incapacità dell'ente di riscuotere le entrate accertate in misura ragionevolmente sufficiente a provvedere con tempestività alle proprie necessità di spesa.

In ragione del carattere necessariamente temporaneo del ricorso all'anticipazione, si rimarca la necessità della corretta contabilizzazione delle somme in entrata ed in uscita, provvedendo, in particolare, all'estinzione entro la fine dell'esercizio.

Rimane in ogni caso compito dell'amministrazione comunale, valutate attentamente le cause che hanno determinato la carenza di liquidità, provvedere ad attivare tutte le misure necessarie per limitare il ricorso alle anticipazioni, a cominciare da una pronta riscossione delle entrate accertate nel corso dell'esercizio e dei residui attivi.

3. Recupero dell'evasione tributaria.

Particolarmente scarsi appaiono, di contro, i risultati delle riscossioni delle entrate di pertinenza comunale e, in particolare, del recupero dell'evasione tributaria.

A fronte di previsioni per euro 10.000,00, relativi a ICI e TARSU non si riscontrano infatti accertamenti e riscossioni.

La Sezione, preso atto di quanto dichiarato sul punto con il riferimento alla deliberazione della Giunta comunale n. 2 del 17 gennaio 2014 che ha avviato il recupero dell'evasione tributaria per gli anni 2009-2012, deve richiamare l'attenzione dell'ente sulla necessità di riportare le riscossioni ad un livello prossimo alle corrispondenti previsioni onde evitare possibili pregiudizi per il mantenimento degli equilibri di bilancio.

4. Destinazione sanzione amministrative per violazione del codice della strada.

Per le sanzioni amministrative per violazione del codice della strada risultano accertamenti per euro 7.223,53 e riscossioni in conto competenza per euro 5.219,73.

La parte vincolata alle finalità individuate con provvedimento della Giunta n. 15 del 28 febbraio 2013 è indicata nella somma di 25.000 euro.

Nella memoria depositata l'ente ha precisato che alla chiusura dell'esercizio, in base agli incassi effettivamente realizzati rispetto alle previsioni, la somma vincolata è stata rideterminata in euro 3.611,77.

La Sezione ne prende atto, ricordando che il rispetto del vincolo normativo di destinazione del 50 per cento dei proventi deve essere assicurato anche durante la gestione e richiede variazioni di bilancio nel caso di maggiori o minori accertamenti rispetto alle previsioni.

5. Servizi conto terzi.

Per quanto riguarda le spese riconducibili al capitolo residuale "altre per servizi conto terzi" la Sezione ritiene, in primo luogo, di dover precisare quanto segue.

L'art. 168 del TUEL stabilisce che le entrate e le spese relative ai servizi per conto di terzi, ivi compresi i fondi economici, e che costituiscono al tempo stesso un debito ed un credito per l'ente, sono ordinati esclusivamente in capitoli, secondo la partizione contenuta nel regolamento di cui all'articolo 160.

Il principio contabile n. 2, approvato il 18 novembre 2008, al punto 25, specifica, inoltre, che le entrate e le spese da servizi conto terzi riguardano tassativamente:

- a) le ritenute erariali, ad esempio le ritenute d'acconto IRPEF, ed il loro riversamento nella tesoreria dello Stato;
- b) le ritenute effettuate al personale ed ai collaboratori di tipo previdenziale, assistenziale o per conto di terzi, come ad esempio le ritenute sindacali o le cessioni dello stipendio, ed il loro riversamento agli enti previdenziali, assistenziali ecc.;
- c) i depositi cauzionali, ad esempio su locazioni di immobili, sia quelli a favore dell'ente sia quelli che l'ente deve versare ad altri soggetti;
- d) il rimborso dei fondi economici anticipati all'economista;
- e) i depositi e la loro restituzione per spese contrattuali;
- f) le entrate e le spese per servizi effettuati per conto di terzi, come ad esempio le elezioni europee, politiche, regionali o provinciali e le consultazioni referendarie non locali, se attivate dai comuni.

L'elencazione sopra esposta, di carattere tassativo, deve ritenersi espressione del principio generale secondo il quale è ammessa l'imputazione nei servizi in conto terzi solo delle

entrate e delle spese che l'ente abbia posto in essere nell'interesse esclusivo di un altro soggetto e che, come tali, non siano riconducibili, nemmeno mediatamente, alle finalità istituzionali dell'ente medesimo.

Quanto detto porta necessariamente ad escludere dal novero dei servizi in conto terzi tutte quelle poste che, pur costituendo al contempo un debito ed un credito, come richiesto dall'art. 168 del TUEL, realizzino anche un interesse proprio dell'ente e che quindi non possano essere riportate ai casi previsti dal principio contabile n. 2. 25.

Si evidenzia al riguardo, in particolare, che uno specifico interesse dell'ente locale ed in special modo del Comune, risulta di regola ravvisabile anche rispetto a spese disposte a fronte di finanziamenti provenienti da altri soggetti, pubblici e privati, finalizzati ad interventi a favore della comunità amministrata dall'ente medesimo.

Sul punto "il principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria" allegato al decreto legislativo n. 118/2011, ha precisato ulteriormente che i servizi per conto terzi *"comprendono le transazioni poste in essere per conto di altri soggetti in assenza di qualsiasi discrezionalità e autonomia decisionale precisando che quest'ultima sussiste quando l'ente concorre alla definizione di almeno uno dei seguenti elementi della transazione: ammontare, tempi e destinatari della spesa"*.

Si evidenzia inoltre come l'errata contabilizzazione dei servizi conto terzi possa alterare le risultanze del bilancio, compromettendone la veridicità e l'attendibilità soprattutto con riferimento ai parametri di calcolo di diversi limiti di spesa che presuppongono la corretta allocazione di tutte le poste contabili (ad es. in materia di spese di personale, di ricorso all'indebitamento, di anticipazione di cassa, o con riferimento rispetto del patto di stabilità per gli enti che vi sono soggetti).

La relazione sul rendiconto dell'esercizio 2012 del comune riporta nei quadri ai punti 1.12.1 e 1.12.2 del questionario spese per "altre per servizi in conto terzi" per euro 109.962,50 in termini di pagamenti ed euro 135.010,38 in termini di impegni.

Le predette spese, anche a seguito delle informazioni acquisite dall'organo di revisione in sede istruttoria, sono state specificate nelle seguenti voci:

- assistenza famiglie bisognose (euro 5.811,13)
- lavori eseguiti da terzi per opere (euro 104.151,37).

Con riferimento a tale ultima voce di spesa sono stati chiesti chiarimenti al Sindaco intervenuto in adunanza il quale si è riservato di produrre una ulteriore memoria esplicativa al riguardo.

Dall'esame della memoria integrativa, trasmessa con nota del 23 ottobre 2014, e dai successivi contatti telefonici con l'amministrazione, si è potuto evincere che l'ente ha iscritto nei capitoli per conto terzi somme anticipate a favore di una società che, nell'ambito di una convenzione urbanistica, si era impegnata ad eseguire opere di urbanizzazione da destinare al comune.

f

Viene precisato al riguardo che il comune ha provveduto ad anticipare l'importo dei lavori fatti eseguire dalla società controparte della convenzione la quale ha provveduto a riversare la somma anticipata.

La Sezione, impregiudicata ogni valutazione sulla legittimità dell'operazione, deve rilavare l'errata imputazione della predetta somma che, in base ai principi sopra enunciati, non poteva trovare collocazione tra i servizi per conto terzi, ma doveva essere destinata ai pertinenti capitoli di bilancio.

6. Spese per il personale.

La spesa di personale riportata nel rendiconto, come emerge dal questionario compilato dall'Organo di revisione, ammonta, al netto delle componenti escluse dal computo dei limiti di legge, ad euro 329.264,25, risultando pertanto superiore a quella sostenuta nell'esercizio 2008 pari ad euro 317.906,90.

Nella memoria depositata si precisa che nelle spese di personale sono compresi gli oneri sostenuti dall'ente per le assunzioni effettuate nel 2010, avvalendosi della deroga di cui all'art. 3, comma 121, della legge 24 dicembre 2007, n. 244.

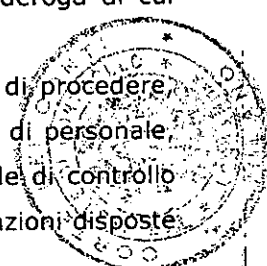
La Sezione, nel prendere atto di quanto rappresentato, raccomanda all'ente di procedere, per il futuro, alla compilazione della parte del questionario relativa alle spese di personale attenendosi a quanto stabilito dalla deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte dei conti n. 48/CONTR/2011, per l'ipotesi, qui riscontrata, di assunzioni disposte ai sensi della deroga sopra richiamata.

Vi si afferma infatti che *"il calcolo della spesa, ai fini della determinazione del limite nell'anno di riferimento, non deve includere la quota di spesa sostenuta nello stesso anno per le assunzioni in deroga legittimamente esercitate al tempo della vigenza delle norme che assegnavano tale facoltà"*.

Le predette spese, correttamente quantificate, devono essere inserite nel quadro al punto 5.2 del questionario tra le componenti da sottrarre dall'ammontare della spesa di personale rilevante ai fini del rispetto del limite di legge.

Alla luce delle considerazioni sopra riportate si ritiene che la situazione finanziaria del Comune di Marzano, quale emersa dalla documentazione esaminata, pur non presentando irregolarità di gravità tale da dar luogo all'intervento sanzionatorio di cui all'art. 148 bis, terzo comma, del TUEL, rivela tuttavia profili di criticità che se non tempestivamente rimossi potrebbero incidere negativamente sul mantenimento degli equilibri di bilancio nei successivi esercizi finanziari e che, come tali, meritano di essere segnalati al Consiglio comunale per l'adozione delle necessarie misure correttive.

Alla verifica delle predette misure la Sezione provvederà nell'ambito delle procedure ordinarie di controllo ad essa demandate sui principali documenti contabili dell'ente.



[Handwritten signature]

P.Q.M.

La Corte dei conti Sezione regionale di controllo per la Lombardia

ACCERTA

la presenza, nei termini evidenziati, dei sopra menzionati profili di criticità, con riferimento alla sana gestione finanziaria dell'ente.

INVITA

il comune ad adottare i provvedimenti idonei a rimuovere le criticità riscontrate.

DISPONE

che la presente deliberazione sia trasmessa al Sindaco e al Presidente del Consiglio comunale e, attraverso il sistema Si.Qu.EL, all'Organo di revisione dell'ente.

che la medesima deliberazione sia pubblicata sul sito istituzionale dell'amministrazione ai sensi dell'art. 31 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

Così deliberato nella Camera di consiglio del 14 ottobre 2014 e del 25 novembre 2014.

Il relatore

(dott. Paolo Bertozzi)



Depositata in Segreteria

12 DIC 2014

Il Direttore della Segreteria

(dott.ssa Daniela Parisini)



Il Presidente f.f.

(dott. Gianluca Bragho)

