



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

Milano, 6 novembre 2015

CORTE DEI CONTI



0012115-06/11/2015-SC_LOM-T87-P

Al Sindaco

Al Presidente del Consiglio
Comunale

All'Organo di Revisione

del Comune di POLAVENO (BS)

Si trasmette la deliberazione LOMBARDIA/388/20157PRSE del 6 novembre 2015 emessa da questa Sezione regionale di Controllo con richiesta di far pervenire copia della presente agli organi in indirizzo.

Il funzionario incaricato

Aldo Rosso





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

composta dai Magistrati:

Dott. Gianluca Braghò

dott.ssa Laura De Rentiis

dott. Andrea Luberti

dott. Paolo Bertozzi

dott. Cristian Pettinari

dott.ssa Sara Raffaella Molinaro

Presidente f.f. e Relatore

Primo Referendario

Primo Referendario

Primo Referendario

Referendario

Referendario



nell'adunanza pubblica del 26 ottobre 2015

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;

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, 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, Primo Referendario dott. Gianluca Braghò.

Premesso in fatto

In sede di esame della relazione trasmessa dall'Organo di revisione del Comune di Polaveno (BS), relativo al rendiconto 2012, redatto ai sensi dell'articolo 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Finanziaria 2006), è emerso che l'ente:

1. non ha rispettato il limite relativo alle spese del personale previsto dall'art. 1 comma 562 L. 296/2006;
2. non si è adeguato alle disposizioni previste dal comma 28, art. 9 del d.l. n. 78/2010, convertito dalla legge n. 122/2010;
3. denota una certa difficoltà di riscossione per il recupero dell'evasione tributaria;
4. presenta il saldo contabile negativo con superamento del parametro di deficitarietà n. 1 di cui al decreto del ministro dell'interno del 18 febbraio 2013;
5. presenta consistenti debiti di finanziamento non assistiti da contribuzioni con elevata incidenza sulle entrate correnti, con superamento del parametro di deficitarietà n. 7 di cui al decreto del ministro dell'interno del 18 febbraio 2013.

Con lettera istruttoria trasmessa in data 29 ottobre 2014 al numero di protocollo 12220, il magistrato istruttore ha richiesto all'Organo di revisione delucidazioni in merito alle criticità riscontrate.

In data 12 novembre 2014, numero di protocollo 13101, l'organo di revisione del Comune di Polaveno ha trasmesso la propria relazione di risposta all'istruttoria in cui si evidenzia:

Mancato rispetto del contenimento delle spese del personale. Esso è stato determinato dal fatto che l'ente non era nel 2012 soggetto al patto di stabilità e le spese del personale non dovevano superare il corrispondente ammontare dell'anno 2008, mentre precedentemente il valore da rispettare era l'anno 2004; questa variazione di anno di riferimento ha portato per l'ente le seguenti conseguenze:

- per il 2004 il limite era di euro 293.624,87
- per il 2008 il limite era di euro 241.354,00
- con un differenziale di euro 51.270,87.

Questo differenziale è stato determinato dal fatto che nell'anno 2006 si era concluso il rapporto diretto con il Segretario comunale e si era passati al rapporto di convenzione, con un risparmio di oltre euro 40.000,00 per le casse dell'ente.

Pertanto non è stato possibile intervenire sulla spesa del personale dato che il rapporto della spesa complessiva per il personale sulla spesa corrente è per l'anno 2011 del 22,10% e per il 2012 del 21,27% e che la dotazione organica del personale è già molto limitata con 7 dipendenti di cui 2 *part-time* a 18 ore ed 1 *part-time* a 25 ore.

Si fa presente altresì che l'ente non avendo effettuato assunzioni negli anni 2012-2013 ha rispettato il novellato della legge. L'ente ha sempre perseguito un criterio di virtuosità diminuendo progressivamente le spese del personale da euro 289.484,36 nel 2010, a euro 256.230,09 nel 2011 ed euro 251.574,02 nel 2012.

Dal bilancio 2013 il Comune di Polaveno è sottoposto al patto di stabilità che impone la riduzione tendenziale delle spese del personale e sta perseguendo questa riduzione come sopra evidenziato.

Disposizioni previste dal comma 28, art. 9 del d.l. n. 78/2010, convertito dalla legge n. 122/2010. Il Revisore dell'ente conferma il mancato rispetto di tali disposizioni in quanto essendo il Comune di piccole dimensioni e non potendo agire attraverso una riorganizzazione del lavoro per garantire le funzioni fondamentali, ha provveduto a dotarsi di Regolamento per la Disciplina dell'applicazione dei limiti alle spese per il personale a tempo determinato e per le forme di lavoro flessibile, approvato con delibera di Giunta n. 68 del 13 settembre 2012 che prevede la possibilità di deroga alle suddette disposizioni legislative.

Difficoltà di riscossione per il recupero dell'evasione tributaria. Per il recupero dell'evasione tributaria TARSU l'ente ha imputato al bilancio 2012 accertamenti per euro 30.000,00; lo scostamento degli incassi è da imputare all'emissione ed invio degli avvisi bonari di accertamento nel mese di dicembre 2012; nell'anno 2013 si sono introitate reversali per euro 27.270,00. Per il recupero dell'evasione tributaria TARSU l'ente ha imputato al bilancio 2010 accertamenti per euro 10.000,00; nell'anno 2011 si sono introitate reversali per euro 10.000,00. Per l'attività di recupero dell'evasione ICI/IMU l'ente ha imputato a bilancio 2012 accertamenti per euro 50.000,00; lo scostamento degli incassi è da imputare all'emissione e d invio degli avvisi bonari di accertamento nel mese di dicembre 2012; nell'anno 2012 si sono introitate reversali per euro 1.614,00, mentre nell'anno 2013 si sono introitate reversali per euro 25.099,62 e nel 2014 si sono introitate reversali per euro 7.930,07 per un totale di euro 48.801,90. Per il recupero dell'evasione ICI/IMU l'ente ha imputato a bilancio dell'anno 2011 accertamenti per euro 25.000,00; nell'anno 2012 si sono introitate reversali per euro 18.190,17 e per l'anno 2013 si sono introitate reversali per euro 3.083,85 per un totale di euro 21.274,02

Parametro di deficitarietà n. 1. Il Revisore precisa che per errore materiale si è inserito il rimborso dei prestiti parte del titolo III al lordo del rimborso per estinzione anticipata di un mutuo per euro 106.604,73. Detraendo tale importo si ottiene un saldo di competenza negativo di euro 11.759,69 che è stato finanziato con l'utilizzo in parte corrente degli oneri di costruzione, così come previsto dall'art. 2 comma 8 legge 244/2007, nel testo modificato dall' art. 2 comma 41 D.L. 225/2010 che aveva prorogato fino al 31/12/2012 la possibilità di utilizzare gli oneri di urbanizzazione nella misura del 50% per il finanziamento di spese correnti e per una ulteriore quota non superiore al 25% esclusivamente per spese di manutenzione ordinaria del verde, delle strade e del patrimonio comunale; considerato che con l'art. 10 comma 4 *ter* D.L. 3572013 è stata ripristinata tale possibilità fino all' anno 2014, la percentuale di utilizzo degli oneri di urbanizzazione da parte dell'ente per l'anno 2012 è stata del 32,092%. Per l'anno 2013 questa possibilità non è stata utilizzata e la gestione di parte corrente si è chiusa con un avanzo di euro 3.047,42.

Parametro di deficitarietà n. 7. Il Revisore precisa che per mero errore non è stato dedotto il contributo sul servizio idrico ed è stato inviato il certificato con i valori errati, mentre il valore effettivo è del 114,98% rientrante il limite del parametro di riferimento.

Il Magistrato istruttore ha ritenuto di sottoporre la situazione finanziaria del Comune alla valutazione collegiale della Sezione, convocata allo scopo, nell'adunanza pubblica del 26 ottobre 2015.

In data 20 ottobre 2015, con prot. 11453, il Revisore del Comune di Polaveno ha fatto pervenire ulteriori precisazioni di seguito riportate.

Spese di Personale. Il mancato rispetto di cui art. 1 comma 562 L. 27-12-2006 n. 296 è conseguenza dell'attività svolta da un architetto assunto ai sensi dell'art. 110 TUEL, con scadenza a fine del mandato del sindaco; trattasi di assunzione *part-time* a 18 ore settimanali.

Il suddetto professionista, è il gestore nonché responsabile unico dell'Ufficio Tecnico Comunale, funzione fondamentale per l'Ente Locale.

Dopo valutazione dell'attività che il tecnico doveva svolgere l'Ente Locale si rese conto della reale impossibilità di continuazione della funzione svolta, dimezzando le ore lavorative.

Il motivo sostanziale di questo mancato rispetto è da riscontrare nel fatto che l'Ente. a causa della propria virtuosità, nel periodo 2006/2008 ha avuto una diminuzione del costo del personale di più di 1/6 del totale. Questa diminuzione è dovuta all'uscita dall'organigramma del personale, a causa del pensionamento, del precedente responsabile dell'Ufficio Tecnico (*full-time*) e con passaggio a convenzione del Segretario Comunale, ottemperando alla sola sostituzione del suddetto Architetto *part-time*.

Per lo stesso motivo si è verificato pure il mancato rispetto del comma 28 art 9 di 78/2010. L'Ente in data 13/09/2012 si accorse di queste possibili anomalie, tant'è che venne approvato un Regolamento Comunale per la disciplina dei limiti alle spese per il personale assunto a tempo determinato che espressamente cita "i limiti di spesa di cui all'art 1 possono essere superati fermo restando il limite del 50% della spesa complessivamente sostenuta dall'Ente esclusivamente quando non sia possibile [...] salvaguardare il corretto esercizio delle Funzioni Fondamentali [...]".

In conclusione il Revisore ha rilevato che il mancato rispetto è dovuto alla forte diminuzione dei costi del personale per il periodo 2004-2008 (rilevando tra l'altro che nessuna assunzione è stata effettuata dal 2011 al 2014 e che dal 2010 ad oggi le spese del personale sono sempre diminuite).

Attualmente a causa di associazione di Funzioni Fondamentali, è stato fatto un accordo con il Comune di Brione (BS) per quanto riguarda la pianificazione edilizia; trattasi di un documento progettuale di servizio tecnico che porta al rientro dei parametri di cui art. 9 comma 28 DL 78/2010.

Riscossione evasione tributaria. trattasi di incassi fatti dopo la chiusura dell'esercizio in quanto emesse reversali a fine dicembre; come illustrato nella precedente relazione queste reversali sono state incassate durante anni successivi.

Saldo contabile negativo. Dopo aver effettuato un controllo del programma di investimenti per il 2012, si conferma il superamento del parametro di deficitarietà n. 1, con saldo contabile negativo per euro 135.759,66; la causa è da attribuire a spese sostenute per urgenti ed indifferibili riparazioni di scuola e cimitero.

Debiti di finanziamento. Ulteriori verifiche confermano che l'importo corretto dei debiti di finanziamento è pari ad euro 1.654.550,20, tenuto conto della deduzione del valore della contribuzione a carico della AATO.

All'adunanza pubblica del 26 ottobre 2015 sono intervenuti il Sindaco, il Revisore ed il Responsabile dei servizi finanziari del Comune di Polaveno.

Considerato in diritto

La legge 23 dicembre 2006, n. 266 ha delineato una nuova e significativa modalità di verifica del rispetto degli obiettivi previsti dalla normativa sul Patto di stabilità interno, stabilendo una specifica competenza in capo alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

Il legislatore ha ampliato gli strumenti per la verifica del rispetto degli obiettivi del Patto di Stabilità, demandando alle Sezioni regionali di Controllo della Corte dei conti, l'attuazione in concreto dei controlli contabili e di sana gestione finanziaria sugli enti locali superiori ai 5.000 abitanti sottoposti alla legislazione vincolistica.

Proseguendo in un disegno legislativo avviato dopo la riforma del Titolo V, Parte seconda della Costituzione con la legge 5 giugno 2003, n. 131 che vede il progressivo riconoscimento del ruolo delle Sezioni regionali di controllo della magistratura contabile di garanti della corretta gestione delle risorse pubbliche nell'interesse, contemporaneamente, dei singoli enti territoriali e della comunità che compone la Repubblica (posizione già riconosciuta alla Corte dei conti dalla giurisprudenza costituzionale a partire dalla nota sentenza 27 gennaio 1995, n. 29), il legislatore ha ritenuto di rafforzare ulteriormente questo ruolo.

La verifica affidata alla Corte dei conti non è invasiva dell'autonomia degli enti ma, nel solco della funzione collaborativa della funzione di controllo, 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, sia nell'interesse dell'ente amministrato che della più vasta Comunità cui l'ente appartiene. Il controllo effettuato dalla Sezione mira a stimolare processi di autocorrezione dell'azione amministrativa e della gestione contabile e finanziaria in favore dell'ente destinatario della deliberazione.

Pertanto, si passano in rassegna le criticità contabili e di sana gestione finanziaria riscontrate a seguito dell'analisi del rendiconto 2012 trasmesso alla Sezione a cura dell'Organo di Revisione del Comune.

Mancato rispetto del contenimento delle spese del personale. Il Collegio, pur prendendo atto di quanto evidenziato dall'amministrazione comunale, rammenta che ai sensi dell'art. 1,

comma 562, della L. n. 296/2006, come modificato dall'art. 14 comma 7 del D.L. n. 78/2010 (convertito nella L. n. 122/2010), "per gli enti non sottoposti alle regole del patto di stabilità interno, le spese di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle Amministrazioni e dell'IRAP, con l'esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali, non devono superare il corrispondente ammontare dell'anno 2008. Gli enti di cui al primo periodo possono procedere all'assunzione di personale nel limite delle cessazioni dei rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nel precedente anno, ivi compreso il personale di cui al comma 558".

Per l'effetto, attesa la portata cogente di tale disposizione, il Comune di Polaveno (BS) pur a fronte della obiettiva peculiarità della fattispecie, non può esimersi dall'osservare il superamento dei vincoli di spesa posti dal legislatore in materia di spese di personale.

Disposizioni previste dal comma 28, art. 9 del d.l. n. 78/2010, convertito dalla legge n. 122/2010. La Sezione deve rilevare che, nell'esercizio finanziario 2012, il Comune non ha rispettato le disposizioni previste dall'art. 9, comma 28, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78 e successive modificazioni, relative al contenimento della spesa per personale a tempo determinato, in convenzione o con contratti di collaborazione coordinata e continuativa. L'importo totale della spesa sostenuta nel 2012 pari ad euro 33.880,33 risulta infatti superiore alla spesa impegnata nell'anno 2009 pari ad euro 31.708,36.

La Sezione ritiene opportuno evidenziare che le previsioni normative di contenimento della spesa per il personale degli enti locali, oltre a ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'ente e sui pertinenti equilibri di bilancio, costituiscono principi di coordinamento della finanza pubblica ai quali gli enti debbono dare concreta attuazione.

Si raccomanda pertanto al Comune di garantire la dinamica decrescente della spesa in questione.

Difficoltà di riscossione per il recupero dell'evasione tributaria. La differenza tra accertato e riscosso, dimostra la difficoltà dell'amministrazione comunale di introitare le somme a titolo di sanzione per evasione tributaria. Ne consegue che le entrate da recupero per evasione tributaria sono da considerarsi prudenzialmente quali entrate non ricorrenti, il cui gettito è soggetto a notevoli scostamenti nelle diverse annualità; l'irregolare flusso di entrata può condurre a disequilibri nella gestione di parte corrente.

Parametro di deficitarietà n. 1. La gestione di competenza dell'esercizio, secondo i dati riportati nella relazione dell'Organo di revisione e caricati nel programma SiQuel, presenta un risultato negativo per euro 222.601,56, superiore al 5 per cento delle entrate correnti, con il conseguente superamento del parametro di deficitarietà strutturale di cui al n. 1 del decreto del ministro dell'interno del 18 febbraio 2013.

L'ente, nella memoria depositata, ha confermato il superamento del parametro di deficitarietà n. 1, quantificando il saldo di competenza negativo pari ad euro 135.759,69, con utilizzo dell'avanzo di amministrazione per euro 124.000,00. La Sezione prende atto delle precisazioni fornite in memoria, segnalando nel contempo che il disavanzo di parte corrente,

specie se reiterato nel tempo (nell'esercizio 2010 ammontava ad euro -175.820,04), 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.

Parametro di deficiarietà n. 7. Negli atti depositati si precisa che, in sede di trasmissione del questionario attraverso il programma Siquel, nei dati non è stato dedotto il contributo relativo al servizio idrico e che pertanto il valore del parametro risulta essere pari al 114,99%, inferiore al limite di legge del 120%.

La Sezione, nel prendere atto di quanto dichiarato, non può esimersi dal segnalare la necessità di proseguire il monitoraggio del costo del debito, non soltanto ai fini della legittimità dell'assunzione di eventuali nuovi mutui, ma anche per le conseguenti valutazioni sull'equilibrio strutturale nel tempo della parte corrente del bilancio.

P.Q.M.

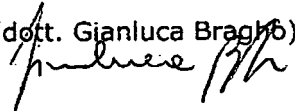
La Corte dei conti Sezione Regionale di Controllo per la Lombardia

- 1) accerta che in base alle risultanze della certificazione resa dal Revisore dei conti del Comune di Polaveno, l'ente non ha rispettato il limite di contenimento delle spese del personale;
- 2) invita l'amministrazione comunale al rispetto dei limiti in tema di spese di personale, anche alla luce della normativa attualmente in vigore;
- 3) accerta la presenza, nei termini evidenziati, dei sopra menzionati profili di criticità, con riferimento alla sana gestione finanziaria dell'ente (sforamento del parametro di deficitarietà n.1, lentezza nella riscossione dei tributi);
- 4) dispone che la presente deliberazione sia trasmessa al Presidente del Consiglio Comunale, al Sindaco ed all'Organo di revisione del Comune di Polaveno;
- 5) dispone che, ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. n. 33/2013, la presente pronuncia venga pubblicata sul sito Internet dell'Amministrazione comunale nelle modalità di legge, fornendo riscontro a questa Sezione dell'avvenuta pubblicazione.

Così deliberato nell'adunanza pubblica del giorno 26 ottobre 2015.

Il Presidente f.f. e Relatore

(dott. Gianluca Bragho)



Depositata in Segreteria

il **06 NOV 2015**

Il Direttore della Segreteria

(dott.ssa Daniela Parisini)

