



CORTE DEI CONTI

Sezione regionale di controllo per la Lombardia

Via Marina 5 - 20121 Milano

Comune di GERENZAGO	
Provincia di Pavia	
- 5 DIC 2014	
PROT. N.	3252
Cat.	5
Classe	2
Fasc.	

Al Sindaco del Comune di
GERENZAGO (PV)

Al Consiglio Comunale di
GERENZAGO (PV)

All'Organo di revisione del Comune di
GERENZAGO (PV)

Si trasmette la deliberazione n. 321 del 25 novembre 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

CORTE DEI CONTI



0017325-27/11/2014-SC_LOM-T87-P



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 **Gerenzago (PV)**, pervenuta a questa Sezione regionale;



R

viste la richiesta istruttoria trasmessa in data 20 maggio 2014 e la risposta fornita dall'Organo di revisione con nota del 30 maggio 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;
uditi, in rappresentanza dell'amministrazione comunale, il Sindaco Daniele Mandrini e il Segretario comunale Maranta Colacicco.

Premesso in fatto

L'Organo di revisione contabile del comune di Gerenzago (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 30 novembre 2013.

Lo stesso Organo di revisione, in risposta alla specifica richiesta del Magistrato istruttore, con nota del 30 maggio 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 disavanzo di parte corrente finanziato con l'applicazione dell'avanzo di amministrazione, parte del quale vincolato per spese in conto capitale, come da raffronto del quadro 1.5.1 del questionario;
2. il reiterato ricorso all'anticipazione di cassa, riscontrato per tutto il triennio 2010-2012, con esistenza di anticipazione di cassa inestinta al 31 dicembre 2012;
3. il basso grado di realizzo dei proventi derivanti dalle entrate da recupero evasione tributaria;
4. 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 di cui al pr. cont. 2. 25;
5. la mancata osservanza del limite di cui al comma 28, art. 9, del D.L. 78/2010 e ss.mm.ii. per quanto riguarda le spese di personale;
6. il mancato aggiornamento dell'inventario del patrimonio.

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 Gerenzago, 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, sono intervenuti i rappresentanti 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 una differenza di parte corrente (-17.660,45) cui si è fatto fronte ricorrendo all'applicazione dell'avanzo di amministrazione (per euro 2.318,81) e di entrate di natura straordinaria quali quelle derivanti dai contributi per permessi di costruire (per euro 15.341,64).

Il quadro di cui al punto 1.5.1 della medesima relazione indica che l'avanzo di amministrazione dell'esercizio 2011 era di euro 45.518,36 di cui euro 44.746,98 vincolato per spese di capitale.

Si ricorda al riguardo che, contrariamente a quanto sostenuto dall'amministrazione comunale nella memoria depositata, l'avanzo applicato per il mantenimento degli equilibri di bilancio nell'esercizio 2012 deve essere necessariamente quello risultante dal precedente rendiconto approvato il quale, stando ai dati sopra riferiti, era quasi totalmente vincolato per le spese di capitale.

Si fa presente in ogni caso 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 anche in considerazione della progressiva contrazione dell'avanzo di amministrazione.

2. Anticipazione di tesoreria.

L'ente ha fatto ricorso ad anticipazioni di tesoreria per 180 giorni nel corso del 2012 per complessivi euro 168.156,07 con uno scoperto a fine esercizio di euro 54.294,73 e maturando interessi passivi per euro 474,18.

Lo stesso ente, già in anticipazione nei precedenti esercizi finanziari 2010 e 2011, ha usufruito dell'istituto anche nell'esercizio 2013.

L'amministrazione comunale ha precisato sul punto che il reiterato ricorso all'anticipazione di tesoreria è stato determinato dalle sempre minori disponibilità di liquidità, a loro volta dovute al nuovo assetto normativo dell'impianto tributario, con conseguenti ritardati incassi delle entrate tributarie, nonché ai tagli del Fondo Sperimentale di Riequilibrio.

Si ricorda al riguardo che, ai sensi dell'art. 222 del TUEL, il tesoriere, su richiesta dell'ente corredata dalla deliberazione della giunta, può concedere allo stesso anticipazioni di tesoreria entro il limite massimo dei tre dodicesimi delle entrate accertate nel penultimo anno precedente.

Si deve tuttavia rimarcare che tale forma di finanziamento, ancorché rispettosa dei predetti limiti, debba costituire una operazione eccezionale consentita per superare momentanee deficienze di cassa e non rientrare nell'ambito dell'ordinaria attività gestionale.

L'azione, soprattutto se reiterata nel tempo e per importi rilevanti, oltre a produrre un aggravio finanziario derivante dagli interessi passivi che maturano sulla somma concessa in anticipazione per il periodo di utilizzo, costituisce il sintomo di un evidente squilibrio di bilancio, in particolare della gestione di competenza, denotando l'incapacità dell'ente di riscuotere le entrate accertate in misura ragionevolmente sufficiente a provvedere con tempestività alle proprie necessità di spesa, senza ricorrere all'indebitamento.

Né del resto il Comune sembra in grado di far fronte ai momentanei squilibri di cassa con l'utilizzo dei fondi a specifica destinazione nel rispetto della normativa prevista dall'art. 195 del TUEL.

L'anticipazione usufruita senza soluzione di continuità viene in questo modo a trasformarsi in una forma di debito di medio termine che richiede l'osservanza degli obblighi previsti dall'art. 119 della Costituzione in ordine all'utilizzo dell'indebitamento.

Appare quindi necessario che l'amministrazione, valutate attentamente le cause che hanno determinato una costante carenza di liquidità, provveda ad attivare tutte le misure necessarie per limitare il ricorso alle anticipazioni di cassa, a cominciare da una pronta riscossione delle entrate accertate nel corso dell'esercizio e dei residui attivi.

La criticità segnalata trova del resto conferma nel superamento del parametro di deficitarietà strutturale n. 9 di cui al decreto del ministro dell'interno del 18 febbraio 2013 per essere l'ammontare dell'anticipazione non rimborsate alla chiusura dell'esercizio superiore al 5 per cento delle entrate correnti.

3. Recupero dell'evasione tributaria.

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

A fronte di previsioni ed accertamenti per euro 25.000,00, relativi alla sola ICI/IMU si riscontrano infatti riscossioni per euro 2.687,23.

La Sezione, preso atto di quanto dichiarato sul punto, deve ancora una volta 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. Servizi per conto terzi.

Per quanto riguarda le spese riconducibili al capitolo residuale "altre per servizi conto terzi", indicate per il valore di euro 5.093,40 in termini di pagamenti, e di euro 10.736,91 in termini di impegni, si prende atto delle precisazioni fornite dall'ente sulla natura delle spese ivi allocate e si forniscono le seguenti indicazioni.

L'art. 168 del TUEL stabilisce che le entrate e le spese relative ai servizi per conto di terzi, ivi compresi i fondi economali, 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 economali 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 mediamente, 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"*.

La Sezione, nell'invitare l'amministrazione comunale ad attenersi alle indicazioni fornite, 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).

5. Spese per il personale (art. 9, comma 28, decreto legge n. 78/2010).

La relazione sul rendiconto evidenzia il mancato rispetto delle 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 per il 2012 pari ad euro 6.616,06 risulta infatti superiore rispetto al 50 per cento della spesa impegnata nell'anno 2009 pari ad euro 7.145,19 con una incidenza percentuale pari al 92 per cento.

Nella memoria depositata si fa presente che il mancato rispetto della spesa per il personale con contratto flessibile è stata determinata essenzialmente dai costi dei segretari comunali (ben tre nel 2012, di cui n. 2 supplenti nominati dalla Prefettura di Milano) a seguito della collocazione a riposo del segretario comunale "storico", che deteneva una sede di segreteria convenzionata con i comuni limitrofi ed una percentuale di costi molto contenuta.

La Sezione, nel prendere atto di quanto rappresentato dall'ente, 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 prestare sempre particolare attenzione alle dinamiche della spesa in questione, continuando ad adottare opportune politiche di contenimento.

6. inventario.

Si deve infine evidenziare che nel corso dell'esercizio 2012 l'ente, contrariamente alle prescrizioni di legge, non ha provveduto alle necessarie operazioni di aggiornamento delle scritture inventariali.

L'amministrazione ha rappresentato che a fine 2012 è stato affidato a una società l'incarico per la predisposizione inventario iniziale per l'anno 2012 e per l'aggiornamento nel quinquennio seguente. Si conferma che attualmente le scritture inventariali risultano aggiornate.

La Sezione ne prende atto.

Alla luce delle considerazioni sopra riportate si ritiene che la situazione finanziaria del Comune di Gerenzago, 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.

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

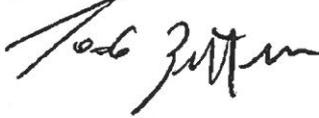
il comune ad adottare i provvedimenti idonei a rimuovere le criticità riscontrate.

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 della Camera di consiglio del 14 ottobre 2014.

Il relatore
(dott. Paolo Bertozzi)

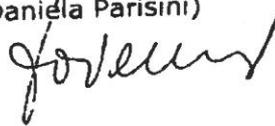


Depositata in Segreteria

Il 25 NOV 2014

Il Direttore della Segreteria

(dott.ssa Daniela Parisini)



Il Presidente f.f.
(dott. Gianluca Bragho)

