



CORTE DEI CONTI

Sezione regionale di controllo per la Lombardia
Via Marina 5 - 20121 Milano

CORTE DEI CONTI



0015404-20/11/2014-SC_LOM-T87-P

Al Sindaco del Comune di
Lardirago (PV)

Al Consiglio Comunale di
Lardirago (PV)

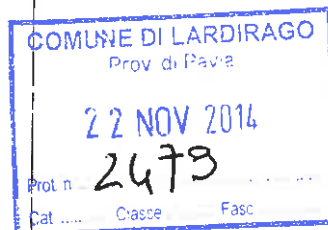
All'Organo di revisione del Comune di
Lardirago (PV)

FAX 0382 944781

Si trasmette la deliberazione n. 293 del 13 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

Milano, 20 novembre 2014



viste la richiesta istruttoria trasmessa in data 25 febbraio 2014 e la risposta fornita dall'Organo di revisione con nota del 12 marzo 2014;
vista l'ordinanza del Presidente della Sezione di controllo del 2 settembre 2014 con la quale la Sezione medesima è stata convocata il giorno 30 settembre 2014;
esaminata la memoria trasmessa dal comune in data 24 settembre 2014;
udito il relatore, dott. Paolo Bertozzi;
uditi, in rappresentanza dell'amministrazione comunale, il Sindaco Mirella Facchin, il vice Sindaco e Assessore al bilancio Valerio Ferri e il Revisore dei conti Anna Castoldi.

Premesso in fatto

L'Organo di revisione contabile del comune di Lardirago (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 16 dicembre 2013.

Lo stesso Organo di revisione, in risposta alla specifica richiesta del Magistrato Istruttore, con nota del 12 marzo 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 amministrazione registrato alla chiusura dell'esercizio;
2. il ricorso all'anticipazione di tesoreria per 270 giorni nel corso del 2012;
3. la mancata previsione e accertamento, nell'esercizio di competenza, delle entrate derivanti da contributo per permesso a costruire, sanzioni amministrative per violazione codice della strada e dal recupero dell'evasione tributaria;
4. la presenza di debiti fuori bilancio riconosciuti tardivamente e di debiti fuori bilancio ancora da riconoscere per un ingente ammontare (euro 220.551,949);
5. la presenza di debiti di finanziamento non assistiti da contribuzioni con elevata incidenza sulle entrate correnti con conseguente sfioramento del parametro di deficitarietà n. 7 di cui al decreto del ministro dell'interno del 18 febbraio 2013;
6. il mancato rispetto del limite della spesa per il personale previsto all'art. 1, comma 562, della legge n. 296/2006;
7. 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 30 settembre 2014.

Il comune di Lardirago, in data 24 settembre 2014, ha trasmesso una memoria con la quale il Sindaco, dopo aver dato conto della grave situazione finanziaria riscontrata all'atto del proprio insediamento, ha illustrato le irregolarità rilevate, oggetto anche di denuncia alla Procura della Corte dei conti, e le misure adottate per il risanamento dell'ente.

Ad una specifica nota del revisore del comune sono stati affidati i chiarimenti circa i rilievi contestati.

In adunanza, dopo la relazione del magistrato istruttore, sono intervenuti in rappresentanza dell'ente il Sindaco del comune e il revisore dei conti che, riprendendo il contenuto della memoria depositata, hanno fornito ulteriori chiarimenti sullo stato delle finanze comunali e sulle iniziative poste in essere per il ripristino della sana gestione dell'ente.

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 pollicentrico 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 addvenire 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. Disavanzo di amministrazione.

Il rendiconto dell'esercizio 2012 del comune, secondo i dati riportati nella relazione dell'Organo di revisione, riporta un disavanzo di amministrazione di euro 34.787,96 determinato dal risultato della gestione di competenza (-6.990,06 euro) e dal risultato della gestione dei residui (-59.842,68 euro, conseguenza della cancellazione di residui attivi insussistenti).

L'amministrazione comunale ha precisato sul punto che il disavanzo di amministrazione è da imputarsi ad una operazione di puntuale revisione dei residui attivi conservati in ragione degli effettivi accertamenti confermati.

Si ricorda al riguardo che, nella contabilità finanziaria degli enti locali, si distinguono due risultati: quello di gestione e quello di amministrazione. Il primo risultato concerne la gestione di competenza di un solo anno ed è il risultato della differenza tra le entrate accertate e le spese impegnate nel corso dell'anno.

I risultati di gestione che si sono succeduti negli esercizi dell'ente locale vanno a formare il risultato di amministrazione, pari al fondo di cassa al 31 dicembre, aumentato dei residui attivi e diminuito di quelli passivi (in questo senso si veda l'art. 186 TUEL che testualmente recita: "Il risultato contabile di amministrazione è accertato con l'approvazione del rendiconto dell'ultimo esercizio chiuso ed è pari al fondo di cassa aumentato dei residui attivi e diminuito dei residui passivi").

In presenza di un risultato di amministrazione negativo, i principi contabili contenuti nel TUEL impongono che "l'eventuale disavanzo di amministrazione" venga "applicato al bilancio di previsione" (art. 188 TUEL) ed il consiglio comunale deve adottare le misure necessarie

per ripristinare l'equilibrio, utilizzando "per l'anno in corso e per i due successivi tutte le entrate e le disponibilità, ad eccezione di quelle provenienti dall'assunzione di prestiti e di quelle aventi specifica destinazione per legge, nonché i proventi derivanti da alienazione di beni patrimoniali disponibili" (art. 193 TUEL).

Se l'ente locale non adotta provvedimenti di riequilibrio (ultimo comma, art. 193 TUEL), deve essere attivata la procedura per lo scioglimento del consiglio comunale ai sensi dell'art. 141, secondo comma, TUEL.

Alla stregua dell'art. 188 citato, dunque, quando l'ente chiude il rendiconto in disavanzo, lo stesso deve essere iscritto nel bilancio di previsione per l'anno successivo prima di tutte le altre spese. La ratio di tale disposizione va rinvenuta nell'indurre l'ente locale a reperire, in modo prioritario, nel bilancio di competenza, le risorse necessarie a finanziare il disavanzo medesimo, comprimendo le spese (ad esempio, rinunciando a spese inserite nei programmi dell'ente) e/o aumentando le entrate (ad esempio, predisponendo un aumento dei tributi locali).

La Sezione prende atto, secondo quanto emerge nella memoria depositata dall'ente, dell'intervenuto riporto del disavanzo nel corso del successivo finanziario, riservandosi effettuare le necessarie verifiche con in sede di controllo del rendiconto del 2013.

2. Anticipazione di tesoreria.

L'ente ha fatto ricorso ad anticipazioni di tesoreria per 270 giorni nel corso del 2012 per complessivi euro 222.961,12.

L'anticipazione, interamente restituita al 31 dicembre 2012, secondo quanto dichiarato nella memoria depositata, è stata riattivata nel corso del successivo esercizio, risultando ancora in essere alla data di compilazione del questionario.

L'amministrazione ha dichiarato sul punto che l'anticipazione è stata attivata per carenza di liquidità da attribuirsi principalmente al riversamento al Comune di Siziano, nuovo capofila del piano di zona, delle somme pregresse dovute per la gestione dei servizi associati e che la stessa non ha prodotto interessi passivi in quanto non contabilizzati dal Tesoriere alla chiusura dell'esercizio.

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.

3. Contributi per permesso di costruire, sanzioni per violazione del codice della strada e recupero dell'evasione tributaria.

I dati del rendiconto dell'esercizio non riportano alcuna previsione, né, conseguentemente, alcun accertamento ed alcuna riscossione per contributi da permessi di costruire, sanzioni amministrative pecuniarie per violazione del codice della strada e risorse relative al recupero dell'evasione tributaria.

Nella memoria si precisa che la mancata contabilizzazione delle predette entrate è essenzialmente imputabile alla mancata adozione del PGT non ancora approvato dall'ente; alle limitate potenzialità di controllo della polizia municipale, priva, tra l'altro, di sistemi di rilevazione elettronica; nell'essere state ancora in corso le procedure per il recupero dell'evasione tributaria, comunque attivate nel successivo esercizio finanziario.

La Sezione richiama l'ente ad una attenta attività di accertamento e di riscossione delle entrate proprie al fine di sopperire alla crisi di liquidità.

4. Debiti fuori bilancio.

Particolarmente critica risulta essere la situazione relativa ai debiti fuori bilancio riconosciuti e ancora da riconoscere alla chiusura dell'esercizio 2012.

L'ente nel corso dell'esercizio ha provveduto a riconoscere debiti fuori bilancio per euro 11.615,98.

Decisamente elevato risulta l'ammontare dei debiti fuori bilancio ancor da riconoscere indicati nella relazione sul rendiconto nella somma di euro 220.551,94.

L'amministrazione comunale ha precisato sul punto che l'importo riportato si riferisce a posizioni debitorie in corso di verifica per le quali sono state destinate somme nei bilanci di previsione pluriennali (euro 56.000 nel 2013; euro 50.000 nel 2014; euro 60.750 nel 2015; euro 54.000 nel 2016).

La stessa amministrazione precisa altresì che le previsioni pluriennali da adottarsi considereranno la copertura delle somme riconoscibili, avvalendosi anche dell'alienazione delle quote di partecipazione della farmacia comunale e della relativa concessione.

La Sezione deve rimarcare che i debiti fuori bilancio costituiscono, come è noto, obbligazioni pecuniarie assunte in violazione delle disposizioni di legge e dei principi contabili che regolano l'assunzione degli impegni di spesa degli enti locali.

L'esistenza tali passività che rappresenta l'evidente risultato di un'irregolare ed inadeguata programmazione finanziaria protrattasi nel tempo, comporta, inevitabilmente, che le esigenze di spesa dell'ente risultino superiori rispetto ai finanziamenti stanziati con la conseguente necessità, al fine di ripristinare l'equilibrio di bilancio, di reperire ulteriori mezzi di copertura.

L'art 194 del TUEL riporta l'elenco tassativo delle tipologie di debito riconoscibili, indicando anche le risorse utilizzabili per il loro finanziamento costituite da: entrate correnti o riduzione di spese correnti, l'avanzo di amministrazione disponibile, il piano triennale di riequilibrio, l'alienazione del patrimonio disponibile, ed infine l'indebitamento limitatamente al finanziamento di spese d'investimento.

Quella definita dalla disposizione sopra richiamata rimane, del resto, una procedura di carattere eccezionale giustificata dalla necessità di riportare nel bilancio passività latenti, che tuttavia non esonera l'ente dal compiere una programmazione delle entrate e delle spese nel rispetto dei principi e delle regole contabili che disciplinano la formazione del bilancio.

Appare dunque imprescindibile che l'ente proceda ad un attento esame di tutte le situazioni suscettibili di provocare esborsi determinandone l'esatto ammontare e quantificando i relativi mezzi di finanziamento.

5. Indebitamento.

Si rileva inoltre l'elevato ammontare dei debiti di finanziamento non assistiti da contribuzione (euro 1.765.651,38) in rapporto alle entrate correnti con conseguente superamento del parametro di deficitarietà n. 7 di cui al decreto del ministro dell'interno del 18 febbraio 2013.

Nella memoria depositata si precisa al riguardo che quanto rilevato è dovuto alla situazione di indebitamento da prestiti, mutui con la cassa depositi e prestiti e FRISL, contratti dalle precedenti amministrazioni che non può essere al momento migliorata stante la carenza di liquidità per l'estinzione anticipata delle poste aperte.

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.

6. Spese di personale.

La spesa per il personale riportata nel rendiconto 2012, come emerge dal questionario compilato dall'organo di revisione, è di euro 169.769,59, al netto delle componenti escluse

dal computo dei limiti di cui all'art. 1, comma 562, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, (pari ad euro 43.976,87).

La spesa per il personale sostenuta nel 2008, termine di raffronto per il rispetto del limite di legge, è indicata in euro 170.165,62 senza che sia riportato il valore di componenti escluse. L'organo di revisione ha riferito al riguardo che la ricostruzione dell'entità delle suddette spese è avvenuta sulla base delle risultanze reperite agli atti che hanno escluso per il 2008 la presenza di componenti da sottrarre in quanto non erogate (fondi Ici, progettazione e simili).

La Sezione prende atto e, in base di quanto dichiarato, considerato superato il rilievo.

7. 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 le operazioni di rinnovo dell'inventario sono state rinviate causa della carenza di liquidità dell'ente.

Si ricorda al riguardo che a seguito del processo di riforma dell'ordinamento e della contabilità degli enti territoriali, tutti i comuni sono tenuti alla predisposizione ed approvazione del conto del patrimonio, che è elemento costitutivo e parte essenziale del rendiconto (art. 230 TUEL) e devono pertanto procedere all'aggiornamento annuale dell'inventario dei beni che di tale conto costituisce il necessario presupposto.

L'inventario, infatti, è il documento contabile che contiene l'indicazione di tutti i beni, mobili ed immobili, appartenenti al comune, con la specificazione del loro valore e rappresenta il punto di partenza per la redazione del conto del patrimonio.

La tenuta e la revisione annuale dell'inventario non appare essere necessaria solamente ai fini di una corretta rappresentazione del patrimonio dell'ente, ma anche al fine di consentire un utilizzo più razionale delle risorse e un più redditizio impiego economico dei beni.

Si ribadisce pertanto che il mancato aggiornamento dell'inventario costituisce irregolarità gestionale cui l'ente è tenuto a porre rimedio.

Alla luce delle considerazioni sopra riportate si ritiene che la situazione finanziaria del Comune di Lardirago, quale emersa dalla documentazione esaminata, rivela gravi profili di criticità che incidono negativamente sul mantenimento degli equilibri di bilancio dell'ente e che, come tali, devono essere segnalati al Consiglio comunale per l'adozione delle necessarie misure correttive.

Alla verifica delle predette misure, già in parte comunicate dall'ente a riscontro dei rilievi sul rendiconto qui esaminato, la Sezione provvederà nell'ambito dei successivi controlli ad essa demandati 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

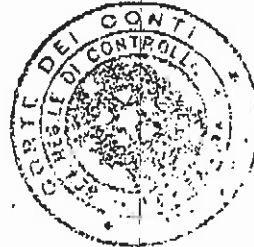
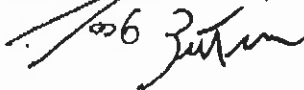
il comune ad adottare i provvedimenti idonei a rimuovere le criticità riscontrate

DISPONE

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

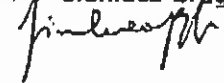
Il relatore

(dott. Paolo Bertozzi)



Il Presidente f.f.

(dott. Gianluca Braghò)



Depositata in Segreteria

il 13 NOV 2014

Il Direttore della Segreteria

(dott.ssa Daniela Parisini)

