



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

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Giuseppe Zola	Consigliere
dott. Gianluca Braghò	Primo Referendario
dott. Massimo Valero	Primo Referendario
dott. Alessandro Napoli	Referendario
dott.ssa Laura De Rentiis	Referendario
dott. Donato Centrone	Referendario
dott. Francesco Sucameli	Referendario
dott. Cristiano Baldi	Referendario (relatore)

nell' adunanza pubblica del 24 aprile 2012

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

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, referendario dott. Cristiano Baldi.

Premesso che

Dall'esame del questionario sul rendiconto 2010 redatto a cura dell'organo di revisione del Comune di Zerbolò è emerso che l'Ente, nell'esercizio finanziario di riferimento, non rispettava il limite di legge relativo alla spesa di personale: mentre nel 2004 la spesa per il personale è stata di € 135.976,00, nel 2010 è risultata pari ad € 171.975,63.

L'ente locale in questione non è soggetto al patto di stabilità interno, avendo una popolazione di inferiore ai 5.000 abitanti.

E' altresì emerso un evidente scostamento tra accertato e riscosso nel recupero dell'evasione tributaria.

Con nota istruttoria n. 2144 del 28 marzo 2012, il Magistrato istruttore ha chiesto all'organo di revisione di indicare le ragioni determinanti tale situazione.

L'Organo di revisione del Comune di Zerbolò, con nota del 11 aprile 2012, ha inviato precisa e puntuale memoria (da intendersi qui integralmente richiamata) che, in estrema sintesi, richiama il necessario incremento di orario di lavoro del responsabile del servizio tecnico del comune e la sua successiva sostituzione con incarico ex art. 110 tuel.

Quanto allo scostamento tra accertato e riscosso, il comune precisava di aver dato incarico a due distinte società per l'esecuzione di accertamenti e controlli relativi all'ICI ed alla TARSU e ad altre diverse società la riscossione dei crediti emersi.

In base all'esame della documentazione trasmessa dal revisore del Comune, il Magistrato istruttore riteneva che sussistessero i presupposti per l'attivazione della procedura prevista dall'art. 1, comma 168, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 e chiedeva al Presidente di deferire la questione alla Sezione Regionale del controllo per l'esame e pronuncia di competenza.

All'adunanza della Sezione del 24.12.2012 nessun rappresentante del Comune è comparso.

Considerato in diritto

La Sezione, preliminarmente, osserva che la legge 23 dicembre 2006, n. 266 ha delineato una nuova e significativa modalità di verifica sulla finanza degli enti locali, sia

per quel che concerne il rispetto degli obiettivi previsti dalla normativa sul Patto di stabilità interno sia per l'accertamento di comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria, stabilendo una specifica competenza in capo alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

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

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

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

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

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

1) Spesa di personale

L'esame della relazione redatta ai sensi dell'art. 1, comma 166 della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria per il 2006) dal Revisore del Comune di Zerbolò, in ordine alle risultanze del Rendiconto relativo all'esercizio 2010, evidenzia un incremento della spesa per il personale rispetto al 2004 (la spesa è passata da € 135.976,00 ad € 171.975,63).

La circostanza deve essere segnalata all'attenzione del Consiglio comunale poiché la legge 23 dicembre 2005, n. 266, prendendo in considerazione la spesa di personale ha

stabilito regole precise che dovevano essere osservate, anche nel corso del 2010, da tutti gli enti che avevano una popolazione inferiore ai 5.000 abitanti.

La legge finanziaria per il 2006, infatti, ha dettato una nuova ed analitica disciplina in ordine agli obblighi che i Comuni devono osservare al fine di concorrere al rispetto dei vincoli di finanza pubblica che la Repubblica italiana nel suo complesso ai sensi dell'art. 104 del Trattato di Maastricht è tenuta ad osservare per assicurare il rispetto del Patto di stabilità e crescita, sottoscritto da tutti i Paesi aderenti all'Unione Monetaria Europea, ivi compresa l'Italia. Solo i Comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti - nella formazione del bilancio e nella gestione della procedura di entrata e di spesa - sono tenuti ad osservare i vincoli che vanno sotto il nome di Patto di stabilità interno (art. 1, com. 138 della legge 23 dicembre 2005, n. 266). Tuttavia, anche i Comuni con popolazione sotto i 5.000 abitanti -pur non essendo tenuti al patto di stabilità interno- soggiacciono a vincoli di finanza pubblica in materia di spesa del personale.

In particolare, il comma 562 della finanziaria per il 2007 (art. 1 della legge 296/2006) recita: <<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 esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali, non devono superare il corrispondente ammontare dell'anno 2004. Gli enti di cui al primo periodo possono procedere all'assunzione di personale nel limite delle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nel precedente anno, ivi compreso il personale di cui al comma 558>>. La norma, inoltre, nella formulazione antecedente al D.L. n. 78/10 (entrato in vigore il 31 maggio 2010) prevedeva anche il seguente periodo: <<Eventuali deroghe ai sensi dell'articolo 19, comma 8, della legge 28 dicembre 2001, n. 448, devono comunque assicurare il rispetto delle seguenti condizioni: a) che il volume complessivo della spesa per il personale in servizio non sia superiore al parametro obiettivo valido ai fini dell'accertamento della condizione di ente strutturalmente deficitario, ridotto del 15 per cento; b) che il rapporto medio tra dipendenti in servizio e popolazione residente non superi quello determinato per gli enti in condizioni di dissesto, ridotto del 20 per cento (periodo soppresso dal d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla l. 30 luglio 2010, n. 122)>>.

Dall'esame del rendiconto dell'ente risulta che il comune di Zerbolò, che ha una popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, nel 2004 ha sostenuto costi di personale pari ad euro 135.976,00 e che, nel 2010, in violazione del comma 562 legge cit., ha incrementato detta voce di spesa raggiungendo il volume di euro 171,975,63.

Si ricorda inoltre l'art. 76, comma 7, della legge n. 133 che, per effetto delle modifiche effettuate dall'art. 9, comma 14 del d.l. 78 del 2010, ha generalizzato il divieto di procedere ad assunzioni di personale, "a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia

contrattuale, per tutti gli enti, siano essi sottoposti o no al psi qualora l'incidenza delle spese di personale sia pari o superiore al 40% delle spese correnti.

Per i restanti enti è prevista comunque una restrizione delle assunzioni, potendo le stesse essere effettuate nel limite del 20% della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente". Per l'effetto, attesa la portata cogente di tale disposizione e la puntuale previsione sanzionatoria nel caso di mancato rispetto, il Comune di Zerbolò, pur a fronte delle giustificazioni addotte, non poteva esimersi dall'osservare nell'esercizio 2010 i vincoli posti dal legislatore in materia di spese di personale.

2) Recupero evasione tributaria

Per quanto attiene al notevole scostamento tra accertamenti e riscossioni relativo ai tributi evidenziato nella relazione del Revisore, in particolare relativamente ad ICI e TARSU, pur prendendo atto delle giustificazioni addotte dall'Amministrazione si segnala, comunque, che tale scostamento, qualora si presenti in forma reiterata, può compromettere il rispetto degli equilibri di bilancio connessi ad un andamento degli accertamenti e degli impegni che, se caratterizzati da veridicità ed attendibilità dovrebbe garantire una soddisfacente condizione di liquidità.

Si rimarca quanto sopra segnalato affinché l'Ente ponga in essere eventuali decisioni volte a migliorare la situazione degli incassi e a consentire di avere un quadro quanto più veritiero possibile dei residui attivi, promuovendo processi di riaccertamento degli stessi. Inoltre, per i crediti di dubbia esigibilità, ovvero per quei crediti per i quali vi siano elementi che facciano presupporre il loro difficile realizzo, l'ente deve provvedere a stralciarli dal conto del bilancio ovvero a mantenerli per iscriverli in apposito "fondo svalutazione crediti a detrazione", in conformità dei principi contabili, emanati dall'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli Enti Locali.

Quanto alle giustificazioni offerte dal comune di Zerbolò, va rimarcato che desta particolari perplessità la scelta di affidare a due distinte società – una per la Tarsu ed una per l'ICI – l'accertamento dei crediti pregressi, con evidente duplicazione di costi.

Inoltre, tale attività dovrebbe essere di competenza degli uffici comunali e non certamente affidata all'esterno: è indispensabile, infatti, che l'ente locale sia in grado di gestire e monitorare le proprie entrate.

Quanto all'intenzione di affidare la riscossione a due distinte società, anche in tal caso si sottolinea l'opportunità di evitare duplicazioni di costi.

La presente segnalazione viene indirizzata al Consiglio comunale e agli altri organi dell'ente quale indicazione da seguire al momento dell'approvazione del bilancio di esercizio e dei rendiconti sulla gestione dell'ente, nonché nella ordinaria attività di gestione dell'ente.

P.Q.M.

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

- 1) Accerta, con riguardo al comune di Zerbolò, il mancato rispetto del limite di spesa per il personale in relazione all'anno 2010;
- 2) Invita l'Amministrazione del comune di Zerbolò ad adottare tutti gli interventi necessari finalizzati al rispetto del limite di legge relativo alle spese di personale nell'esercizio 2011;
- 3) Invita l'Amministrazione del comune di Zerbolò a rivedere le procedure di accertamento e riscossione al fine di migliorare la gestione della fase dell'entrata, con particolare riferimento al recupero dell'evasione tributaria.

Così deliberato nell'adunanza pubblica del giorno 24 aprile 2012.

Dispone che la presente deliberazione sia trasmessa al Sindaco, al Presidente del Consiglio comunale ed al Revisore dei conti del Comune di Zerbolò.

Il Magistrato Estensore
(dott. Cristiano Baldi)

Il Presidente
(dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria
il 08 maggio 2012

Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)