

COMUNE DI PANCARANA  
Prot. N. 1547  
Ric. il 23 DIC 2015  
Cat. 1 Clas. 11 Fasc. ....



# CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

Al Sindaco del Comune  
di Pancarana (PV)

Al Consiglio Comunale  
di Pancarana (PV)

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

CORTE DEI CONTI



0015622-23/12/2015-SC\_LOM-T87-P

Si trasmette la deliberazione n. 466 del 18 dicembre 2015 emessa da questa Sezione Regionale di Controllo con richiesta di far pervenire copia della presente agli organi di indirizzo.

Il funzionario  
Anna Maria Andreis





REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI  
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA  
LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott. Giancarlo Astegiano

dott.ssa Laura De Rentis

dott. Donato Centrone

dott. Andrea Luberti

dott. Paolo Bertozzi

dott. Cristian Pettinari

dott. Giovanni Guida

dott.ssa Sara Raffaella Molinaro

Presidente f.f.

Primo Referendario

Primo Referendario

Primo Referendario

Primo Referendario (Relatore)

Referendario

Referendario

Referendario



**nell'Adunanza del 24 novembre 2015**

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;

esaminate le relazioni dell'Organo di revisione contabile del Comune di **Pancarana** (PV) sui rendiconti degli esercizi 2012 e 2013, pervenute a questa Sezione regionale;

viste le richieste istruttorie trasmesse in data 12 settembre 2014 e 26 febbraio 2015 e le risposte fornite in data 9 ottobre 2015;

vista la relazione di deferimento del magistrato istruttore sui rendiconti degli esercizi finanziari 2012 e 2013;

vista l'ordinanza del Presidente della Sezione di controllo n. 218/2015 del 03 novembre 2015 con la quale la Sezione medesima è stata convocata il giorno 24 novembre 2015;

esaminata la memoria dell'amministrazione comunale trasmessa in data 17 novembre 2015;

udito il relatore, dott. Paolo Bertozzi;

uditi, in rappresentanza dell'amministrazione comunale, il Sindaco Dott. Maurizio Fusi, il Segretario Comunale Dott. Giuseppe Pinto ed il Responsabile del Servizio Finanziario dott. Andrea Piccinini.

#### **Premesso in fatto**

Dall'esame della relazione dell'Organo di Revisione del Comune di Pancarana sul Rendiconto dell'esercizio finanziario 2012, trasmesso a questa Sezione regionale ai sensi dell'art. 1, comma 166, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, sono emersi alcuni profili di criticità con riferimento alla gestione finanziaria dell'ente che hanno richiesto approfondimenti istruttori.

Con la nota n. 10330 del 11 settembre 2014, inviata allo stesso Organo di revisione mediante l'applicativo Si.Qu.EL, sono stati pertanto richiesti i chiarimenti necessari per completare l'attività di controllo.

La richiesta, rimasta priva di risposta nonostante i ripetuti solleciti (da ultimo con la nota 8940 del 6 agosto 2015), è stata rinnovata con la nota n. 10160 del 23 settembre 2015 ed estesa al rendiconto del successivo esercizio 2013.

L'Organo di revisione del Comune, rinnovato nel gennaio del 2015, con la nota n. 11133 del 9 ottobre 2015, ha dato riscontro alla richiesta.

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

1. il ricorso ad anticipazioni di tesoreria con presenza di somme inestinte al 31 dicembre 2012 pari ad euro 41.075,25 (mancato rispetto del parametro di deficiarietà strutturale n. 9);
2. la mancata previsione di entrate da recupero evasione tributaria negli esercizi 2012 e 2013;
3. l'elevata incidenza dei residui attivi dei Titoli I e III delle entrate provenienti dalla gestione dei residui, con particolare riferimento ai residui relativi all'ICI e alla Tarsu;
4. l'elevata incidenza dei residui passivi di Titolo I sugli impegni della medesima spesa corrente, con superamento del parametro di deficiarietà strutturale n. 4 nell'esercizio finanziario 2012;
5. la mancata comunicazione sugli eventuali provvedimenti adottati per la tempestività dei pagamenti;
6. l'elevata incidenza delle spese di personale rapportate al volume complessivo delle entrate correnti, con superamento del parametro di deficiarietà n. 6 nonché l'elevata incidenza delle stesse spese sulla spesa corrente (50,97%) e la mancata osservanza del limite di cui

al comma 28, art. 9, del D.L. 78/2010 per quanto riguarda le spese di personale per l'anno 2013;

7. l'incompleta compilazione dei quadri relativi agli organismi partecipati e mancata trasmissione della nota informativa ex art. 6, comma 4, D.L. 95/2012 concernente la verifica debiti/crediti reciproci fra l'ente e le società partecipate;
8. la mancata trasmissione nota sulle spese di rappresentanza sostenute dagli organi di governo dell'Ente nell'anno 2013.

Il magistrato istruttore ha quindi ritenuto di sottoporre la situazione finanziaria del Comune alla valutazione collegiale della Sezione, convocata allo scopo, nell'adunanza pubblica del 24 novembre 2015.

In adunanza, dopo la relazione del magistrato istruttore, sono intervenuti i rappresentanti del Comune, richiamando il contenuto della 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 deve rilevare, in primo luogo, la mancata risposta alla richiesta istruttoria sul rendiconto dell'esercizio 2012 formulata con la nota n. 10330 e trasmessa all'Organo di revisione e per conoscenza al Comune mediante l'applicativo SI.Qu.EL. in data 11 settembre 2014 e il cui riscontro è stato più volte sollecitato (da ultimo con la nota n. 8940 del 6 agosto 2015).

L'Organo di revisione del Comune, rinnovato nel gennaio del 2015, con la nota n. 11133 del 9 ottobre 2015, ha riscontrato la richiesta istruttoria ritrasmessa dalla Sezione in data 11 settembre 2015 ed estesa all'esercizio 2013, segnalando di non avere redatto i questionari in esame di competenza del precedente revisore e di *"essersi rivolta all'ente per avere il supporto documentale ed informatico relativo, ma la difficoltà di trovare risposte esaustive hanno rallentato l'analisi dei documenti"*.

Si deve segnalare al riguardo che l'omissione e il ritardo nell'invio delle risposte alle richieste istruttorie, in assenza di validi motivi, costituiscono una una violazione dei doveri di collaborazione che incombono sull'Organo di revisione e, in ultima analisi sullo stesso Comune, nei confronti della Corte dei conti nel quadro dell'attività di controllo di cui all'art. 1, commi 166 e 167, della legge 23 dicembre 2005, n. 266.

Si deve ritenere infatti che il Comune, per il tramite dell'Organo di Revisione, debba fornire alla competente Sezione regionale della Corte dei conti, oltre alla Relazione sul Rendiconto, anche



*[Handwritten signature]*

le informazioni successivamente richieste, necessarie ad effettuare in maniera esaustiva e tempestiva il controllo sulla gestione finanziaria dell'ente.

Ciò detto, la Sezione, presa visione della memoria depositata dal Comune in data 18 novembre 2015, conferma la sussistenza delle criticità di seguito esposte nei limiti delle seguenti considerazioni.

#### 1. Anticipazioni di tesoreria.

L'ente, secondo i dati riportati nel quadro 1.6.2 del questionario Si.Qu.EL (solo parzialmente compilato) nel corso del 2012 ha usufruito, per 272 giorni, dell'anticipazione di tesoreria; non restituita a fine esercizio per euro 41.075,25.

L'entità dell'anticipazione non restituita, superiore al 5 per cento delle entrate correnti ha comportato il superamento del parametro di deficiarietà strutturale n. 9 di cui al DM 18 febbraio 2013.

L'anticipazione di tesoreria è stata usufruita anche nel successivo esercizio 2013 per 83 giorni.

L'amministrazione comunale, nella memoria depositata, riferisce che il ricorso all'anticipazione di tesoreria è stato determinato dalla discrasia tra le riscossioni dei residui attivi e i pagamenti dei residui passivi. Nel mese di gennaio 2013 l'ente ha introitato le risorse relative alle entrate tributarie aventi scadenza nel mese di dicembre e l'esercizio si è chiuso con una giacenza di cassa pari ad euro 37.378,08.

La Sezione, preso atto di quanto dichiarato, evidenzia che il ricorso all'anticipazione di tesoreria, a prescindere dall'entità degli interessi passivi corrisposti, 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.

L'anticipazione usufruita per lunghi periodi e 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.

#### 2. Proventi da recupero dell'evasione tributaria.

La relazione-questionario sul rendiconto 2013 non riporta previsioni ed accertamenti per i proventi da recupero dell'evasione tributaria per nessuno degli esercizi in esame, né per quello precedente.

L'amministrazione comunale riferisce al riguardo che non sono state previste entrate da recupero dell'evasione tributaria negli esercizi 2012 e 2013 esclusivamente per motivi prudenziali, al fine di non aumentare eccessivamente la mole dei residui attivi, rimandando lo stanziamento delle stesse ad avvenuto recupero dei residui esistenti relativi agli esercizi precedenti. Al riguardo si precisa che con atto in data 21 dicembre 2011 della giunta dell'Unione

I principi contabili e le disposizioni di legge che regolano la formazione del rendiconto impongono, infatti, che i residui non esigibili o non riscuotibili siano stralciati dal conto del bilancio ed inseriti nel conto del patrimonio per poi essere definitivamente eliminati dalle scritture contabili al compimento del termine di prescrizione.

Residui inesigibili o comunque non riscuotibili mantenuti nel rendiconto incidono necessariamente sull'attendibilità dell'avanzo di amministrazione con possibili conseguenze negative sui futuri equilibri di bilancio.

L'esigenza di una corretta e prudente valutazione dei residui attivi è stata ribadita dall'art. 6, comma 17, del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95 ove si afferma che "a decorrere dall'esercizio finanziario 2012, nelle more dell'entrata in vigore dell'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio di cui al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, gli enti locali iscrivono nel bilancio di previsione un fondo svalutazione crediti non inferiore al 25 per cento dei residui attivi, di cui ai titoli primo e terzo dell'entrata, aventi anzianità superiore a 5 anni. Previo parere motivato dell'organo di revisione, possono essere esclusi dalla base di calcolo i residui attivi per i quali i responsabili dei servizi competenti abbiano analiticamente certificato la perdurante sussistenza delle ragioni del credito e l'elevato tasso di riscuotibilità".

Si ricorda inoltre che la predetta disposizione, ancora applicabile ai fini della rendicontazione dell'esercizio 2014, è stata abrogata dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126 che, nel dettare le disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali in vigore dall'esercizio 2015, impone l'accantonamento di una quota dell'avanzo di amministrazione ad un apposito "fondo crediti di dubbia esigibilità" secondo criteri, stabiliti dal principio contabile applicato alla contabilità finanziaria allegato allo stesso decreto, ispirati alla salvaguardia degli equilibri di bilancio dell'ente a fronte del rischio della mancata riscossione dei residui attivi mantenuti nel conto del bilancio.

La Sezione, anche in considerazione del riaccertamento straordinario dei residui richiesto agli enti locali in vista del passaggio al nuovo ordinamento contabile, si riserva di verificare nei successivi controlli ad essa intestati le ragioni del mantenimento dei residui e la corretta quantificazione del Fondo crediti di dubbia esigibilità.

#### 4. Residui passivi di parte corrente.

L'ente ha inoltre conservato nel conto del bilancio, alla chiusura dell'esercizio 2013, residui passivi del titolo I per euro 76.761,93 con una elevata incidenza sulle spese correnti del medesimo titolo.

Nella memoria depositata si riferisce di avere comunque rispettato il relativo parametro di deficitarietà strutturale anche per l'esercizio 2012, come risulta dalla specifica attestazione allegata al rendiconto.

La Sezione, prendendo atto di quanto dichiarato, considera superato il rilievo formulato, raccomandando in ogni caso all'ente di prestare attenzione al sollecito pagamento delle somme impegnate nel corso dell'esercizio.



##### 5. Provvedimenti sulla tempestività dei pagamenti.

Il Comune conferma infatti di non avere adottato alcun provvedimento per garantire il tempestivo pagamento delle somme dovute per somministrazioni, forniture ed appalti come richiesto dall'art. 9 del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n.102.

Si ricorda al riguardo, in primo luogo, che l'adozione di misure organizzative per garantire il tempestivo pagamento delle somme dovute richiesto dall'art. 9 del decreto-legge n. 78/2009 costituisce un adempimento di primaria importanza, che l'amministrazione è tenuta a formalizzare in specifiche misure organizzative e gestionali.

Si deve infatti rilevare che il rallentamento dei pagamenti di spesa corrente può costituire un comportamento non conforme ad una sana gestione finanziaria, ai fini del mantenimento degli equilibri finanziari.

La disciplina prevista dalla disposizione sopra richiamata ha lo scopo di "garantire la tempestività dei pagamenti delle pubbliche amministrazioni" per prevenire la formazione di nuove situazioni debitorie ed estinguere i debiti già in essere alla data di entrata in vigore del provvedimento.

Si fa inoltre presente che siffatto adempimento è anche collegato funzionalmente alla responsabilità - disciplinare ed amministrativa - dei funzionari che adottano provvedimenti che comportano impegni di spesa.

La Sezione invita, pertanto, l'ente ad adottare "formalmente" tutte le opportune misure organizzative per garantire il tempestivo pagamento dei debiti pregressi, misure che, ai sensi del sopra citato art. 9, comma 1, lettera a), vanno pubblicate anche sul sito Internet dell'Amministrazione.

##### 6. Spese di personale.

Il comune di Pancarana nell'esercizio 2013 ha sostenuto spese di personale per euro 127.369,96 con una elevata incidenza rispetto al totale delle spese correnti dell'esercizio (50,97%).

Nella nota di risposta alla richiesta istruttoria l'Organo di revisione evidenzia il mancato rispetto delle disposizioni previste dall'art. 9, comma 28, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78 relative al contenimento della spesa per personale a tempo determinato, in convenzione o con contratti di collaborazione coordinata e continuativa

L'Amministrazione comunale, nella memoria depositata, ammette l'elevata incidenza della spesa di personale sulla spesa corrente e il mancato rispetto del limite di spesa per il personale con contratto "flessibile". Riferisce inoltre che, al fine di sopperire a tali criticità, manifestatesi solo negli esercizi in esame, è in corso il trasferimento di servizi all'Unione di cui il comune è parte.

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 del comune di prestare sempre particolare attenzione alle dinamiche della spesa in questione, adottando efficaci politiche di contenimento della stessa.

#### 7. Organismi partecipati.

E' stata inoltre rilevata l'incompleta compilazione del quadro del questionario Si.Qu.El. relativo agli organismi partecipati in considerazione delle partecipazioni detenute dall'ente risultanti dal Registro delle imprese.

Nella memoria depositata il Comune riferisce che l'incompleta compilazione del quadro delle partecipazioni detenute dall'ente riguardano la società SAECO già fallita ed in attesa di cancellazione dal registro delle imprese. Si precisa altresì che i rapporti finanziari con la predetta società si sono esauriti a far tempo dal 2007.

La Sezione prende atto di quanto dichiarato, rilevando tuttavia la mancata indicazione dei dati relativi alla partecipazione dell'ente alla società ASM Voghera Spa risultante dal Registro delle imprese. Si ricorda che ai sensi della normativa vigente (art. 22, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33) gli enti locali sono tenuti a dichiarare le partecipazioni detenute in società ed altri organismi indipendentemente dalla percentuale di partecipazione.

#### 8. Prospetto spese di rappresentanza.

Il Comune si impegna a trasmettere il prospetto relativo alle spese di rappresentanza sostenute dall'amministrazione anche se di contenuto negativo come richiesto dalle disposizioni di legge in materia.

Alla luce delle considerazioni sopra riportate si ritiene che la situazione finanziaria del comune di Pancarana, 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, dandone comunicazione a questa Sezione.

**DISPONE**

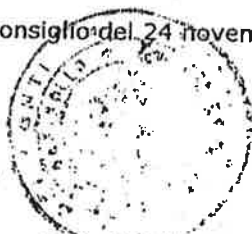
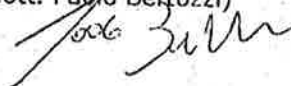
che la presente deliberazione sia trasmessa al Sindaco e al Presidente del Consiglio comunale e, attraverso il sistema Si.Qu.EL, all'Organo di revisione dell'ente;

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 dalla Camera di consiglio del 24 novembre 2015.

Il relatore

(dott. Paolo Bertozzi)



Il Presidente f.f.

(dott. Giancarlo Astegiano)



Depositata in Segreteria

**18 DIC 2015**

Il Direttore della Segreteria

(dott.ssa Daniela Parisini)



**COMUNE DI PANCARANA**

Pubblicato all'Albo Pretorio

dal 29/12/2015 al 13/01/2016

Pancarana, li 14/01/2016.....

Il Messaggio Comunale

