

Corte dei Conti

Sezione Regionale di Controllo per la Lombardia

PROT. N. 0011817-29/10/2015-SC_LOM-T87-P

Al Signor Sindaco
del Comune di
Bellusco (MB)

OGGETTO: Trasmissione deliberazione n. 382/2015/PRSE del 29 ottobre 2015.

Si trasmette la deliberazione in oggetto emessa da questa Sezione regionale di controllo.

Il Funzionario

(Dott. Alessandro Sambataro)





REPUBBLICA ITALIANA

**LA
CORTE DEI CONTI
IN
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
LOMBARDIA**

composta dai magistrati:

dott.ssa Simonetta Rosa	Presidente
dott.ssa Laura De Rentiis	Primo Referendario
dott. Donato Centrone	Referendario
dott. Paolo Bertozzi	Referendario
dott. Cristian Pettinari	Referendario
dott. Giovanni Guida	Referendario (relatore)
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	Referendario

nell'adunanza pubblica del 13 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;



14

Udito il relatore, referendario dott. Giovanni Guida.

Premesso che

1. Il Comune di Bellusco (MB) è un comune di 7324 abitanti.

Dall'esame della relazione del revisore relativa al rendiconto dell'esercizio 2013, redatta ai sensi della Legge 23 dicembre 2005, n. 266, all'art. 1, comma 166 e ss. sono emerse le seguenti criticità:

1) differenza di parte corrente negativa nell'ultimo triennio

Anno 2011: € -37.460,94;

Anno 2012: € -397.043,90;

Anno 2013: € -166.753,86.

2) recupero evasione tributaria: l'ente incassa nel 2013 solo il 13% circa dell'accertato (accertato € 35.000,00; riscosso € 4.640,68)

3) limiti delle spese: l'ente risulta aver sfiorato il limite delle spese per la manutenzione, il noleggio, esercizio autovetture, buoni taxi ai sensi dell'art. 5; co. 2 del d.l. n. 95/2012, convertito, dalla l. n. 135/2012

4) mancato invio di alcuni allegati alla suddetta relazione.

Il Magistrato istruttore ha chiesto con nota n. 2669 del giorno 25 marzo 2015 delucidazioni e documentazione sulle criticità sopra richiamate.

Con nota prot. CC n. 3189 del giorno 28 maggio 2015, l'Organo di revisione dell'Ente fornisce chiarimenti idonei al superamento delle criticità *sub* 3) e 4).

2. 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 166 e ss., 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, relativamente alle criticità sopra riportate *sub* 1), 2).

All'Adunanza non ha partecipato alcun rappresentante dell'Ente, che ha, però, presentato una memoria illustrativa, nella quale si evidenzia:

- In merito al rilievo di cui al numero 1), si evidenzia come il risultato negativo sia riconducibile a:
 - o per i consuntivi 2011/2012/2013 i proventi delle concessioni edilizie e delle sanzioni previste dal testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, di cui al d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, sono stati esclusivamente utilizzati per il finanziamento delle spese correnti e delle spese di manutenzione ordinaria del verde, delle strade e del patrimonio comunale, nel rispetto del combinato disposto

dell'art.2 comma 8 della Legge 244/2007 e s.m.i. e non rappresenta quindi un valore segnaletico negativo;

- o all'applicazione di una quota dell'avanzo di amministrazione accertato con i consuntivi 2011 e 2012, nel rispetto del combinato disposto di cui all'art. 162, comma 6 e dell'art. 187, comma 2 del Tuel, e non rappresenta quindi un valore segnaletico negativo;

in riferimento al punto 2), si rileva come "l'ufficio tributi di questo ente, dal mese di luglio 2012 è stato implementato di una risorsa - part time- e provvede, con proprio personale dipendente, attraverso il controllo incrociato delle banche dati in possesso, al recupero dell'evasione tributaria (nella fattispecie ICI e Tarsu) mediante emissione di avvisi di liquidazione/accertamento e, proprio in funzione del potenziamento delle risorse umane destinate a questo ufficio, sono state effettuate, per l'anno 2013, previsioni per il recupero dell'evasione tributaria più alte rispetto alle evidenze degli anni precedenti. Sempre con proprio personale dipendente provvede, con riferimento agli avvisi non pagati "spontaneamente" e dopo l'eventuale contraddittorio con il contribuente, alla successiva emissione dei Ruoli di riscossione (intimazioni/ingiunzioni per la Tarsu - coattivi per l'Ici) nel rispetto delle tempistiche previste dalla normativa vigente. La riscossione di detti ruoli viene poi affidata al Concessionario della Riscossione "EQUITALIA Spa" che risulta puntuale negli adempimenti e nei versamenti a favore dell'Ente. L'ufficio effettua un continuo e costante monitoraggio dell'attività di riscossione grazie ad un collegamento "on-line" con il predetto Concessionario; sempre attraverso detto collegamento vengono inoltre gestite le movimentazioni post-emissione dei relativi ruoli (sgravi, annullamenti, ecc)". Vengono, infine, forniti i seguenti dati riferiti all'accertamento/riscossione dell'evasione tributaria, così come riportati nel Questionario sul Rendiconto 2013:

RECUPERO EVASIONE TRIBUTARIA	2011	2012	2013
Accertamenti (ICI-Tarsu) - competenza	24.000,00	7.000,00	35.000,00
Riscossioni (competenza)	19.386,20	2.000,00	4.640,68
Percentuale (risc/acc)	80,78%	28,57%	13,26%

In merito a tali dati l'Ente precisa che "La suddetta percentuale di riscossione assume tuttavia un significato parziale tenuto conto del fatto che risulta "influenzata" dal "momento" dell'esercizio in cui l'Ufficio emette gli avvisi ed inizia quindi il procedimento di riscossione sopra evidenziato (proprio nel 2013 l'emissione degli avvisi di recupero dell'ICI sono stati emessi nei mesi di settembre, novembre e dicembre). Le riscossioni, soprattutto nelle forme coattive, proseguono infatti anche negli esercizi successivi a quello in cui avviene la registrazione contabile dell'accertamento. ... La "lentezza" (così come evidenziato da codesta Corte dei Conti) ed il peggioramento del grado di riscossione, in linea con il panorama generale della Contabilità Pubblica, sono da attribuirsi prevalentemente alla congiuntura sfavorevole ed al momento di crisi economica in atto ma anche, ed in grande misura, all'incertezza ed all'incompletezza della normativa in materia di riscossione dei tributi locali, in continua evoluzione (basti citare, per ultimo, il nuovissimo istituto della "Mediazione tributaria" in attesa dei relativi decreti attuativi). Sono infatti parecchie le richieste di rateazione che pervengono all'Ente da parte di famiglie e di imprese in difficoltà con il pagamento dei tributi. Con l'approvazione del Consuntivo 2014 sono stati eliminati, in via prudenziale, residui attivi anno 2013 per € 11.885,56 relativi ad avvisi di accertamento esecutivi per i quali questo Ente si è insinuato nel passivo fallimentare di Società per il recupero dei crediti relativi a imposte e tasse che, a detta dei Curatori fallimentari, non avrà data certa. Lo stesso Concessionario ha più volte evidenziato le sempre maggiori difficoltà che incontra nelle procedure esecutive affidate".

Considerato in diritto

1. La Legge 23 dicembre 2005, n. 266, all'art. 1, comma 166 ha previsto che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, "*ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica*", svolgano verifiche ed accertamenti sulla gestione finanziaria degli Enti locali, esaminando, per il tramite delle relazioni trasmesse dagli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali (co. 166), i bilanci di previsione ed i rendiconti. Giova precisare che la magistratura contabile ha sviluppato le verifiche sulla gestione finanziaria degli Enti locali, in linea con le previsioni contenute nell'art. 7, comma 7 della Legge 5 giugno 2003, n. 131, quale controllo ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità, che ha la caratteristica di finalizzare le verifiche della magistratura contabile all'adozione di effettive misure correttive da parte degli Enti interessati.

L'art. 3, comma 1 lett. e) del D.L. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla Legge 7 dicembre 2012, n. 213, ha introdotto nel TUEL l'art. 148-bis, significativamente intitolato "*Rafforzamento del controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria degli enti locali*", il quale prevede che "*Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti esaminano i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi degli enti locali ai sensi dell'articolo 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, per la verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, della sostenibilità dell'indebitamento, dell'assenza di irregolarità, suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti*". Ai fini della verifica in questione la magistratura contabile deve accertare che "*i rendiconti degli enti locali tengano conto anche delle partecipazioni in società controllate e alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici per la collettività locale e di servizi strumentali all'ente*".

In base all'art. 148-bis, comma 3, del TUEL, qualora le Sezioni regionali della Corte accertino la sussistenza "*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 con il patto di stabilità interno*", gli Enti locali interessati sono tenuti ad adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione della delibera di accertamento, "*i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio*", e a trasmettere alla Corte i provvedimenti adottati in modo che la magistratura contabile possa verificare, nei successivi trenta giorni, se gli stessi sono idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio. In caso di mancata trasmissione dei provvedimenti correttivi o di esito negativo della valutazione, "*è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria*".

Come precisato dalla Corte Costituzionale (sentenza n. 60/2013), l'art. 1, commi da 166 a 172, della legge n. 266 del 2005 e l'art. 148-bis del D. lgs. n. 267 del 2000, introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera e), del D.L. n. 174/2012, hanno istituito ulteriori tipologie di controllo, estese alla generalità degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale, ascrivibili a controlli di natura preventiva finalizzati ad evitare danni irreparabili all'equilibrio di bilancio. Tali controlli si collocano, pertanto, su un piano nettamente distinto rispetto al controllo sulla gestione amministrativa di natura collaborativa, almeno per quel che riguarda gli esiti del controllo spettante alla Corte dei conti sulla legittimità e sulla regolarità dei conti. Queste verifiche sui bilanci degli enti territoriali sono compatibili con l'autonomia di Regioni, Province e Comuni, in forza del supremo interesse alla legalità costituzionale-finanziaria e alla tutela dell'unità economica della Repubblica perseguito dai suddetti controlli di questa Corte in riferimento agli artt. 81, 119 e 120 Cost. Alla Corte dei conti è,

infatti, attribuito il vaglio sull'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche a tutela dell'unità economica della Repubblica, in riferimento a parametri costituzionali (artt. 81, 119 e 120 Cost.) e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (artt. 11 e 117, primo comma, Cost.): equilibrio e vincoli che trovano generale presidio nel sindacato della Corte dei conti quale magistratura neutrale ed indipendente, garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico. Tali prerogative assumono ancora maggior rilievo nel quadro delineato dall'art. 2, comma 1, della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), che, nel comma premesso all'art. 97 Cost., richiama il complesso delle pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, ad assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico.

Da ultimo, con la sent. n. 40 del 2014 il Giudice delle leggi ha ulteriormente evidenziato come tali controlli si collochino su un piano nettamente distinto rispetto al controllo sulla gestione amministrativa di natura collaborativa, almeno per quel che riguarda gli esiti del controllo. I controlli di legittimità e regolarità contabile (come già evidenziato nelle sentenze n. 179 del 2007 e n. 60 del 2013), infatti, sono caratterizzati da un esito di tipo "dicotomico" rispetto al parametro normativo, un giudizio, cioè, tipicamente apofantico o dichiarativo (secondo lo schema vero/falso, laddove il controllo sulla gestione si caratterizza per un carattere spiccatamente valutativo) da cui, a seconda dell'esito di tale alternativa, conseguono poteri e conseguenze precise (laddove nel controllo sulla gestione, data la complessità e il carattere aperto dei parametri, l'esito è sostanzialmente atipico e volto a stimolare l'autocorrezione).

Nella fattispecie, il parametro normativo di siffatto controllo sui bilanci preventivi e successivi è costituito dalle regole e principi in materia di patto di stabilità, dal principio dell'equilibrio e dalle specifiche regole contabili dettate per dette finalità.

Quanto all'esito: a) qualora le irregolarità esaminate si pongano in termini 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 con il patto di stabilità interno"* la Sezione regionale può attivare un procedimento che può portare al "blocco dei programmi di spesa" (art. 148-bis TUEL) o, nei casi più gravi, e in presenza dei presupposti di legge, alla procedura di "dissesto quidato" (art. 6, comma 2, D.gs. 149/2011); b) qualora invece gli esiti non siano così gravi da rendere necessaria l'adozione della pronuncia di accertamento prevista dall'art. 148-bis, comma 3 del TUEL, la Corte segnala agli Enti le irregolarità contabili, anche se non "gravi" poiché sintomi di precarietà che in prospettiva, soprattutto se accompagnate e potenziate da sintomi di criticità o da difficoltà gestionali, possono comportare 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 che ha ricevuto ed a porre in essere interventi idonei per addivenire al loro superamento.

L'esame della Corte è limitato ai profili di criticità ed irregolarità segnalati nella pronuncia, sicché l'assenza di uno specifico rilievo su altri profili non può essere considerata quale implicita valutazione positiva.

Pur rilevata l'assenza di irregolarità tali da integrare una pronuncia ex art. 148-bis TUEL, si osserva quanto segue in ordine alle specificate criticità.

Squilibrio di parte corrente

2. Il comune di Bellusco mostra, nel triennio 2011-2013, un deficitario equilibrio di parte corrente, come si evidenzia nella seguente tabella trasmessa dallo stesso Ente:

	2011	2012	2013	2014
Differenza di parte corrente	-37.460,94	-397.043,90	-166.753,86	101.428,76
Avanzo di amministrazione applicato per il finanziamento di spese correnti compresa l'estinzione anticipata di mutuo	0,00	391.000,00	168.835,78	0,00
Contributo per permessi a costruire	173.116,00	62.000,00	52.000,00	70.000,00
SALDO DI PARTE CORRENTE	135.655,06	55.956,10	54.081,92	171.428,70

Pur prendendo atto del miglioramento che si registra nel 2014, la Sezione non può mancare di osservare che lo squilibrio di parte corrente ripetuto nel tempo è un chiaro indice, non solo di una spesa che è divenuta strutturalmente superiore alle entrate, ma anche della necessità per l'ente di adottare rimedi maggiormente incisivi e complessi, che devono consistere, alternativamente o congiuntamente, in una progressiva riduzione della spesa o in un effettivo aumento delle entrate ordinarie (primi tre Titoli).

L'utilizzo di poste di entrate straordinarie, come l'avanzo di amministrazione o quelle di Titolo IV non può che essere temporaneo, a valere per il periodo necessario a ricondurre la situazione dell'Ente ad un ordinario equilibrio di parte corrente.

Con particolare riguardo alle risorse di Titolo IV, la temporaneità del loro utilizzo per garantire l'equilibrio di parte corrente si impone perché si tratta di risorse che devono essere destinate a sostenere la spesa per investimenti, al fine di evitare un progressivo depauperamento patrimoniale dell'Ente. Si tratta, inoltre, di risorse limitate con un grado di realizzabilità molto incerto poiché non dipendono dalla sola volontà dell'ente ma anche dall'andamento della complessiva situazione finanziaria e di mercato. Questa considerazione, per il vero, vale sia per i proventi derivanti da permesso a costruire che per le plusvalenze conseguenti all'alienazione di beni patrimoniali o di partecipazioni azionarie. L'entrata derivante dai contributi per oneri di urbanizzazione, infatti, ha una natura particolare: questa entrata è strettamente collegata agli interventi edilizi e, quindi, può crescere o diminuire a seconda dell'intensità dell'attività edilizia assentita sul territorio e non può, se non in minima parte, essere considerata quale entrata costante. D'altra parte, trattandosi di entrata variabile collegata allo sviluppo del territorio è ragionevole che venga destinata, in prevalenza, ad investimenti che concorrano ad arricchire le infrastrutture presenti sul territorio comunale (si veda in questi termini la deliberazione di questa Sezione n. 402/2007 del 15 marzo 2007).

Al riguardo, infine, si sottolinea come sia destinato a divenire cogente, in forza di quanto statuito dalla L. n. 243/2012 (art. 9, comma 1, lett. b), l'obbligo di perseguire un equilibrio di bilancio inteso non solo come saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate finali e le spese finali, ma anche quale saldo non negativo, sempre 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. Anche se le disposizioni da ultimo richiamate si applicheranno dall'esercizio 2016 (cfr. art. 21, comma 3 della citata L. n. 243/2012), è da ritenersi comunque opportuno che l'Ente attui sin d'ora una gestione finanziaria diretta ad assicurare anche a consuntivo sia l'equilibrio della gestione di competenza che l'equilibrio di parte corrente.

Basso recupero evasione tributaria

3. Dall'esame del questionario è emersa nel 2013 una difficoltà di riscossione relativa al recupero dell'evasione tributaria incassando, a fine esercizio considerato, il 48% circa dell'accertato e, nel secondo caso, il 13% dell'accertato. L'Ente ha, al riguardo, rappresentato che la percentuale di riscossione migliora sensibilmente tenendo conto delle riscossioni in conto residui effettuate nell'esercizio immediatamente successivo a quello in cui è avvenuta la registrazione contabile dell'accertamento, come evidenziato nella seguente tabella:

RECUPERO EVASIONE TRIBUTARIA	2011	2012	2013
Percentuale con riscossioni effettuate nell'esercizio immediatamente successivo	91,12%	80,86%	66,00%

Ciò posto, nel prendere atto delle motivazioni addotte dall'Amministrazione, non può, comunque, mancarsi di segnalare come tali scostamenti, qualora si presentino in forma reiterata, possono concorrere a 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 evidenzia quanto sopra segnalato affinché l'Ente adotti soluzioni volte a migliorare la situazione degli incassi e a consentire di avere un quadro quanto più veritiero possibile degli accertamenti, valutando con rigore e prudenza le somme da accertare.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Regione Lombardia, con riguardo al Comune di Bellusco

ACCERTA

- un persistente disequilibrio della gestione corrente;
- un rilevante scostamento tra accertamento e riscossione relativamente alle violazioni aventi carattere tributario, in riferimento all'esercizio 2013;



INVITA

l'Amministrazione a porre in essere misure idonee a superare tutte le criticità sopra evidenziate e a comunicare alla Sezione le iniziative al riguardo adottate;

44

DISPONE

- la trasmissione, a mezzo sistema Siguel o altri mezzi di comunicazione telematica, della presente pronuncia:
 - ai revisori dei conti;

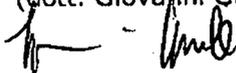
- al sindaco del Comune e dispone che quest'ultimo, nella sua qualità di legale rappresentante dell'ente, informi il Presidente del Consiglio comunale affinché comunichi all'organo consiliare i contenuti della presente delibera;

che, ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. n. 33/2013, la presente pronuncia venga altresì pubblicata sul sito Internet dell'Amministrazione comunale nelle modalità di legge, dando riscontro a questa Sezione dell'avvenuta pubblicazione.

Così deliberato nell'adunanza pubblica del giorno 13 ottobre 2015.

Il Magistrato Estensore

(dott. Giovanni Guida)



Il Presidente

(dott.ssa Simonetta Rosa)



Depositata in Segreteria

Il 29. OTT. 2015

Il Direttore della Segreteria

(dott.ssa Daniela Parisini) |

