



REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 16 dicembre 2015, composta da:

Dott. Josef Hermann RÖSSLER	Presidente
Dott.ssa Elena BRANDOLINI	Consigliere
Dott. Giampiero PIZZICONI	Primo Referendario
Dott. Tiziano TESSARO	Primo Referendario, relatore
Dott. Francesco MAFFEI	Primo Referendario
Dott.ssa Francesca DIMITA	Primo Referendario
Dott.ssa Daniela ALBERGHINI	Referendario

VISTI gli artt. 81, 97, 100, 117 e 119 della Costituzione;

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 14 gennaio 1994, n. 20;

VISTO il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria una Sezione regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000, modificato con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004, e da ultimo con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229, del 19 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;

VISTA la legge 31 dicembre 2009, n.196;

VISTO il d.lgs. 23 giugno 2011, n.118;

VISTO l'art. 148-bis, comma 3, del TUEL, così come introdotto dalla lettera e), del comma 1 dell'art. 3, D.L. 174/2012, convertito dalla legge 213 del 7 dicembre 2012;

VISTA la legge 12 novembre 2011, n. 183 (legge di stabilità 2012);

VISTA la deliberazione della Sezione delle autonomie della Corte dei conti n. 11/SEZAUT/2014/ INPR del 15 aprile 2014 recante "*...le linee guida, i relativi questionari allegati (distinti per province, comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti e comuni con popolazione*

fino a 5.000 abitanti) ed i criteri, cui devono attenersi, ai sensi dell'art. 1, commi 166 e seguenti della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria per il 2006), gli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali nella predisposizione della relazione sul rendiconto dell'esercizio 2013".

VISTE le proprie deliberazioni n. 903/2012/INPR e n.182/2013/INPR;

ESAMINATA la relazione sul rendiconto di gestione per l'esercizio finanziario 2013, redatta dall'organo di revisione del Comune di Belfiore (VR) sulla base dei criteri indicati dalla Sezione delle Autonomie con la deliberazione sopra indicata;



VISTA la nota in data 29 ottobre 2015 prot. n. 6624, con la quale il magistrato istruttore chiedeva notizie e chiarimenti al suindicato Comune;

VISTE le deduzioni fatte pervenire dall'Amministrazione comunale con nota del 18 novembre 2015 prot. n. 7428 (acquisita al prot. C.d.c. n. 7051 del 25 novembre 2015);

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 64/2015, che ha deferito la questione all'esame collegiale della Sezione per la pronuncia specifica ex art. 1, commi 166 e seguenti, della L. 266/2005;

UDITO il magistrato relatore, dott. Tiziano Tessaro;

CONSIDERATO che in sede di esame della relazione sul suindicato rendiconto sono emerse irregolarità che non rientrano nelle ipotesi per le quali la Sezione deve adottare apposita pronuncia;

RITENUTO necessario che il magistrato istruttore/relatore invii al Comune sopra indicato una specifica nota in cui vengano esposte le irregolarità riscontrate;

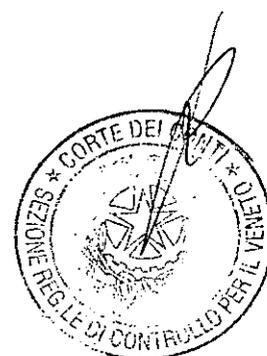
PQM

La Sezione regionale di controllo per il Veneto

DISPONE

Che il Magistrato relatore invii apposita nota in cui vengano esposte le seguenti irregolarità riscontrate:

- ricorso all'anticipazione di cassa;
- basso grado di realizzo per l'attività di recupero dell'evasione tributaria;
- mancata rideterminazione della dotazione organica;



- mancata ricognizione del personale;

affinché l'ente ne tenga conto ed adotti le conseguenti misure correttive.

Copia della presente pronuncia sarà trasmessa, in allegato alla suindicata nota, al Presidente del Consiglio comunale, al Sindaco ed all'Organo di revisione economico-finanziaria del Comune di Belfiore (VR).

Così deliberato in Venezia, nella Camera di Consiglio del 16 dicembre 2015.

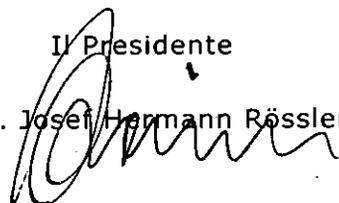
Il magistrato relatore

Dott. Tiziano Tessaro



Il Presidente

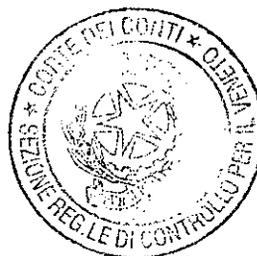
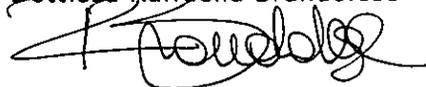
Dott. Josef Hermann Rössler



Depositato in Segreteria il **12 GEN. 2016**

IL DIRETTORE DI SEGreteria

Dott.ssa Raffaella Brandolese





CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Settore Enti Locali - Controllo finanziario

Posta elettronica certificata

CORTE DEI CONTI



0000277-15/01/2016-SC_VEN-T97-P

Al Presidente del Consiglio Comunale

Al Sindaco

del Comune di Belfiore (VR)

e per il tramite dell'Ente All'Organo di revisione economico-finanziaria

del Comune di Belfiore (VR)

OGGETTO: Art. 1, commi 166 e 167, della Legge 23/12/2005, n. 266 – Relazione dell'organo di revisione sul rendiconto 2013 – Comune di Belfiore (VR).

La Sezione del controllo della Corte dei conti per il Veneto, al cui esame sono state sottoposte la relazione in oggetto e le osservazioni del Magistrato istruttore, ha ritenuto, nell'adunanza del 16 dicembre 2015 che quanto emerge dagli atti non rientri in alcuna delle ipotesi per le quali la Sezione deve adottare apposita pronuncia, dando tuttavia incarico, con apposita Deliberazione che si allega in copia, al Magistrato istruttore di trasmettere a codesta Amministrazione una specifica nota nella quale vengano illustrate le irregolarità riscontrate.

L'esame della relazione al rendiconto 2013, inoltrata dall'organo di revisione in ottemperanza alle disposizioni normative di cui all'art. 1, commi 166 e 167, della legge 23.12.2005, n. 266 e l'istruttoria al riguardo svolta hanno evidenziato alcune criticità sulle quali, con nota istruttoria di questa Corte del 29 ottobre 2015 prot. n. 6624, venivano chiesti chiarimenti a codesto comune.

L'Ente rispondeva con nota del 18 novembre 2015 prot. n. 7428 (acquisita al prot. C.d.c. n. 7051 del 25 novembre 2015). La risposta, tuttavia, non fa venir meno le criticità riscontrate in sede di istruttoria in relazione al ricorso all'anticipazione di cassa; al basso grado di realizzo per l'attività di recupero dell'evasione tributaria; alla mancata rideterminazione della dotazione organica; alla mancata ricognizione del personale al fine di verificare la sussistenza di eventuali soprannumeri ed eccedenze, come emerge nella Seconda Sezione del questionario relativo al rendiconto 2013.

In relazione al primo profilo, è emerso il ricorso ad anticipazioni di Tesoreria per un importo complessivo nel 2013 pari a € 598.975,53, per 148 giorni di utilizzo, rimborsando integralmente a fine anno le anticipazioni concesse.

Come è noto, l'art. 222 del D. Lgs. n. 267/2000 rubricato "Anticipazioni di tesoreria" prevede che: *"1. Il tesoriere, su richiesta dell'ente corredata dalla deliberazione della Giunta, concede allo stesso anticipazioni di tesoreria, entro il limite massimo dei tre dodicesimi delle entrate accertate nel penultimo anno precedente, afferenti per i comuni, le province, le città metropolitane e le unioni di comuni ai primi tre titoli di entrata del bilancio e per le comunità montane ai primi due titoli.*

2. Gli interessi sulle anticipazioni di tesoreria decorrono dall'effettivo utilizzo delle somme con le modalità previste dalla convenzione di cui all'articolo 210".

È da rilevare al riguardo che il ricorso ad anticipazioni di cassa, previsto dall'art. 222 del TUEL, si configura come una soluzione di breve periodo per superare transitorie situazioni di scarsa o insufficiente liquidità e non, invece, quale forma sistematica di finanziamento dell'Ente, peraltro spesso particolarmente onerosa in quanto come evidenziato dalla disposizione che disciplina l'istituto il ricorso a tale formula di finanziamento da luogo ad un costo risultante all'interesse sulle somme anticipate da pagare all'istituto tesoriere.

Nel caso di specie, l'Ente locale, pur nella piena autonomia decisionale, non può non tener conto degli obblighi suddetti derivanti dall'ordinamento internazionale e nazionale che ha più volte e in ambiti diversi ravvisato la necessità di un generalizzato abbassamento del livello di indebitamento, a garanzia del più generale interesse di proteggere la finanza pubblica e la stabilità dei conti.

Come noto, l'art. 5 del D.Lgs. 149/2011 e l'art. 148, commi 2 e 3 del TUEL prevedono che, per la regolarità della gestione amministrativo-contabile, il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato può attivare, anche su richiesta delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, verifiche sulla regolarità della gestione amministrativo-contabile, ai sensi dell'articolo 14, comma 1, lettera d), della legge 31 dicembre 2009, n. 196, oltre che negli altri casi previsti dalla legge, qualora un ente evidenzi, anche attraverso le rilevazioni SIOPE, situazioni di squilibrio finanziario riferibili ai seguenti indicatori:

- a) ripetuto utilizzo dell'anticipazione di tesoreria;
- b) disequilibrio consolidato della parte corrente del bilancio;
- c) anomale modalità di gestione dei servizi per conto di terzi.

L'irregolarità derivante dallo sfioramento di uno dei parametri anzidetti, come nel caso di specie, appare potenzialmente foriera di futuri pregiudizi, attesa l'entità, per il mantenimento degli equilibri di bilancio del Comune e più in generale per una sana gestione: non a caso infatti l'art. 6 del D.Lgs. 149/2011 prevede che: " *Qualora dalle pronunce delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti emergano, anche a seguito delle verifiche svolte ai sensi dell'articolo 5 del presente decreto e dell'articolo 14, comma 1, lettera d), secondo periodo, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria, violazioni degli obiettivi della finanza pubblica allargata e irregolarità contabili o squilibri strutturali del bilancio dell'ente locale in grado di provocarne il dissesto finanziario e lo stesso ente non abbia adottato, entro il termine assegnato dalla Corte dei conti, le necessarie misure correttive previste dall'articolo 1, comma 168, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, la competente sezione regionale, accertato l'inadempimento, trasmette gli atti al Prefetto e alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica*".

Alla luce di ciò, e in vista dell'acclarata emersione degli indici sintomatici anzidetti, si richiama, per prevenire potenziali pregiudizi, l'attenzione degli organi tecnici (Ragioniere, organo di revisione, Segretario comunale, ognuno per la parte di competenza) e organi politici sulla necessità di una verifica puntuale di tali equilibri che non si riduca a una burocratica approvazione della delibera che concerna tali verifiche, finalizzata a una sana gestione e alla correzione tempestiva delle anomalie gestionali anzidette; si suggerisce nel contempo la modifica del regolamento di contabilità in modo da porre in essere un attento monitoraggio della situazione finanziaria dell'ente, prevedendo ove lo si ritenga

opportuno, cadenze infrannuali di verifica del mantenimento degli equilibri generali di bilancio di cui all'art. 193, comma 2, del T.U.E.L., dal momento che la norma dell'art. 6 del D.Lgs. 149/2011 richiede una valutazione sui comportamenti, come quello testé descritto, che aggravando lo squilibrio possano condurre al dissesto.

In relazione al secondo profilo, il mancato o ritardato avvio del programma di recupero dell'evasione tributaria pone in evidenza un comportamento astrattamente foriero di gravi responsabilità dell'Amministrazione, tanto più che la loro violazione può portare a situazioni di danno erariale dovute al mancato rispetto di termini posti da norme di legge. Nello specifico, il ritardato avvio del recupero dell'evasione diviene in quest'ottica un comportamento inaccettabile, antitetico rispetto ai parametri disegnati dalla carta costituzionale: osta a ciò, del resto, l' indefettibile principio generale della indisponibilità dell'obbligazione tributaria - riconducibile ai principi di capacità contributiva (art. 53, comma 1, Cost.) ed imparzialità nell'azione della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.), espressione entrambi del più generale principio di eguaglianza nell'ambito dei rapporti tributari-. Dall'indisponibilità dell'obbligazione tributaria, vincolata ed ex lege, si ricava quindi la conclusione circa l'irrinunciabilità della potestà impositiva, con i corollari della non prorogabilità del recupero delle somme a tale titolo dovute, della necessità che l'azione del comune sia tempestivamente volta ad evitare la prescrizione del credito tributario e della competenza dell'organo gestionale all'attuazione del rapporto tributario.

Né tale principio è messo in discussione per le Regioni e le autonomie locali dal nuovo assetto costituzionale derivante dalla riforma del titolo V, parte II della Costituzione, posto che il vigente articolo 119 Cost. prevede che Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, fra i quali si annovera senz'altro il cennato principio di indisponibilità dell'obbligazione tributaria.

Del resto, il principio dell'indisponibilità dell'obbligazione tributaria risulta derogabile, nel nostro ordinamento, soltanto in forza di disposizioni di legge eccezionali (come tali da interpretarsi restrittivamente) che, nel rispetto del principio di legalità e operando un bilanciamento fra esigenze contrastanti, sacrificano gli interessi tutelati dagli articoli 53

e 97 della Costituzione, in favore di altri interessi, costituzionalmente garantiti, di rango pari o superiore (Corte dei conti, Sez. Reg. Controllo Piemonte, del. 7/par/2007 del 28.06.2007), che peraltro qui non vengono assolutamente in rilievo.

Al contrario, deve essere posta in evidenza la sostanziale illiceità di qualsiasi azione od omissione volta a procrastinare l'adempimento degli obblighi tributari che, in quanto tali, vincolano a doveri ineludibili di solidarietà (art. 23 della Costituzione) e la cui inosservanza determina sperequazioni non accettabili rispetto a chi osserva tempestivamente e scrupolosamente gli obblighi medesimi.

In relazione agli ultimi due profili, come emerge in nota istruttoria, l'ente non ha provveduto alla verifica degli effettivi fabbisogni di personale ed alla conseguente rideterminazione degli uffici e della dotazione organica ai sensi dell'art. 6, co.1, del d.lgs. n.165/2001, né ad effettuare, ai sensi dell'art. 33, comma 1, del citato decreto, la ricognizione del personale al fine di verificare la sussistenza di eventuali soprannumeri ed eccedenze.

Sul punto giova evidenziare che il decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165 recante "*Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*" all'articolo 6, rubricato "*Organizzazione e disciplina degli uffici e dotazioni organiche*", al comma 1 primo periodo, dispone che: "*1. Nelle amministrazioni pubbliche l'organizzazione e la disciplina degli uffici, nonché la consistenza e la variazione delle dotazioni organiche sono determinate in funzione delle finalità indicate all'articolo 1, comma 1, previa verifica degli effettivi fabbisogni e previa informazione delle organizzazioni sindacali rappresentative ove prevista nei contratti di cui all'articolo 9*". Il successivo comma 3 stabilisce che: "*3. Per la ridefinizione degli uffici e delle dotazioni organiche si procede periodicamente e comunque a scadenza triennale, nonché ove risulti necessario a seguito di riordino, fusione, trasformazione o trasferimento di funzioni. Ogni amministrazione procede adottando gli atti previsti dal proprio ordinamento*". La ricognizione prevista dal comma in oggetto da effettuarsi periodicamente ed almeno triennialmente, per effetto della nuova formulazione dell'articolo 33 del decreto come riscritto dall'articolo 16, comma 1, della legge 12 novembre 2011, n. 183 (Legge di stabilità 2012 a decorrere dal 1° gennaio 2012) di cui si dirà di seguito, va effettuata ora annualmente.

Giova poi evidenziare, che l'inadempimento delle prescrizioni contenute nelle disposizioni sopra richiamate è sanzionato al comma 6 del medesimo articolo ove si prevede che: "6. Le amministrazioni pubbliche che non provvedono agli adempimenti di cui al presente articolo non possono assumere nuovo personale, compreso quello appartenente alle categorie protette".

Detto carattere sanzionatorio viene contemplato anche qualora non si adempia alla disposizione di cui al successivo articolo 33 del medesimo decreto, rubricato "Eccedenze di personale e mobilità collettiva". Si prevede infatti al comma 1 di detto articolo che: "*Le pubbliche amministrazioni che hanno situazioni di soprannumero o rilevino comunque eccedenze di personale, in relazione alle esigenze funzionali o alla situazione finanziaria, anche in sede di ricognizione annuale prevista dall'articolo 6, comma 1, terzo e quarto periodo, sono tenute ad osservare le procedure previste dal presente articolo dandone immediata comunicazione al Dipartimento della funzione pubblica*".

Ai successivi commi 2 e 3 si rileva, poi, l'effetto sanzionatorio per l'inadempimento della prescrizione sopra richiamata ove si stabilisce che "2. *Le amministrazioni pubbliche che non adempiono alla ricognizione annuale di cui al comma 1 non possono effettuare assunzioni o instaurare rapporti di lavoro con qualunque tipologia di contratto pena la nullità degli atti posti in essere.* 3. *La mancata attivazione delle procedure di cui al presente articolo da parte del dirigente responsabile è valutabile ai fini della responsabilità disciplina*".

Appare di palmare evidenza come l'obbligo di effettuare una ricognizione annuale della presenza di sovrannumeri o eccedenze di personale non sia compatibile con una verifica solamente triennale del fabbisogno di personale e ed una correlativa degli uffici e delle dotazioni organiche prevista dal richiamato articolo 6, commi 1, 3 e 4. Questi ultimi adempimenti infatti, come sopra accennato, proprio per l'espresso richiamo, contenuto nell'articolo 33 comma 1, all'articolo 6 commi 1, 3 (sopra illustrati) e 4, vanno effettuati annualmente, come emerge da una lettura in combinato disposto delle contemplate norme, con la conseguenza che il mancato rispetto di dette prescrizioni comporta gli effetti sanzionatori di cui al richiamato articolo 6, comma 6 del decreto 165/2001 (divieto di assunzione anche delle categorie protette).

IL MAGISTRATO ISTRUTTORE

Dott. Tiziano TESSARO

