



CORTE DEI CONTI

Sezione regionale di controllo per il Piemonte

Deliberazione n. 112/2019/SRCPIE/PRSP

La Sezione regionale di controllo per il Piemonte, composta dai Magistrati:

Dott.ssa	Maria Teresa POLITO	Presidente
Dott.	Luigi GILI	Consigliere
Dott.ssa	Laura ALESIANI	Referendario
Dott.ssa	Ilaria CIRILLO	Referendario relatore
Dott.	Marco MORMANDO	Referendario

Nell'adunanza del 2 ottobre 2019

VISTO l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

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

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

VISTI il decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639 e l'art. 27 della legge 24 novembre 2000, n. 340;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

VISTO il Regolamento (14/2000) per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali e successive modificazioni (TUEL);

VISTA la Legge 14 gennaio 1994, n. 20;

VISTA la Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, commi 166 e seguenti;

VISTO il Decreto Legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

VISTA la delibera della Sezione delle Autonomie n. 6/SEZAUT/2017/INPR che ha approvato le linee guida cui devono attenersi, ai sensi dell'art. 1, commi 166 e 167, della Legge 23 dicembre 2005 n. 266 (Legge finanziaria per il 2006), gli Organi di revisione economico-finanziaria degli Enti locali nella predisposizione delle relazioni sul rendiconto dell'esercizio 2016 e i relativi questionari;

VISTA la delibera della Sezione delle Autonomie n. 16/SEZAUT/2018/INPR che ha approvato le linee guida cui devono attenersi, ai sensi dell'art. 1, commi 166 e 167, della Legge 23 dicembre 2005 n. 266 (Legge finanziaria per il 2006), gli Organi di revisione economico-finanziaria degli Enti locali nella predisposizione delle relazioni sul rendiconto dell'esercizio 2017 e i relativi questionari;

VISTE le deliberazioni n. 22/2018/SRCPIE/INPR e n. 17/2019/SRCPIE/INPR con le quali è stato approvato il programma dei controlli di questa Sezione rispettivamente per l'anno 2018 e 2019;

VISTA la relazione sul rendiconto 2017 redatta dall'Organo di revisione del Comune di **Pettinengo (BI)**, ai sensi del citato art. 1, commi 166 e seguenti, della Legge 23 dicembre 2005, n. 266;

VISTA la richiesta di deferimento del Magistrato Istruttore;

VISTA l'ordinanza con la quale il Presidente di questa Sezione di controllo ha convocato la Sezione per l'odierna adunanza;

UDITO il relatore, dott.ssa Ilaria CIRILLO

PREMESSO

La Legge 23 dicembre 2005, n. 266, all'art. 1, co. 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, co. 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. Come precisato dalla Corte costituzionale (sentenza n. 60/2013), l'art. 1, commi 166 e seguenti, 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 del 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, infatti, è 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 inserito 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. In argomento, la Corte costituzionale poi, con la sentenza n. 40 del 2014, ha ulteriormente ribadito che i controlli in parola si collocano 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 nella sentenza n. 179 del 2007 e nella già citata sentenza 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, non vincolata, dell'ente (v., così, deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Campania n. 70/2017/PRSP del 4 maggio 2017). Il Giudice delle leggi ha, altresì, riquilibrato la natura di tali controlli anche sotto il profilo funzionale, superando la tradizionale classificazione del controllo in termini preventivi/successivi: il controllo di regolarità, ed in particolare quello dell'art. 148-bis del TUEL, si considera

“preventivo”, nonostante si incentri su atti già efficaci, in quanto è finalizzato ad evitare danni irreparabili all’equilibrio di bilancio. Peraltro, qualora le irregolarità riscontrate dalla Sezione regionale non siano così gravi da rendere necessaria l’adozione della pronuncia di accertamento prevista dall’art. 148 bis, co. 3 del TUEL, appare comunque opportuno segnalare agli Enti tali irregolarità contabili, soprattutto se accompagnate e potenziate 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.

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.

FATTO E DIRITTO

Con legge Regione Piemonte 12 dicembre 2016 n. 26 il Consiglio regionale ha approvato l’incorporazione del Comune di Selve Marcone nel Comune di Pettinengo. A seguito di tale provvedimento il Comune di Pettinengo era tenuto, con riferimento alla data del 01/01/2017, a adeguare i propri dati contabili facendo confluire nel proprio bilancio le risultanze contabili finali del comune di Selve Marcone, estinto alla data del 31/12/2016 per effetto del processo di fusione.

Dall’esame della relazione sul rendiconto dell’esercizio 2017 del comune di **Pettinengo** (BI) sono emerse diverse criticità contabili, in parte derivanti dal complesso procedimento di fusione, analiticamente e formalmente segnalate all’Ente con apposita scheda di sintesi invitandolo a fornire le proprie deduzioni e chiarimenti.

1. Risultato di amministrazione 2017 - fondo cassa

Dall’esame dai dati contabili del rendiconto 2017 consultabili sia dalla BDAP che dal relativo certificato trasmesso al Ministero dell’Interno, è emerso un risultato di amministrazione di euro 182.289,13. A tale risultato l’Ente è pervenuto indicando:

- un saldo cassa iniziale di euro 462.241,57, che corrisponde alla somma del saldo cassa finale al 31/12/2016 del comune di Selve Marcone, di euro 40.826,37, e di quello del comune di Pettinengo, alla medesima data, di euro 421.415,20;
- riscossioni di euro 1.739.479,72;
- pagamenti di euro 1.482.009,51
- e quindi un saldo di cassa finale di euro 719.711,78.

Di contro, l'esame delle movimentazioni registrate dall'Istituto Tesoriere consultabili dalla banca dati SIOPE, ha evidenziato:

- un saldo cassa iniziale di euro 421.415,20 pari al saldo di cassa al 31/12/2016 del comune di Pettinengo;
- riscossioni e pagamenti corrispondenti con quelli del rendiconto del Comune;
- un fondo cassa finale di euro 678.885,41.

La Sezione rileva pertanto la mancata coincidenza tra i dati contabili dell'Ente e quelli risultanti dalla Tesoreria per euro 40.826,37. Tale criticità è stata segnalata anche dall'Organo di revisione nella propria relazione (cfr. pagg. 7 e 26), in cui è rappresentata anche la non corrispondenza tra l'importo della cassa vincolata determinata dall'Ente e quella riportata dal Tesoriere nel proprio conto della gestione.

Tale discordanza viene confermata nel questionario al rendiconto 2017 (cfr. domande 1.1 e 1.1.1 sezione I – gestione finanziaria) e motivata con la seguente nota: "*A seguito dell'incorporazione di Selve Marcone il tesoriere non aveva ancora adeguato le risultanze*". In sostanza quindi, l'Ente ha indicato nel fondo cassa iniziale la consistenza del fondo cassa del comune di Selve Marcone senza che lo stesso risulti effettivamente riscosso e quindi versato presso il conto di deposito intrattenuto con il Tesoriere.

Posto che la parificazione delle scritture della contabilità finanziaria con i conti degli agenti contabili costituisce un'operazione di fondamentale importanza ai fini della rendicontazione generale della gestione, il Magistrato istruttore ha chiesto all'Ente di fornire adeguate motivazioni in merito a quanto sopra evidenziato, dettagliando analiticamente le operazioni contabili effettuate per riportare nel proprio bilancio le risultanze finali del rendiconto del comune di Selve Marcone, anche con riferimento alla corretta determinazione del risultato di amministrazione chiedendo, altresì di specificare l'eventuale esistenza di un deposito di tesoreria in capo al comune estinto di Selve Marcone.

Il Comune di Pettinengo con il riscontro del 08/07/2019 acquisito in pari data al prot. n. 12320 ha rappresentato che la discrasia sopra riportata è dipesa da un errore nella determinazione del risultato di amministrazione dell'esercizio 2017. L'Ente infatti afferma di aver proceduto in autotutela alla riapprovazione del conto consuntivo 2017 in quanto avendo incassato nel corso del 2017 le somme derivanti dalla chiusura del conto di tesoreria del comune estinto di Selve Marcone ciò aveva generato una duplicazione nel conto di tesoreria del neo Comune da correggere. Tuttavia con la deliberazione di Consiglio comunale n. 55 l'Ente avente ad oggetto l'approvazione del rendiconto per l'esercizio 2018, il Comune si è limitato ad una mera presa d'atto "*in autotutela della*

rettifica relativa ai circa € 40.000,00 in eccedenza indicati erroneamente nel saldo di cassa al 31/12/2017". Non è dato comprendere con quale provvedimento l'Amministrazione abbia proceduto alla rettifica del conto consuntivo 2017 posto che la citata deliberazione consiliare si limita a prendere atto di una intervenuta rettifica. Ad ogni buon conto occorre considerare che l'individuato errore necessita di una correzione precisa e puntuale. Non può procedersi alla correzione di un errore senza determinarlo nel suo esatto ammontare. A maggior ragione che si tratta di un elemento non di poco conto per l'esatta determinazione del risultato di amministrazione del 2017 che si riverbera, per il principio di continuità dei bilanci pubblici, inevitabilmente sul risultato di amministrazione 2018 e successivi.

2. Gestione dei residui passivi.

Alla data del 31/12/2017 risultano conservati residui passivi per complessivi euro 550.120,27 di cui euro 75.313,56 provenienti dalle gestioni pregresse. I residui iniziali risultano incrementati rispetto a quelli finali al 31/12/2016 di euro 55.168,78, somma che tuttavia non corrisponde con i residui passivi risultanti dal rendiconto 2016 del comune estinto di Selve Marcone, dal quale risultano residui passivi per euro 53.634,73. Il Magistrato istruttore rilevata l'incongruenza chiedeva all'Ente di fornire delucidazioni in merito. Il Comune di Pettinengo ha confermato la discrasia indicando in euro 55.168,78 l'esatto importo dei residui passivi e rappresentando di aver provveduto al 31/12/2017 alla revisione definitiva dei residui acquisiti dal comune di Selve Marcone. Invero entrambi i Comuni estinti avrebbero dovuto conciliare tra loro i dati finanziari e non posticipare tale attività ad esercizi successivi.

La presenza di residui passivi vetusti pone dubbi sullo svolgimento di una corretta e rigorosa attività di riaccertamento dei residui e sull'effettiva esigibilità degli stessi.

Sul punto il Collegio rammenta come la Sezione delle Autonomie nella deliberazione n. 9/SEZAUT/2016/INPR (Linee di indirizzo per la formazione del bilancio 2016-2018 e per l'attuazione della contabilità armonizzata negli Enti territoriali) abbia rilevato che *"per effetto della gestione ordinaria dei residui, che comporta ogni anno la formazione di nuovi residui attivi e la riscossione o cancellazione di vecchi crediti, lo stock di residui attivi dovrebbe tendere ad una naturale stabilizzazione, mentre i residui passivi devono tendere verso una progressiva riduzione"*.

L'improprio mantenimento di poste debitorie risalenti nel tempo, del pari di quanto avviene per i residui attivi vetusti, incide sull'attendibilità del risultato contabile di amministrazione e sulla formazione di un avanzo effettivo.

Per tale motivo al fine di garantire gli equilibri della gestione finanziaria, in presenza di residui attivi e/o passivi risalenti nel tempo e di dubbia sussistenza, occorre tempestivamente attivare un'adeguata procedura di riaccertamento consistente in una ricognizione e verifica puntuali delle singole posizioni creditorie/debitorie finalizzate al loro progressivo esaurimento. La Sezione, pertanto, non può non richiamare l'attenzione sull'esigenza che la procedura ordinaria di riaccertamento divenga fisiologico strumento di rigorosa e sostanziale verifica del mantenimento in bilancio delle sole poste per le quali la riscossione/pagamento abbiano un ragionevole grado di certezza in considerazione del potenziale e pericoloso riflesso di una loro impropria conservazione sul risultato di amministrazione, sulla salvaguardia degli equilibri di bilancio e sulla stessa attendibilità del rendiconto dell'ente, garantendo altresì la corretta applicazione dei nuovi principi contabili, postulati dall'armonizzazione contabile.

3. Accantonamenti

3.1 Fondo Crediti di Dubbia Esigibilità

Il risultato di amministrazione al 31/12/2017 risultante dal rendiconto approvato dall'Ente è pari ad euro 182.289,13, di cui euro 3.140,23 parte accantonata ed euro 179.148,90 parte disponibile. La parte accantonata è riferita al FCDE come risultante dall'allegato c) al rendiconto 2017. Dall'esame di tale allegato si è rilevato che l'accantonamento è stato effettuato esclusivamente sui residui attivi del titolo III *tipologia 100 - vendita di beni e servizi e proventi derivanti dalla gestione dei beni* con una percentuale di copertura dei medesimi residui di circa il 18%. Complessivamente l'accantonamento effettuato corrisponde a circa il 2% dei residui attivi del titolo I e III, percentuale non congrua.

Su tale criticità, evidenziata dall'Organo di revisione nella propria relazione (*"l'assenza di accantonamenti a F.C.D.E. sulla base dei residui dei tributi comunali - cfr. pag. 26*) il Magistrato istruttore ha chiesto all'Ente di relazionare dettagliatamente in merito al mancato accantonamento in relazione ai residui attivi del titolo I.

Il Comune sul punto ha rappresentato di non aver provveduto all'accantonamento rispetto ai tributi comunali perché incassati "a cavallo dell'anno" e di aver effettuato l'attività di recupero coattivo. La motivazione adottata dall'Ente non coglie nel segno considerata l'esistenza di residui attivi di cui al titolo I e III nonché la circostanza che si

registra il mancato accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità da parte del Comune incorporante anche per il 2016.

Val la pena evidenziare che l'accantonamento a FCDE ha la precipua finalità di evitare che spese esigibili siano finanziate da entrate di dubbia esigibilità.

Il FCDE costituisce "uno strumento contabile preordinato a garantire gli equilibri di bilancio attraverso la preventiva sterilizzazione di una certa quantità di risorse necessarie a bilanciare sopravvenienze che possano pregiudicarne il mantenimento durante la gestione. La previsione di dette poste deve essere congrua per due ragioni: da un lato affinché la copertura del rischio sia efficacemente realizzata, dall'altro affinché lo stanziamento in bilancio non sottragga alla gestione risorse in misura superiore al necessario" (cfr. 09/SEZAUT/2016/INPR del 18 marzo 2016).

In questo senso, il principio sopra citato stabilisce che *"sono accertate per l'intero importo del credito anche le entrate di dubbia e difficile esazione, per le quali non è certa la riscossione integrale, quali le sanzioni amministrative al codice della strada, gli oneri di urbanizzazione, i proventi derivanti dalla lotta all'evasione, ecc.."*, ma per evitare che entrate di dubbia esigibilità possano finanziare spese esigibili, a bilancio di previsione, è stanziata un'apposita posta contabile, denominata "accantonamento al FCDE" (che non è oggetto di impegno e genera un'economia di bilancio), mentre, a consuntivo, una quota di risultato di amministrazione è accantonato al FCDE.

3.2 Accantonamento a fondo oneri arretrati contrattuali

Dall'esame del questionario al rendiconto 2017 risulta che l'Ente, in sede di rendiconto 2017, ha provveduto a verificare la congruità degli accantonamenti necessari per il finanziamento degli arretrati contrattuali avuto riguardo ai criteri recati dai DPCM 18 aprile 2016 e 27 febbraio 2017 per la determinazione della spesa a carico dei bilanci (cfr. risposta affermativa alla domanda 8.6 della sezione I – gestione finanziaria). Tale affermazione risulta incompatibile con le risposte negative alle precedenti domande 8.5 e 8.5.1 ove si specifica che l'Ente non ha provveduto al relativo accantonamento.

Posta tale incongruità informativa, il Magistrato ha chiesto all'Ente di motivare il mancato accantonamento di tali somme, specificando l'importo della spesa sostenuta nell'esercizio 2018 e la relativa modalità di finanziamento. Il Comune si è limitato a trasmettere il parere favorevole del Revisore dei conti sull'ipotesi di riparto sottoscritto in data 25 gennaio 2018 ed afferente alla contrattazione decentrata 2017. Tale elemento comprova il mancato accantonamento posto che, essendo il parere del revisore sottoscritto nel mese di gennaio dell'esercizio successivo a quello di riferimento,

sicuramente la sottoscrizione del CCDI ha avuto luogo nel corso del 2018 per cui l'Ente avrebbe dovuto provvedere, proprio per effetto della mancata sottoscrizione dello stesso al 31/12/2017, al relativo accantonamento di tali risorse vincolate.

In secondo luogo la lettura del parere e la sua specifica formulazione induce questa Corte a richiamare l'attenzione dell'Organo di revisione sulla natura dei pareri e sulla particolare funzione di certificazione prevista dall'art. 40 comma3-sexies del D.Lgs 165 del 2001 ed ss.mm.ii. A corredo di ogni contratto integrativo le pubbliche amministrazioni, redigono una relazione tecnico-finanziaria ed una relazione illustrativa, utilizzando gli schemi appositamente predisposti e resi disponibili tramite i rispettivi siti istituzionali dal Ministero dell'economia e delle finanze di intesa con il Dipartimento della funzione pubblica. Tali relazioni vengono certificate dagli organi di controllo di cui all'articolo 40-bis, comma 1: *"il controllo sulla compatibilità dei costi della contrattazione collettiva integrativa con i vincoli di bilancio e quelli derivanti dall'applicazione delle norme di legge, con particolare riferimento alle disposizioni inderogabili che incidono sulla misura e sulla corresponsione dei trattamenti accessori è effettuato dal collegio dei revisori dei conti, dal collegio sindacale, dagli uffici centrali di bilancio o dagli analoghi organi previsti dai rispettivi ordinamenti. Qualora dai contratti integrativi derivino costi non compatibili con i rispettivi vincoli di bilancio delle amministrazioni, si applicano le disposizioni di cui all'articolo 40, comma 3-quinquies, sesto periodo". Tale ultima previsione dispone che "nei casi di violazione dei vincoli e dei limiti di competenza imposti dalla contrattazione nazionale o dalle norme di legge, le clausole sono nulle, non possono essere applicate e sono sostituite ai sensi degli articoli 1339 e 1419, secondo comma, del codice civile".*

Orbene ciò premesso nel su richiamato parere il Revisore dei conti ha affermato che *"la documentazione prodotta dall'Ente non permette all'organo di revisione di verificare la corrispondenza tra le somme presenti nella Relazione ai contratti integrativi che concorrono alla costituzione del Fondo Risorse Decentrate ed a quelle indicate nel prospetto degli utilizzi, rispetto a quanto stabilito dal CCNL di riferimento nonché da specifiche norme di legge; che visto quanto al punto precedente il parere dell'organo di revisione può attenersi unicamente alla compatibilità dei costi, alla loro copertura finanziaria e non alla loro legittimità e regolarità rispetto al contratto collettivo".* Dalla formulazione testuale dell'art. 40 bis, comma 1, del D. Lgs n. 165/2000 (Controlli in materia di contrattazione integrativa), si ricava che questa forma di controllo attiene al rispetto da parte del contratto integrativo di tutti i vincoli comunque derivanti da norme di legge, e non solo di quelli relativi alla misura e le modalità di corresponsione del trattamento economico accessorio. Invero il controllo dell'organo di revisione *"non si*

deve fermare alla fase della sottoscrizione del contratto, ma deve esplicitarsi anche, con le dovute cautele e tenuto conto dei limiti intrinseci dell'attività di revisione, durante la fase gestionale, cioè allorché le clausole contrattuali trovano concreta applicazione. Vanno eseguiti controlli circa le modalità applicative dei contratti, soprattutto relativamente alla correttezza delle indennità effettivamente erogate, dell'applicazione dei criteri di selettività nell'erogazione delle produttività, delle indennità di risultato delle posizioni organizzative e nell'attribuzione delle progressioni economiche orizzontali. Il medesimo discorso può essere traslato per quanto concerne il trattamento accessorio della dirigenza¹".

In considerazione del rilievo evidenziato nel richiamato parere da parte dell'Organo di revisione, la Sezione non può che osservare come l'assenza di documentazione sufficiente a verificare il rispetto tra quanto previsto nella costituzione del fondo e quanto indicato nell'ipotesi di riparto, rispetto alla normativa sia legislativa che negoziale di riferimento, priva di effettività l'attività di controllo e di certificazione ascritta dalla Legge all'organo di revisione. Questa Corte richiama, pertanto, il Comune di Pettinengo al rispetto del dovere di leale collaborazione con il Revisore dei conti affinché gli vengano forniti tutti i documenti utili per il concreto esercizio del potere di controllo. Al contempo, invita l'Organo di revisione a dare puntuale attuazione agli obblighi rientranti nella propria funzione di controllo con la diligenza qualificata richiesta dalla particolare delicatezza e complessità dell'incarico ricoperto ex artt. 239 e 240 del TUEL evitando di esprimere pareri favorevoli in assenza di elementi comprovanti tale valutazione.

4. Spese di personale – limite di spesa

Dalla relazione dell'Organo di revisione (cfr. pagg. 19 e 20) è emerso il mancato rispetto del limite di spesa di personale di cui all'art. 1, commi 557 e 557 quater, della Legge n. 296 del 2006. In particolare, l'analisi ha evidenziato che il nascente Comune di Pettinengo ha determinato il proprio tetto di spesa *esclusivamente* in euro 262.057,74 calcolato sommando la media della spesa di personale sostenuta nel triennio 2011-2013 dal Comune di Pettinengo e la spesa dell'anno 2008 sostenuta dal Comune di Selve Marcone, che, al netto delle componenti escluse, risulta pari ad euro 264.917,00.

Al riguardo si evidenzia che ai comuni istituiti a seguito di fusione si applica la speciale disciplina prevista dall'articolo 1 comma 450 lett. a) della legge n. 190 del 2014, che

¹ Fonte: MEF – Dip. Ragioneria dello Stato - circolare vademecum per la revisione amministrativo contabile degli enti ed organismi pubblici.

prevede che *"ai comuni istituiti a seguito di fusione, fermi restando il divieto di superamento della somma della media della spesa di personale sostenuta da ciascun ente nel triennio precedente alla fusione e il rispetto del limite di spesa complessivo definito a legislazione vigente e comunque nella salvaguardia degli equilibri di bilancio, non si applicano, nei primi cinque anni dalla fusione, specifici vincoli e limitazioni relativi alle facoltà assunzionali e ai rapporti di lavoro a tempo determinato"*. (cfr. anche Deliberazione Sezione Controllo Lombardia 4/2018/PAR del 19/12/2017). Sempre dall'esame della relazione dell'Organo di revisione, risulta, inoltre, non rispettato il limite di spesa per gli oneri derivanti dalla contrattazione integrativa² rispetto al quale deve farsi riferimento agli importi determinati da ciascun Ente nell'anno 2016. Ciò posto il Magistrato istruttore ha chiesto di trasmettere un prospetto relativo all'avvenuto rispetto del limite di spesa previsto dall'articolo 1 comma 450 della legge n. 190 del 2014, illustrando le motivazioni dell'eventuale superamento della soglia e di relazionare in merito al superamento del limite di spesa di cui all'articolo 23 comma 2 del D.lgs. n. 75 del 2017. Il Comune, nella nota di riscontro, non ha fornito adeguate delucidazioni limitandosi a ritrasmettere il prospetto di calcolo afferente al rispetto del parametro complessivo di contenimento della spesa ed a rappresentare l'erronea inclusione di un importo, in realtà da escludere, pari ad euro 9.984,02 relativo ad un rimborso INAIL, non preoccupandosi di fornire il prospetto del calcolo del limite "speciale" consistente nella *"somma della media della spesa di personale sostenuta da ciascun ente nel triennio precedente alla fusione"* che, nel caso di specie avrebbe dovuto riferirsi al 2014-2016 ai sensi dell'articolo 1 comma 450 lett. a) della legge n. 190 del 2014.

Orbene sul punto la Sezione osserva che la particolare disciplina dettata in materia di personale per i Comuni fusi mira a promuovere la razionalizzazione e il contenimento della spesa degli enti locali attraverso processi di aggregazione e di gestione associata e più efficaci valorizzazioni ed impiego di risorse umane e finanziarie rispetto alla situazione antecedente alla fusione" (cfr. anche Deliberazione Sezione Controllo Piemonte 1/2018/PAR del 16/01/2018).

Per tali motivi, fermo restando il rispetto del limite di spesa complessivo "definito a legislazione vigente" (già calcolato dal Comune) e la salvaguardia degli equilibri di bilancio, l'Ente di nuova istituzione deve provvedere a determinare il tetto di spesa tenendo conto della somma della media della spesa di personale sostenuta da ciascun ente nel triennio precedente alla fusione.

² Articolo 23 comma 2 del D.Lgs. n. 75 del 2017

In fine in merito all'evidenziato mancato rispetto del limite di spesa per gli oneri derivanti dalla contrattazione integrativa, il Comune ha allegato, anche in tale occasione il parere favorevole del revisore senza fornire le richieste delucidazioni. La Sezione, richiamate le considerazioni già espresse al precedente paragrafo 3, richiama l'attenzione del comune di Pettinengo sull'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75/2017 (che abroga espressamente l'esposto art. 1, comma 236, della legge n. 208/2015, che costituiva la norma valedole, in materia, nel 2016) e sull'art. 40 del D.Lgs. 165 del 2001 recante la disciplina generale in materia di costituzione dei fondi per la CDI e di recupero delle somme corrisposte in eccedenza. In particolare, con il richiamato art. 23, comma 2 del d.lgs. n. 75/2017 il Legislatore ha previsto che, nelle more dell'armonizzazione dei trattamenti economici accessori del personale delle pubbliche amministrazioni, a decorrere dal 1° gennaio 2017, l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, non possa superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2016.

L'art.40 del T.U.P.I., in relazione allo specifico obbligo di recupero delle somme pagate in eccedenza al personale, prima della modifica introdotta dall'art. 11, comma 1, lett. f, del d.lgs. n. 75/2017, prevedeva, al comma 3-quinquies, l'obbligo di recupero integrale nella sessione negoziale successiva. Il recente decreto legislativo di riforma del testo unico sul pubblico impiego, invece, ha novellato la norma, introducendo, in linea generale, per tutte le pubbliche amministrazioni, una disciplina delle modalità e dei tempi di recupero finanziario dei fondi per la contrattazione integrativa costituiti in eccesso. La norma prevede la possibilità di programmare il recupero delle eccedenze su più annualità disponendo che *"al fine di non pregiudicare l'ordinata prosecuzione dell'attività amministrativa delle amministrazioni interessate"*, la quota annua di recupero non possa eccedere *"il 25 per cento delle risorse destinate alla contrattazione integrativa"*, con corrispondente incremento del numero di annualità, la norma prevede, altresì, che *"in alternativa a quanto disposto dal periodo precedente, le regioni e gli enti locali possono prorogare il termine per procedere al recupero delle somme indebitamente erogate, per un periodo non superiore a cinque anni, a condizione che adottino o abbiano adottato le misure di contenimento della spesa di cui all'articolo 4, comma 1, del decreto-legge 6 marzo 2014, n. 16, 7 dimostrino l'effettivo conseguimento delle riduzioni di spesa previste dalle predette misure, nonché il conseguimento di ulteriori riduzioni di spesa derivanti dall'adozione di misure di razionalizzazione relative ad altri settori anche con riferimento a processi di soppressione e fusione di società, enti o agenzie strumentali. Le Regioni e gli enti locali sono tenuti a fornire tale dimostrazione con apposita relazione,*

corredata del parere dell'organo di revisione economico-finanziaria, allegata al conto consuntivo di ciascun anno in cui è effettuato il recupero”.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Regione Piemonte, nei termini e con le considerazioni esplicitate nella parte motiva

ACCERTA

- 1.** La non corretta determinazione del risultato di amministrazione al 31/12/2017 in considerazione del rilevato errore afferente alla determinazione del fondo cassa;
- 2.** la conservazione di un'elevata mole di residui passivi di dubbia esigibilità risalenti nel tempo che conferisce incertezza all'esatta determinazione del risultato di amministrazione dell'esercizio 2017;
- 3.** la non corretta quantificazione del fondo crediti di dubbia esigibilità che non ha tenuto conto della presenza di residui attivi di cui al titolo I e III delle entrate correnti;
- 4.** il mancato accantonamento del fondo oneri arretrati contrattuali al 31/12/2017;
- 5.** la non corretta determinazione del limite massimo di spesa per il personale ai sensi dell'articolo 1 comma 450 lett. a) della legge n. 190 del 2014;
- 6.** il mancato rispetto del limite di spesa per gli oneri derivanti dalla contrattazione integrativa 2017 ai sensi dell'art. 23, comma 2 del d.lgs. n. 75/2017

DISPONE

- 1.** che il Comune provveda alla riapprovazione, con deliberazione consiliare, del prospetto relativo al risultato di amministrazione 2017 con dati precisi e rigorosi esponendo gli elementi che giustificano la rettifica;
- 2.** Che, conseguentemente, disponga un nuovo invio alla BDAP ed alla banca dati Finanza Locale dei dati relativi al rendiconto 2017, ai sensi dell'art. 13, L. n. 196 del 2009 e artt. 4 e 18 del D.Lgs. n. 118 del 2011, al fine di rettificare i dati attualmente presenti, avendo cura di aggiornare altresì i dati presenti nella Sezione "Bilanci" di "Amministrazione Trasparente";
- 3.** che l'Ente svolga un'accurata operazione di riaccertamento dei residui verificando con rigorosa precisione le ragioni del mantenimento soprattutto dei debiti più vetusti;

4. che provveda ad una corretta stima, in conformità al principio contabile, del fondo crediti di dubbia esigibilità;
5. che provveda ad una corretta quantificazione del limite di spesa di personale ai sensi dell'articolo 1 comma 450 lett. a) della legge n. 190 del 2014 entro il termine di sessanta giorni trasmettendo tempestivamente il prospetto di calcolo a questa Sezione;
6. che, considerato il mancato rispetto del limite di spesa per gli oneri derivanti dalla contrattazione integrativa 2017 ai sensi dell'art. 23, comma 2 del d.lgs. n. 75/2017, come rilevato anche dall'Organo di revisione, l'Ente provveda al recupero delle eccedenze nel rispetto delle previsioni di cui all'art. 40 del D.Lgs. 165 del 2001 e ss.mm.ii. dandone tempestiva comunicazione a questa Sezione;
7. che l'Organo di revisione dia puntuale attuazione agli obblighi rientranti nella propria funzione di controllo con la diligenza qualificata richiesta dalla particolare delicatezza e complessità dell'incarico ricoperto ex artt. 239 e 240 del TUEL evitando di esprimere pareri favorevoli in assenza di elementi comprovanti tale valutazione.

DISPONE altresì

che la presente deliberazione sia trasmessa al Consiglio comunale nella persona del suo Presidente, al Sindaco ed all'Organo di revisione economico-finanziaria del Comune di Pettinengo;

la pubblicazione nell'apposita sezione del sito istituzionale dell'Ente denominato "Amministrazione trasparente" ai sensi dell'art. 31 del d. lgs. 14 marzo 2013, n. 33.

Così deliberato in Torino nella camera di consiglio del 2 ottobre 2019.

Il Relatore

F.to Dott.ssa Ilaria Cirillo

Il Presidente

F.to Dott.ssa Maria Teresa Polito

Depositato in Segreteria il 23/10/2019

Il Funzionario Preposto

F.to Nicola Mendoza

