



Corte dei Conti
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA

composta dai magistrati:

- | | |
|-----------------------------------|------------|
| - Pres. Sez. Vittorio GIUSEPPONE | Presidente |
| - Cons. Paolo PELUFFO | Componente |
| - Cons. Graziella DE CASTELLI | Componente |
| - Cons. Raimondo POLLASTRINI | Componente |
| - Primo Ref. Alessandra SANGUIGNI | Relatore |
| - Primo Ref. Laura D'AMBROSIO | Componente |
| - Primo Ref. Marco BONCOMPAGNI | Componente |

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

VISTO il Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 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;

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 modifiche;

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 l'art. 1, commi 166 e seguenti, della Legge n. 266 del 23 dicembre 2005 (legge finanziaria per il 2006), che fa obbligo agli organi di revisione degli enti locali di inviare alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti relazioni apposite in ordine ai bilanci preventivi e ai rendiconti degli enti;

VISTE le "Linee-guida" predisposte dalla Corte dei conti – Sezione delle Autonomie - per la redazione delle relazioni inerenti al bilancio di previsione 2011

VISTO l'art. 6, comma 2 del Decreto Legislativo del 6 settembre 2011 n. 149;

VISTA la deliberazione della Sezione Regionale di Controllo per la Toscana n. 204/2011/INPR del 27 settembre 2011;

VISTA la deliberazione della Sezione Regionale di Controllo per la Toscana n. 210/2011/INPR del 18 ottobre 2011;

PRESA VISIONE della relazione inoltrata alla Sezione da parte dell'Organo di revisione del **Comune di LIVORNO (LI)** in ordine al preventivo 2011, mediante il sistema applicativo S.I.Qu.E.L.;

ESAMINATA la documentazione pervenuta, le osservazioni predisposte e gli elementi emersi in istruttoria con il supporto del settore competente;

UDITO nella Camera di consiglio del giorno 08 novembre 2011 il relatore Primo Ref. Alessandra Sanguigni;

CONSIDERATO

- che la legge n. 266 del 2005 art. 1 comma 166-168 e le sopra citate "Linee guida" prevedono l'adozione di "specifiche pronunce", nel caso di mancato rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, ultimo comma, della Costituzione, nonché nelle ipotesi di comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria e di irregolarità grave, ritenendosi tale una irregolarità contabile e finanziaria che incida in modo quantitativamente rilevante sugli equilibri finanziari;

- che le caratteristiche del controllo di tipo collaborativo suggeriscono di segnalare agli enti anche irregolarità contabili non gravi o meri sintomi di precarietà;

- che la Sezione regionale della Toscana, soprattutto in sede di analisi delle relazioni dei revisori sui bilanci preventivi, considera "gravi", anche irregolarità contabili che tali di per sé non sarebbero, ma che costituiscono un rischio per gli equilibri di bilancio, se ed in quanto accompagnate e potenziate da altre connesse irregolarità e/o da sintomi di criticità o difficoltà gestionale;

- che l'adozione di "specifiche pronunce", come anche la segnalazione di irregolarità non gravi e/o sintomi di criticità, hanno la finalità di "avvisare" l'organo elettivo e di promuovere, eventualmente, le opportune misure correttive o compensative, la cui congruità potrà essere valutata dalla Sezione, nell'ambito del controllo monitoraggio che si considera esteso all'intero ciclo di bilancio (preventivi e consuntivi);

- che le caratteristiche del controllo stesso, prevalentemente di tipo cartolare, consentono alla Sezione di ravvisare, sulla base delle relazioni degli organi di revisione e del contraddittorio con l'Ente, irregolarità contabili o criticità gestionali; ma che compete poi all'Ente valutare le segnalazioni, nell'ambito peculiare in cui esse si inquadrano, non soltanto in funzione delle caratteristiche dell'Ente e di eventuali oggettive difficoltà di adeguarsi alle prescrizioni di legge, ma anche per la possibilità che le irregolarità e/o criticità risultino già superate a seguito di misure adottate, ovvero determinate da evenienze contingenti, o collocate residualmente all'interno di un percorso di risanamento;

- che la Sezione ha ritenuto rilevanti ed analizzato solo alcuni dei profili di criticità ed irregolarità e, pertanto, l'assenza di specifico rilievo non può essere considerata quale valutazione positiva;

- che la Sezione si riserva di analizzare e valutare gli effetti della normativa relativa al federalismo fiscale in sede di rendiconto 2011;

- che le analisi del patto di stabilità interno sono state effettuate sui dati trasmessi dall'organo di revisione per il bilancio di previsione 2011 e pluriennale 2012-2013, adottato anteriormente alla delibera regionale in tema di "patto di stabilità territoriale";

- che l'adozione del suddetto "patto di stabilità territoriale" da parte della Regione Toscana (delibera G.R. 887 del 24/10/2011) ha apportato rettifiche agli obiettivi del patto 2011, per gli enti che partecipano all'attuazione del patto di stabilità territoriale;

- che gli enti che hanno ottenuto/ceduto spazi finanziari nel 2011 avranno saldi obiettivi peggiorati/migliorati, nel 2012 e nel 2013, in misura pari al 50% annuo della quota acquisita/ceduta;

- che gli enti dovranno di conseguenza considerare complessivamente, anche in sede di assestamento del bilancio 2011 e per il pluriennale 2012-2013, la rideterminazione dell'obiettivo 2011 e degli obiettivi 2012-2013;

RILEVATO

- che l'istruttoria non ha evidenziato profili di gravi irregolarità, suscettibili di "pronuncia specifica" ai sensi di legge, ma profili di irregolarità non grave e/o sintomi di criticità gestionale;
- che l'istruttoria deve pertanto considerarsi conclusa, ma che i profili di cui sopra, nell'ambito dei principi del controllo collaborativo, vadano segnalati agli Enti a prescindere da un preventivo contraddittorio, così demandando all'autonomia degli Enti stessi di disporre sia le verifiche, sia le eventuali misure di correzione;

DELIBERA

Dalla relazione dell'organo di revisione sul bilancio di previsione 2011 e dall'esame dei prospetti ad essa allegati, non emergono irregolarità contabili gravi suscettibili di pronuncia specifica.

La Sezione ritiene opportuno, nell'ottica collaborativa del controllo, fornire comunque alcune osservazioni emerse in seguito all'approfondimento dei dati trasmessi con i questionari, che si ritiene utile segnalare contestualmente, in funzione di ausilio all'organo elettivo.

Gli elementi rilevati riguardano situazioni di criticità e/o irregolarità non gravi che vanno corrette, o il cui ripetersi va evitato, e necessitano quindi di particolare attenzione, da parte dell'Ente, nell'esercizio in corso ed anche nella gestione dei bilanci futuri.

E.B. – EQUILIBRI DI BILANCIO

B) L'istruttoria di controllo può considerarsi conclusa. Tuttavia, si ritiene opportuno segnalare la presenza delle seguenti situazioni di irregolarità contabile che vanno corrette o il cui ripetersi va evitato e/o di sintomi o situazioni di criticità che, pur non avendo ricaduta sugli equilibri in fase di predisposizione del bilancio, meritano particolare attenzione nel prosieguo della gestione, potendo alterarne la stabilità:

- In base ai dati inseriti nel prospetto 1.2 del questionario, emerge che l'Ente prevede di utilizzare entrate aventi natura di eccezionalità, e che tali importi superano le eventuali spese non ricorrenti ivi indicate. La destinazione della differenza a copertura di spese correnti a carattere ripetitivo, avendo l'entrata carattere straordinario, può influenzare i risultati dell'esercizio 2011.
- La sovrastima delle seguenti poste attive, considerato che le seguenti entrate sono state previste in misura superiore al 10% rispetto agli accertamenti del 2010 (limite il cui superamento viene considerato dalla Sezione sintomo di criticità):
 - Proventi da permessi a costruire (+14,87%).
 - Sanzioni amministrative pecuniarie per violazioni al codice della strada (+26,67%).
 - Entrate da recupero evasione tributaria (+ 173,44 %).
- Al fine della salvaguardia degli equilibri di bilancio si ravvisa l'opportunità della costituzione di un fondo svalutazione crediti a presidio delle maggiori entrate straordinarie previste per recupero evasione tributaria.

O.P. - ORGANISMI PARTECIPATI

B/II) L'istruttoria di controllo può considerarsi conclusa. Tuttavia gli organismi partecipati (Darsena Toscana S.r.l.), si trovano nelle fattispecie di cui all'art. 2447 (2482 ter) del codice civile. La decisione dell'assemblea dei predetti organismi partecipati ha previsto la liquidazione della partecipata.

Si richiama l'attenzione sull'esigenza di adottare tempestive misure di risanamento della gestione aziendale, ovvero di valutare i riflessi finanziari e patrimoniali delle decisioni assembleari per l'Ente.

C.I. - CAPACITA' DI INDEBITAMENTO

B) L'istruttoria di controllo può considerarsi conclusa, tenuto conto che sono stati rispettati i vincoli quantitativi e qualitativi previsti dalla legge.

Tuttavia, in base a quanto rappresentato dall'organo di revisione, risulta che l'Ente nel corso del 2011 prevede di procedere alla realizzazione di opere mediante lo strumento del leasing immobiliare in costruendo.

In via generale, l'istituto contrattuale è riconducibile al partenariato, con i rischi a carico prevalentemente del soggetto privato. Al riguardo, le Sezioni Riunite in sede di controllo, nell'esercizio della funzione di nomofilachia, con delibera n. 49/CONTR/2011 del 16/9/2011, hanno operato un'interessante ricostruzione dell'istituto de quo, nel senso che occorre verificare la sussistenza di determinate caratteristiche connesse al rischio, in assenza delle quali il leasing immobiliare in costruendo deve essere considerato indebitamento.

Si invita pertanto l'Ente a porre particolare attenzione agli aspetti di seguito analizzati:

- qualora il contratto posto in essere non abbia i requisiti del partenariato, definiti da Eurostat e il medesimo presenti i profili riassunti ed indicati nella citata delibera n. 49 delle Sezioni Riunite della Corte dei Conti, l'Ente dovrà tener conto degli oneri finanziari riconducibili al contratto per la verifica della sostenibilità del debito (gli oneri a carico dell'Ente debbono essere considerati ai fini della verifica del rispetto dei limiti previsti dall'art. 204 del D.Lgs. 267/2000, come modificato dall'art. 2 comma 39 del D.L. n. 225/2010, convertito in L. n. 10 del 26/02/2011).

Resta comunque impregiudicata ogni considerazione in ordine alle valutazioni sulla convenienza economica, che è correlata all'esercizio della discrezionalità, nel pieno rispetto dei principi di efficienza, efficacia ed economicità.

S.P. - SPESA DI PERSONALE

B/II) L'istruttoria di controllo può considerarsi conclusa, tenuto conto che, dalla relazione dell'organo di revisione ed in base ai dati finanziari forniti dall'organo stesso, risulta una riduzione della spesa di personale nel 2011 rispetto a quella sostenuta nel 2010, in osservanza del principio di cui all'art. 1, comma 557, della Legge 27/12/2006, n. 296, come modificato dall'art. 14 comma 9 del D.L. 78/2010 convertito in L. 122/2011.

Tuttavia si è rilevato che l'Ente ha programmato nel 2011 nuove assunzioni di personale e proroghe dei contratti a tempo determinato.

C.D.I. - CONTRATTAZIONE INTEGRATIVA E FONDI

B) L'istruttoria di controllo può considerarsi conclusa tenuto conto che, dalla relazione dell'organo di revisione e dai chiarimenti istruttori è emerso che l'Ente non ha ancora materialmente provveduto alla riduzione del fondo per le cessazioni del personale, ma che, già con l'atto di costituzione del fondo 2011, adottato in via temporanea nelle more di chiarimenti interpretativi, per la sua effettiva definizione, veniva fatta salva l'adozione di successivi atti da riferire alla medesima annualità. L'Ente ha dichiarato inoltre di aver *"attivato solamente le risorse stabili", la cui entità, effettuata una stima della riduzione che dovrà essere operata, pare ampiamente assicurare circa la possibilità di liquidare le competenze stipendiali di natura stabile da corrispondere mensilmente per il 2011 (indennità di turno, rischio etc.)*".

Le risorse del fondo per il 2011 quindi, alla data attuale, non sono state ancora ridotte in misura proporzionale alla riduzione, nel medesimo anno del personale in servizio. Al riguardo, occorre sottolineare che il contenimento la spesa di personale è considerata dal legislatore, nelle manovre degli ultimi anni, quale strumento di coordinamento di finanza pubblica. Già nelle disposizioni indicate dall'art. 1 comma 557 della legge 296/2006, come modificato dall'art.14, comma 7, del d.l. 78/2010, convertito in legge 122/2010, ai fini del concorso delle autonomie locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, gli Enti locali assicurano la riduzione delle spese di personale, con azioni da modulare nell'ambito della propria autonomia e rivolte, in termini di principio, fra l'altro al contenimento delle dinamiche di crescita della

contrattazione integrativa. Ed ancora, con l'art. 9 comma 2-bis del decreto legge n. 78/2010 citato, il legislatore ha posto un limite alle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, a decorrere dal 1° gennaio 2011 e sino al 31 dicembre 2013, disponendo che l'ammontare complessivo di ciascuna delle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, non può superare il corrispondente importo dell'anno 2010 ed che lo stesso è, comunque, automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio.

La riduzione del fondo 2011 (che ha come base di calcolo il fondo 2010), proporzionale alla riduzione del personale in servizio, è stata quindi espressamente indicata dal legislatore, pur trattandosi di un principio immanente, correlato al buon andamento in via generale ed alla coerenza fra risorse accessorie e personale destinatario.

Orbene, il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato-IGOP, con la circolare n. 12 del 15 aprile 2011, ha suggerito, al fine di rendere uniforme l'applicazione della suddetta disposizione, un possibile modello matematico: la riduzione può essere operata, per ciascuno degli anni 2011-2012-2013, sulla base del confronto tra il valore medio dei presenti nell'anno di riferimento rispetto al valore medio relativo all'anno 2010, intendendosi per valore medio la semisomma (o media aritmetica) dei presenti, rispettivamente, al 1° gennaio e al 31 dicembre di ciascun anno. La variazione percentuale tra le due consistenze medie di personale determinerà la misura della variazione da operarsi sul fondo.

La Sezione ritiene, quindi, che, in via previsionale, l'Ente sia tenuto a prevedere la riduzione del fondo delle risorse accessorie, in correlazione alla previsione delle cessazioni dal servizio o comunque riduzioni di personale, che in via programmatica deve conoscere, operando poi l'eventuale rimodulazione a fine esercizio. Occorre anche porre in luce che la riduzione del fondo, proporzionale alle cessazioni avvenute nel medesimo esercizio finanziario, riguarda in primo luogo le risorse stabili che, peraltro, sono le sole direttamente ed immediatamente correlate all'effettiva massa salariale legata all'organico in servizio dell'ente. Le risorse variabili sono connesse alle prestazioni rese dal personale in servizio, ed ai risultati conseguiti, nella logica di premialità e valorizzazione del merito. La riduzione del fondo deve operare nell'anno stesso in cui si sono verificate le cessazioni. È evidente che solo a fine anno vi può essere la verifica effettiva della consistenza del fondo per l'anno 2011. Tuttavia sono opportuni una previsione attendibile ed un monitoraggio costante nel corso dell'esercizio, al fine di evitare riflessi negativi sugli equilibri del fondo complessivo.

L'algoritmo proposto dall'IGOP opera un calcolo medio, di fatto di minor impatto sull'entità del fondo, ma di minor complessità rispetto ad un calcolo più articolato, che tenga conto in via previsionale della data di cessazione delle singole unità per il periodo di permanenza in servizio nell'anno solare di cessazione. Il costante monitoraggio in corso dell'anno mira proprio a garantire maggiore certezza di somme a disposizione per l'erogazione degli istituti contrattualmente previsti.

DISPONE

che copia della presente deliberazione sia trasmessa al Consiglio Comunale, al Sindaco e, per conoscenza, all'Organo di revisione dell'Ente e al Consiglio delle Autonomie locali.

Così deciso in Firenze, nella Camera di Consiglio del 08 novembre 2011.

Il Presidente
f.to Vittorio GIUSEPPONE

Il Relatore
f.to Alessandra SANGUIGNI

Depositata in Segreteria il 08 novembre 2011

Il Funzionario preposto al Servizio di supporto
f.to Fabio CULTRERA