



Deliberazione n. FVG/ 18 /2018/PRSE

REPUBBLICA ITALIANA

la

CORTE DEI CONTI

Sezione di controllo della regione Friuli Venezia Giulia

I Collegio

composto dai seguenti magistrati:

PRESIDENTE: dott. Antonio Caruso
CONSIGLIERE: avv. Fabrizio Picotti (relatore)
CONSIGLIERE: dott.ssa Emanuela Pesel

Deliberazione del 15 marzo 2018

concernente il controllo eseguito sull'osservanza degli obblighi di finanza pubblica nell'esercizio 2015 da parte del Comune di San Lorenzo Isontino. Mancata osservanza del patto di stabilità regionale con riferimento al saldo finanziario di competenza mista. Inattendibilità dei dati relativi al contenimento della spesa per il personale.

Visto l'articolo 100, comma 2, della Costituzione;

vista la legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1, e successive modifiche e integrazioni (Statuto speciale della Regione Friuli Venezia Giulia);

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

visto il decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975, n. 902, così come modificato dal decreto legislativo 15 maggio 2003, n. 125, recante norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Friuli Venezia Giulia in materia di funzioni di controllo della Sezione regionale della Corte dei conti;

viste le leggi regionali che disciplinano l'ordinamento contabile e il coinvolgimento negli obiettivi di finanza pubblica degli Enti locali della regione e in particolare l'art. 12 della legge regionale 30 dicembre 2008 n. 17 e successive modificazioni ed integrazioni nonché l'art. 14 della legge regionale 30 dicembre 2014 n. 27 e successive modificazioni ed integrazioni;

visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

visto il decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, recante "Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012";

visto l'articolo 1, comma 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005 n. 266 (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 in ordine ai bilanci di previsione e ai rendiconti degli Enti medesimi;

vista la deliberazione della Sezione delle autonomie della Corte dei conti n. 22/ SEZAUT/2016/INPR del 30 maggio 2016, con la quale sono state approvate le linee guida per la redazione delle relazioni e i questionari per l'attuazione dell'articolo 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005 n. 266, relativi al rendiconto 2015 degli enti locali;

vista la deliberazione di questa Sezione, in adunanza plenaria, n. 11 del 7 febbraio 2018, avente per oggetto l'approvazione del programma delle attività di controllo per l'anno 2018;

vista l'ordinanza presidenziale n. 12/2018 del 14 marzo 2018 relativa alla competenza e alla composizione dei Collegi della Sezione;

esaminata la relazione inoltrata alla Sezione dall'Organo di revisione del Comune di San Lorenzo Isontino in ordine al rendiconto 2015;

preso atto che tale Comune rientra tra quelli con popolazione superiore a 1.000 abitanti e che nell'esercizio 2015 risultava sottoposto ai vincoli del patto di stabilità;

esaminata la documentazione dimostrativa delle risultanze del rispetto del Patto di stabilità interno da parte degli Enti locali della regione nel 2015, come trasmessa alla Sezione dalla Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia, ivi compresa la nota della Direzione centrale Autonomie locali e coordinamento delle riforme acquisita al protocollo della Sezione in data 28.3.2017 al n. 1036, dalla quale risulta che il Comune nel 2015 avrebbe conseguito gli obiettivi di finanza pubblica previsti dal patto di stabilità interno alla Regione;

esaminate, per quanto di interesse, le risultanze della gestione contabile del Comune di San Lorenzo Isontino per l'esercizio 2015;

precisato che la Sezione ha preso in esame in questa sede solo alcuni aspetti fondamentali delle risultanze contabili e finanziarie della gestione desumibili dalla relazione dell'Organo di revisione e in particolare quelle afferenti il rispetto del patto di stabilità e il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica da parte del Comune;

richiamata la nota istruttoria della Sezione n. 2974 del 26 ottobre 2017;

visto il riscontro dell'Organo di revisione di cui alla nota in data 15 novembre 2017 (acquisita dalla Sezione al prot. E n. 3207 del 15.11.2017);

viste le risultanze del contraddittorio intercorso con il Comune e con l'Organo di revisione, di cui alla nota della Sezione n. 635 del 31 gennaio 2018 e alla nota del Responsabile del Servizio finanziario dell'Ente n. 754 del 9 febbraio 2018 (acquisita dalla Sezione al prot. E n. 776 del 12.2.2018);

vista l'ordinanza presidenziale n. 14 del 15 marzo 2018 con la quale è stato convocato il I Collegio;

udito il Magistrato relatore cons. avv. Fabrizio Picotti;

CONSIDERATO

Si premette che la presente deliberazione è espressione di un oggetto e di un metodo di

controllo che ricalca quello seguito con riferimento agli obblighi di finanza pubblica del Comune negli anni 2013 e 2014 e viene emessa nell'ambito di un ciclo di controlli eseguiti ai sensi dell'art. 1, comma 166 e seguenti, della legge 266/2005 e degli artt. 148 e 148 bis del decreto legislativo 267/2000. Essa attiene esclusivamente alla verifica dell'avvenuto rispetto degli obblighi di finanza pubblica (rispetto del saldo di competenza mista, contenimento della spesa del personale e riduzione dell'indebitamento) concernenti il patto di stabilità 2015, in un'ottica di livello regionale, che intende il Comune come compartecipe del raggiungimento del complessivo equilibrio economico finanziario del sistema regionale stabilito dagli accordi della Regione con lo Stato.

L'obiettivo finale del controllo della Sezione è dunque finalizzato a verificare, con un intento ausiliario votato al coordinamento della finanza pubblica, l'attendibilità delle risultanze contabili ed economico finanziarie della gestione degli Enti locali del Friuli Venezia Giulia nell'esercizio 2015. Poichè tale attività della Sezione fa seguito a quelle svolte dai competenti uffici regionali ai fini della certificazioni di loro competenza, ne consegue che viene indirettamente coinvolta nel controllo anche l'azione degli apparati regionali, su cui gravano gli adempimenti di monitoraggio, comunicazione e certificazione dei dati rilevanti ai fini del patto di stabilità, nell'ambito della responsabilità che grava sulla Regione in ordine al raggiungimento del risultato complessivo di finanza pubblica.

In conclusione, sotto il profilo metodologico il controllo della Sezione continua a essere alimentato sia da una logica ausiliaria nei confronti dell'Ente, a tutela del suo stato di "salute finanziaria", sia da una logica di coordinamento della finanza pubblica, a tutela dell'interesse generale a chè le risultanze contabili dell'ente concorrano a generare risultati di finanza pubblica regionali corrette e attendibili.

Esito del controllo

Il controllo ha riscontrato quanto di seguito precisato in ordine alla verifica del rispetto del Patto di stabilità 2015 da parte del Comune di San Lorenzo Isontino.

a) Obiettivo del saldo finanziario in termini di competenza mista [articolo 14, comma 2, lett. a), della L.R. 27/2014]

Nella propria relazione al rendiconto 2015 (precisamente nel foglio excel allegato al "questionario" di cui all'art. 1, comma 166, della L. 266/2005), l'Organo di revisione ha attestato il conseguimento, da parte dell'Ente, degli obiettivi del Patto di stabilità interno nell'anno 2015.

Il Modello 3B "SALDO FINANZIARIO in termini di competenza mista - Dati di consuntivo 2015", reso dall'Ente alla Regione, evidenzia le seguenti risultanze:

Saldo finanziario conseguito dall'Ente nell'anno 2015	€ - 85.412
Obiettivo programmatico annuale determinato dalla Regione	€ - 88.646
Differenza tra saldo finanziario conseguito e obiettivo programmatico	€ + 3.234

Sulla base di quanto su esposto, il Comune di San Lorenzo Isontino avrebbe rispettato il

patto di stabilità regionale 2015 sotto il profilo del raggiungimento dell'obiettivo del saldo finanziario in termini di competenza mista, poiché il saldo finanziario ottenuto è superiore all'obiettivo programmatico determinato, secondo la vigente normativa in materia, in attuazione e nel rispetto di quanto definito nell'ambito dell'accordo Stato-Regione.

Per contro, dall'esame dei dati esposti nel Modello 3B emerge che alla voce "S FONDO [a detrarre: fondo pluriennale di parte corrente (previsioni definitive di spesa)] è stato attribuito valore "zero".

Tale risultanza è difforme da quella rappresentata per il fondo pluriennale di spesa, di parte corrente, nel Conto del bilancio 2015 (schema del rendiconto armonizzato) e confermata dall'Organo di revisione al paragr. 1.2 del "questionario" relativo al rendiconto 2015, pari ad euro 31.002,25.

Tenuto conto dell'esiguità del margine di raggiungimento dell'obiettivo del saldo (euro + 3.234) e delle precisazioni contenute nel decreto Mef-Rgs n. 52505 del 26.6.2015 (paragr. B.2.1), quanto sopra è stato sottoposto all'attenzione dell'Organo di revisione che, al riguardo, ha comunicato quanto segue:

"Con riferimento ai contenuti del Modello 3 (saldo finanziario in termini di competenza mista - dati a consuntivo 2015) si evidenzia che il Modello non è stato compilato correttamente: in particolare alla voce S FONDO [a detrarre: fondo pluriennale di parte corrente (previsioni definitive di spesa)] va indicato l'ammontare del fondo stesso pari ad € 31.002. In conseguenza di ciò le risultanze corrette del saldo finanziario in termini di competenza mista sono le seguenti:

<i>SFIN (Saldo Finanziario)</i>	<i>- 116.414</i>
<i>OB (Obiettivo Programmatico Annuale Saldo Finanziario 2015 - Patto Regione)</i>	<i>- 88.646</i>
<i>DIFF (Differenza tra il Risultato Netto e Obiettivo Annuale Saldo Finanziario)</i>	<i>- 27.768 "</i>

Sul punto, in sede di contraddittorio, il Responsabile del Servizio finanziario dell'Ente ha fornito le seguenti ulteriori precisazioni:

"[...] Si conferma che il modello 3 (saldo finanziario in termini di competenza mista - dati a consuntivo 2015) non è stato compilato correttamente, in particolare alla voce <S FONDO a detrarre: fondo pluriennale di parte corrente (previsioni definitive di spesa)> non è stato inserito l'importo di euro 31.002,00. Purtroppo nei monitoraggi in corso d'anno erroneamente non è mai stati inserito, il mancato inserimento ha fatto sì che inesattamente l'ente avesse creduto sempre di aver rispettato il patto di stabilità assegnato.

A completamento, si evidenzia che durante il mese di dicembre 2015 sono stati effettuati numerosi pagamenti per il titolo II, anche frazionati e che non è stato possibile, in considerazione dell'ultimo mese dell'esercizio finanziario, provvedere ad un'adeguata verifica e controllo sui pagamenti ai fini del patto di stabilità interno. Inoltre l'errore nella compilazione del modello 3B e nei precedenti modelli a pareggio, come sopra descritto, ha fatto sì che il controllo da parte dell'ufficio ragioneria risultasse positivo, con il rispetto del Patto di stabilità

(n.d.r.: segue prospetto contenente elenco dei pagamenti). *Sul totale dei pagamenti di euro 338.235,42 nel titolo II (investimenti), euro 189.735,49 sono stati effettuati nel mese di dicembre 2015, diversi comprendono lavorazioni urgenti e nelle scuole, alcuni riguardano la pubblica illuminazione e la viabilità.*

Si inviano le sopra esposte informazioni evidenziando la buona fede dell'errore [...]."

Alla luce di quanto sopra, si prende atto dell'erronea compilazione del Modello 3B. La corretta considerazione dell'entità del fondo pluriennale vincolato in spesa, di parte corrente (euro 31.002,00 anziché euro "zero"), nel modello 3B conduce ad una riduzione del saldo finanziario al di sotto dell'obiettivo programmatico, con il conseguente mancato rispetto del Patto di stabilità. In conclusione, la non corretta compilazione del modello 3B pregiudica il raggiungimento dell'obiettivo del saldo finanziario in termini di competenza mista.

b) Obiettivo del contenimento della spesa per il personale [articolo 14, comma 2, lett. c), della L.R. 27/2014 - articolo 12, commi 25-27 bis, della L.R. 17/2008]

Secondo il dettato normativo di cui all'articolo 14, comma 2, lett. c), della L.R. 30 dicembre 2014, n. 27 (legge finanziaria 2015), nell'anno 2015 gli enti locali sottoposti ai vincoli del patto di stabilità interno erano assoggettati alle disposizioni legislative di cui all'articolo 12, commi 25 e seguenti, della L.R. 30 dicembre 2008, n. 17.

Nell'ottica del contenimento della spesa per il personale, il richiamato comma 25 in vigore nel 2015 prevede, per quanto qui rileva, che gli enti che presentano come media del triennio 2011-2013 un rapporto tra spesa di personale e spesa corrente superiore al 30% assicurano per ogni anno del triennio 2015-2017 il contenimento della spesa di personale, rispetto al valore medio del triennio 2011-2013, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'Irap, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali, garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale. Le spese di personale da considerare ai fini dell'applicazione della norma sono quelle iscritte all'Intervento 1 della spesa corrente, nonché quelle sostenute per i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, per la somministrazione di lavoro, per il personale di cui all'articolo 110 del d.lgs. 267/2000.

Le spese di personale connesse alle convenzioni ed alle associazioni intercomunali di cui agli artt. 21 e 22 della L.R. 1/2006 sono valorizzate pro-quota da parte dei singoli enti partecipanti, nei modi previsti dal comma 25 bis del succitato articolo 12.

Il successivo comma 27 del medesimo articolo 12 prevede che, ai fini di quanto previsto dal comma 25, non rilevano le maggiori spese di personale connesse a nuove assunzioni relative a determinate categorie di lavoratori e tipologie di contratti.

Ciò posto dalla normativa, dai dati forniti dall'Organo di revisione relativamente al rendiconto 2015 e dal Modello 5 bis di monitoraggio della spesa di personale nel Patto di stabilità si evince che l'Ente presenta come media del triennio 2011-2013 una "spesa di personale netta" pari ad euro 374.766 ed un rapporto "spesa di personale / spesa corrente" pari al 33,84% (per il calcolo del valore assoluto e della percentuale sono state considerate le

"rettifiche" previste a norma di legge).

Poiché il citato rapporto è superiore al 30%, allo stato dei dati e delle informazioni acquisiti dalla Regione e dall'Organo di revisione, si è dedotto che nel 2015 l'Ente fosse obbligato al contenimento della spesa di personale nei modi previsti dal succitato comma 25.

Nel Modello 5B, che riporta i dati riferiti al consuntivo 2015, la "spesa di personale netta 2015" ammonta ad euro 319.304 e risulta inferiore al corrispondente aggregato medio del triennio 2011-2013 (euro 374.766). Pertanto, alle luce delle risultanze finali dei Modelli del monitoraggio resi alla Regione, l'obiettivo del contenimento della spesa di personale pare raggiunto.

Fermo restando tale risultanza, dalle verifiche effettuate dalla Sezione sui contenuti dei menzionati Modelli 5B e 5 bis sono scaturite discordanze/incoerenze fra alcuni dati ivi riportati e quelli, aventi medesima valenza, tratti dal Conto del bilancio (fonte Sirtel), nonché da precedenti conteggi della spesa di personale forniti dall'Organo di revisione in sede di istruttoria del controllo sul rispetto del Patto di stabilità interno 2013 e 2014. In tal senso, il Magistrato istruttore ha chiesto all'Organo di revisione "di fornire chiarimenti, esplicitandone i conteggi, sulla composizione della spesa di personale riferita al triennio 2011-2013, nonché della spesa riferita al 2015".

Dopo la disamina della nota di riscontro (nota dell'Organo di revisione in data 15 novembre 2011, acquisita dalla Sezione al n. 3207 nella medesima data) si possono trarre le seguenti conclusioni:

1) Il Modello 5 bis inviato dall'Ente alla Regione non risulta correttamente compilato nelle voci di seguito indicate:

- Spesa di personale di cui all'Intervento 1 relativa agli anni 2011, 2012 e 2013. Pur tenendo conto della presenza di spese per collaborazioni esterne, dall'analisi comparata della spesa con i corrispondenti dati Sirtel emergono discordanze che comunque non trovano chiarimento in sede istruttoria.

- Rettifiche "a detrarre" di cui al comma 25 bis dell'art. 12, LR 17/2008. Emerge che in tale voce di spesa, i cui valori sono portati in detrazione della spesa di personale in ciascuno degli anni del triennio 2011-2013, siano state erroneamente considerate tipologie di spesa di personale già indicate al comma 27 del citato articolo 12; precisamente, le spese per "lavoratori socialmente utili" ed il "rimborso lavoro occasionale". Occorre qui precisare che - alla luce della vigente normativa - le tipologie di spesa espressamente indicate al menzionato comma 27 non rilevano ai fini di quanto previsto dal precedente comma 25, nel caso, solo nei conteggi della spesa riferita all'anno 2015 e non in quelli della spesa del triennio 2011-2013.

Al riguardo, in sede istruttoria la Sezione ha richiamato l'attenzione sulle informazioni esplicative fornite dalla Regione (Servizio finanza locale) con la circolare n. 0001097/P del 20.1.2015. In ordine all'argomento qui trattato, detta circolare riporta le seguenti precisazioni:

"Calcolo media di personale triennio 2011-2013"

[...] Ai fini del calcolo della media del rapporto tra spesa di personale e spesa corrente, riferita

al triennio 2011-2013 (30%), che rappresenta il nuovo dato di natura strutturale, non si effettuano rettifiche ad eccezione di:

- oneri dovuti ad arretrati per rinnovi contrattuali riferiti ad anni precedenti il triennio in esame;

- quote in aggiunta o in diminuzione dovute a spese di personale riferite a funzioni svolte in forma associata o in convenzione."

2) Anche il **Modello 5B** inviato alla Regione presenta errori di compilazione e carenze non chiarite, in particolare con riferimento alle seguenti voci:

- La spesa di personale di cui all'Intervento 1 risulta incoerente con il corrispondente dato Sirtel. Inoltre, non è chiaro come sia stata contabilizzata in bilancio la spesa relativa a "LSU e lavoro occasionale".

- Rettifiche "a detrarre" di cui al comma 25 bis dell'art. 12, LR 17/2008. Non viene fornito alcun dettaglio delle componenti di tale voce di spesa portata in detrazione. Nella nuova rappresentazione delle detrazioni, fornita dal Revisore in sede istruttoria, vengono esposti solo dati numerici che appaiono incoerenti con quelli originari del Modello 5B. Per di più, da quest'ultima rappresentazione si evince che nel calcolo della spesa del 2015 non sarebbero state considerate spese per "cantieri di lavoro" la cui esclusione non risulta prevista normativamente.

3) La **revisione dei Modelli 5B e 5 bis, operata dall'Organo di revisione.** In generale, si osserva che le rettifiche/rielaborazioni curate dal Revisore non sono supportate da spiegazioni/motivazioni giustificative della non conforme compilazione dei Modelli del monitoraggio inviati alla Regione.

Si osserva, altresì, che alcune informazioni inerenti il metodo di calcolo risultano meramente trascritte dalla precedente nota istruttoria avente ad oggetto la spesa di personale nel Patto di stabilità 2013 e 2014 (nota dell'Organo di revisione in data 8 maggio 2017), talchè la stessa procedura di riesame potrebbe non aver tenuto conto con precisione delle modifiche intervenute per l'anno 2015 alla normativa in materia di personale di cui all'articolo 12, commi 25 e seguenti, della L.R. 17/2008. Parimenti, il nuovo metodo di calcolo non considera le informazioni e gli indirizzi operativi contenuti nelle circolari regionali, in particolare nella circolare n. 0001097/P/2017 del Servizio finanza locale.

Carenze informative sono ancora evidenti nella mancanza dei dati dettagliati riguardo alla valorizzazione pro-quota delle spese di personale connesse alle convenzioni e alle associazioni intercomunali di cui agli articoli 21 e 22 della L.R. 1/2006: nonostante l'evidenza posta sul tema in sede di istruttoria, non sono pervenute alla Sezione le dovute informazioni come espressamente richiesto in calce al paragr. 4 del foglio excel allegato al "questionario" relativo al rendiconto 2015.

Secondo i conteggi riveduti dall'Organo di revisione, l'aggregato "spesa di personale netta - media nel triennio 2011-2013" assomma ad euro 398.755,92 (euro 374.766 nel Modello 5 bis). Il rapporto "spesa di personale netta / spesa corrente netta" è espresso con il valore

33,53% (nel Modello 5 bis era 33,84%) considerando, comunque, che in sede di ricalcolo i valori della "spesa corrente di cui al titolo I" riferiti agli anni 2011-2013 non sono stati opportunamente rettificati seppur in presenza di "rettifiche" apportate alla spesa di personale. Ancora secondo i nuovi conteggi, la "spesa di personale netta a rendiconto 2015" ammonta ad euro 395.042,55 (euro 319.304 nel Modello 5B).

Per quanto sopra detto, ai fini della verifica del raggiungimento dell'obiettivo del Patto di stabilità di cui all'articolo 14, comma 2, lett. c), della L.R. 27/2014 è evidente l'inattendibilità dei dati contenuti nei Modelli 5B e 5 bis a rendiconto 2015, come trasmessi dall'Ente alla Regione, come pure appaiono inattendibili le risultanze dei nuovi conteggi forniti dall'Organo di revisione in sede istruttoria.

In sede di contraddittorio l'Organo di revisione e l'Amministrazione dell'Ente non hanno esposto osservazioni né fornito ulteriori chiarimenti in ordine a quanto sopra riportato con riferimento all'obiettivo del contenimento della spesa di personale. Le criticità qui illustrate sono quindi rimaste tali e depongono per l'inattendibilità delle risultanze della spesa del personale rappresentata dal Comune ai fini del patto di stabilità 2015. Conseguentemente si configura un sostanziale difetto di adempimento da parte del Comune stesso dell'obbligo di attestazione delle dinamiche della spesa del personale rilevanti per la dimostrazione, che compete al Comune, dell'avvenuto rispetto del patto di stabilità 2015.

Per i motivi sopra rappresentati e per le finalità indicate, la Sezione

DELIBERA

- di rendere all'Organo consiliare del Comune di San Lorenzo Isontino la pronuncia di cui all'art. 1, commi 166 e seguenti della legge 23 dicembre 2005 n. 266 nei termini sopra esposti;
- di trasmettere copia della presente deliberazione alla Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia, Direzione centrale autonomie locali e coordinamento delle riforme.

ORDINA ALLA SEGRETERIA

- di trasmettere copia della presente deliberazione al Consiglio Comunale, al Sindaco e all'Organo di revisione dell'Ente;
- di trasmettere copia della presente deliberazione alla Direzione centrale autonomie locali e coordinamento delle riforme della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia;
- di pubblicare la presente deliberazione sul sito web della Sezione e di curare gli adempimenti necessari per la pubblicazione sul sito web istituzionale della Corte dei Conti.

Così deciso in Trieste nella Camera di Consiglio del 15 marzo 2018.

Il Relatore
Fabrizio Picotti

Il Presidente
Antonio Caruso

Depositata in Segreteria in data

19.3.2018

Il preposto al Servizio di supporto

Leodi Pasian