



REPUBBLICA ITALIANA

LA

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 12 novembre 2014, composta da:

Dott.ssa. Elena BRANDOLINI	Presidente f.f.
Dott. Giampiero PIZZICONI	Primo Referendario
Dott. Tiziano TESSARO	Primo Referendario, relatore
Dott. Francesco MAFFEI	Referendario
Dott.ssa Francesca DIMITA	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 decreto legge n. 174 del 10 ottobre 2012 convertito in legge n. 213 del 7 dicembre 2012;

VISTA la deliberazione della Sezione delle autonomie della Corte dei conti n. 18/SEZAUT/2013/INPR del 12 luglio 2013 recante *"le linee guida, i relativi questionari ed i criteri cui devono attenersi, ai sensi dell'art. 1, comma 167, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (finanziaria 2006) gli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali nella predisposizione di una relazione sul rendiconto dell'esercizio 2012 ed i questionari allegati (questionari per le province; questionari per i comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti; questionari per i comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti)";*

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

ESAMINATA la relazione sul rendiconto di gestione per l'esercizio finanziario 2012, redatta dall'organo di revisione del Comune di Villa Bartolomea (VR) sulla base dei criteri indicati dalla Sezione delle Autonomie con la deliberazione sopra indicata;

VISTA la nota in data 20/6/2014 prot. n. 5239, con la quale il magistrato istruttore chiedeva notizie e chiarimenti al suindicato Comune;

VISTE le deduzioni fatte pervenire dall'Amministrazione comunale con nota del 15/7/2014 prot. s.n. (acquisita al prot. C.d.c. n. 5697 del 15/7/2014);



VISTA l'ordinanza presidenziale n. 90/2014, 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;

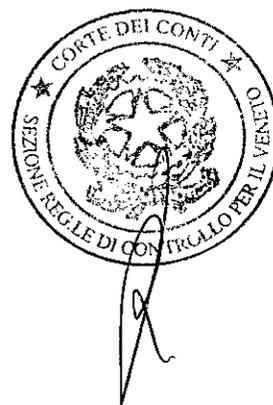
UDITO il magistrato relatore, dott. Tiziano Tessaro;

FATTO

L'esame del rendiconto 2011 del Comune di Villa Bartolomea aveva fatto emergere l'esistenza di numerose criticità che avevano richiesto un approfondimento istruttorio sfociato nelle delibere 193/2014/PRSP (PRA) in data 17 dicembre 2013 e, successivamente, 350/2014/PRSP in data 26 maggio 2014.

Anche in occasione dell'esame del rendiconto 2012 si è proceduto ad una serie di approfondimenti che hanno condotto all'audizione degli organi dell'ente in data 2/12/2013, alla presenza del Sindaco, del Segretario comunale, del Presidente del Collegio dei revisori e del Responsabile del Servizio Finanziario.

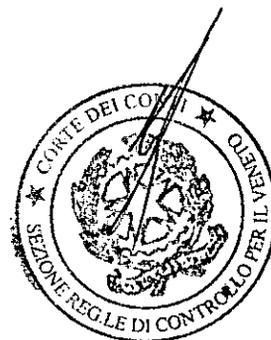
In data 1 agosto 2014 si è tenuta una successiva audizione presso la sede della Sezione Regionale di Controllo per il Veneto della Corte dei conti tra il primo ref. Tiziano Tessaro, magistrato istruttore e, per il Comune di Villa Bartolomea, il Presidente del Collegio dei revisori e il Responsabile del Servizio Finanziario. Nel corso dell'audizione è emersa la necessità di un'integrazione della risposta fornita a riscontro della nota istruttoria sul rendiconto 2012, inviata dall'Ente in data 28/08/2014 prot. n. 9399 (acquisita al prot. C.d.c. n. 6649 del 29/08/2014). Dall'esame della relazione sul rendiconto 2012, redatta, ai sensi dell'art. 1, commi 166 e ss., della legge 23 dicembre 2005 n. 266, dall'organo di



revisione del Comune di Villa Bartolomea (VR), come integrata dai citati atti, sono emerse una serie di criticità così di seguito sinteticamente descritte: il ritardo nell'approvazione del rendiconto; la precaria situazione degli equilibri di bilancio; la presenza cospicua di anticipazioni di tesoreria; la gestione dei residui correnti e dei residui in parte capitale; anomalie nella gestione del servizio conto terzi; la mancata adozione della delibera di programmazione della tempestività dei pagamenti; una mancata governance della situazione degli organismi partecipati; il mancato rispetto del parametro n. 7 relativo all'indebitamento; il mancato rispetto del parametro n. 6 relativo alla spesa del personale, con la mancata riduzione delle forme flessibili di assunzione e la presenza di incarichi di collaborazione, annoverabili tra le spese del personale; il mancato completamento dello stato patrimoniale (inventari).

Tra queste rilevavano principalmente:

- la presenza di residui attivi vetusti;
- lo sfioramento del parametro di deficiarietà n. 7): consistenza dei debiti di finanziamento non assistiti da contribuzioni superiore al 150 per cento rispetto alle entrate correnti per gli enti che presentano un risultato contabile di gestione positivo e superiore al 120 per cento per gli enti che presentano un risultato contabile di gestione negativo (fermo restando il rispetto del limite di indebitamento di cui all'art 204 del Tuel);
- lo sfioramento del parametro di deficiarietà n. 6): volume complessivo delle spese di personale a vario titolo rapportato al volume complessivo



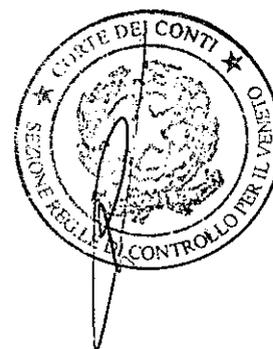
delle entrate correnti desumibili dai titoli I, II e III superiore al 39 per cento per i comuni da 5.000 a 29.999 abitanti (al netto dei contributi regionali nonché di altri enti pubblici finalizzati a finanziare spese di personale).

## DIRITTO

**I.** La funzione di controllo sugli equilibri di bilancio spettante alla Corte dei conti è stata espressamente estesa a tutti gli enti territoriali dall'articolo 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131, ai fini del coordinamento della finanza pubblica, in relazione al patto di stabilità interno e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.

Più specificatamente, in relazione ai controlli sugli enti locali e sugli enti del Servizio sanitario nazionale, l'articolo 1, commi da 166 a 172, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006) ha attribuito alla Corte dei conti un controllo diretto sui bilanci anche attraverso i revisori dei conti, nei confronti dei quali vengono emanate apposite linee-guida (art. 1, comma 167, della legge n. 266 del 2005). Tale controllo è dichiaratamente finalizzato ad assicurare, in vista della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento degli enti territoriali, la sana gestione finanziaria, nonché il rispetto, da parte di questi ultimi, del patto di stabilità interno e del vincolo in materia di indebitamento previsto dall'art. 119, comma 6, della Costituzione.

La giurisprudenza della Corte Costituzionale ha altresì chiarito che il sindacato della Corte dei conti sui bilanci preventivi e consuntivi di ciascun ente locale assume i caratteri dell'obbligatorietà, capillarità e

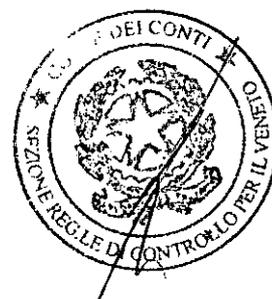


generalità, ascrivibile alla categoria del <riesame di legalità e regolarità di tipo complementare al controllo sulla gestione amministrativa> (sentenza n. 179 del 2007).

La centralità e la necessità di tale ruolo è stata ulteriormente confermata dal potenziamento dei controlli che il legislatore ha voluto delineare con le misure introdotte dal d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito nella legge 7 dicembre 2012, n. 213.

Infine, l'art. 148-bis del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera e), del surrichiamato d.l. 174, ha rafforzato i controlli attribuiti alle Sezioni regionali della Corte dei conti sui bilanci preventivi e sui rendiconti consuntivi degli enti locali, ai fini della verifica degli equilibri di bilancio, in esito ai quali – in caso di mancato adeguamento dell'ente locale alle pronunce di accertamento di irregolarità contabili o di eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica – è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria.

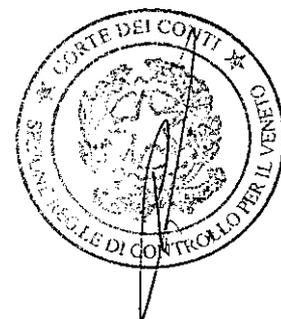
Dal quadro normativo sopra ricostruito - che ha esteso a tutto il territorio nazionale i controlli sugli enti locali e sugli enti del Servizio sanitario nazionale ai fini del rispetto del patto di stabilità interno e degli equilibri della finanza pubblica, configurando un sindacato generale ed obbligatorio sui bilanci preventivi e consuntivi di ciascun ente locale - e dalla richiamata giurisprudenza della Corte Costituzionale, consegue che l'art. 1, commi da 166 a 172, della legge n. 266 del 2005 e l'art. 148-bis



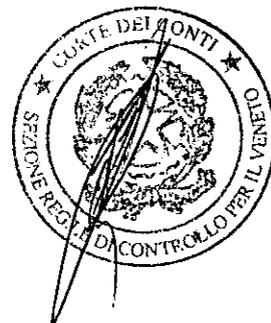
del d.lgs. n. 267 del 2000, introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera e), del d. l. n. 174 del 2012, hanno istituito ulteriori tipologie di controllo, ascrivibili a controlli di natura preventiva finalizzati ad evitare danni irreparabili all'equilibrio di bilancio, che si collocano pertanto "su un piano distinto rispetto al controllo sulla gestione amministrativa" perché servono a garantire una vigilanza indipendente sugli "obiettivi di finanza pubblica" e a tutelare "l'unità economica della Repubblica" (Corte costituzionale, sentenza n. 60/2013) e si pongono in una prospettiva non più statica - come, invece, il tradizionale controllo di legalità-regularità - ma dinamica, in grado di finalizzare il confronto tra fattispecie e parametro normativo alla adozione di effettive misure correttive funzionali a garantire il rispetto complessivo degli equilibri di bilancio (Corte Costituzionale, sentenze n. 198 del 2012, n. 179 del 2007 e n. 267 del 2006).

Per questi motivi, il sindacato di legittimità e regolarità sui bilanci dei singoli enti locali, esercitato dalle Sezioni regionali di controllo, risulta strumentale alla verifica degli esiti di conformità ai vincoli comunitari e nazionali dei bilanci degli enti locali dell'intero territorio nazionale ed è diretto a rappresentare agli organi elettivi degli enti controllati, la reale ed effettiva situazione finanziaria o le gravi irregolarità riscontrate nella gestione dell'ente, in modo tale che gli stessi possano responsabilmente assumere le decisioni che ritengono più opportune.

## **II. Esame criticità**



Ciò doverosamente precisato e passando ora all'esame delle criticità riscontrate a seguito dell'esame della relazione redatta ai sensi dell'art. 1, commi 166 e ss., della richiamata legge n. 266/2005, dall'Organo di revisione, in relazione al conto consuntivo 2012 del Comune di Villa Bartolomea, di cui ai rilievi istruttori formulati, nonché delle audizioni effettuate, la Sezione, pur tenendo in debita considerazione quanto rappresentato e precisato dal Comune in sede istruttoria - riportato in narrativa - deve, al fine di prevenire potenziali gravi pregiudizi e danni irreparabili all'equilibrio di bilancio dell'Ente, richiamare l'attenzione dell'Ente sulle osservazioni e raccomandazioni di seguito rappresentate. La maggior parte delle criticità riscontrate in relazione al conto consuntivo 2012, in questa sede esaminato, sono state peraltro già oggetto di pronunce specifiche adottate da questa Sezione di controllo: delibera n. 193/2014/PRSP (PRA) del 17/12/2013 e n. 350/2014/PRSP del 26/5/2014 nell'ambito delle quali sono stati costantemente richiamati gli organi Politici e Tecnici (ognuno per quanto di propria competenza) alla verifica puntuale e costante degli equilibri di bilancio, in particolare per quanto attiene alle politiche di rafforzamento dell'equilibrio di parte corrente, che non risultava garantito, unitamente ad una debolezza strutturale legata all'esiguità dell'avanzo; alla persistenza di una grossa massa di residui attivi vetusti del tit. III che, nonostante la preannunciata operazione di cancellazione effettuata in sede di rendiconto 2012, destavano preoccupazioni in merito al loro effettivo grado di esigibilità (con conseguente necessità di costituzione e alimentazione di apposito Fondo svalutazione crediti); allo sforamento



del parametro di deficitarietà strutturale n. 7, relativo all'indebitamento; alle spese per il personale dipendente, visto lo sfioramento del parametro di deficitarietà n. 6, imputabile dall'Ente all'inserimento nel calcolo del rapporto dei dipendenti della casa di riposo, dotazione incompressibile in base agli standard regionali e al numero di ospiti gestiti.

Le coordinate di questa disamina seguono fedelmente il tracciato delineato dall'art. 3 del D.L. n. 174/2012 e le connesse indicazioni circa le criticità rilevanti per il controllo della Corte, ossia: "...verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, della sostenibilità dell'indebitamento e dell'assenza di irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti".

Ai suddetti parametri si affiancano, nell'ambito delle gravi irregolarità contabili in contrasto coi principi del coordinamento della finanza pubblica (riconducibili, cioè, in via residuale, alle violazioni della norma in esame), la criticità connesse alla spesa del personale (in ossequio peraltro a una consolidata giurisprudenza di questa Sezione volta ad assimilare tale violazione a quella del Patto di stabilità: cfr., ex multis, Corte dei conti Sez. Veneto delibera n. 37/2010/PAR e n. 287 del 18 aprile 2011; Sezione Piemonte delibera n. 29/2012/PAR; Sezione Lombardia delibera n. 368/2012/PRSE, n. 422/2012/PAR e n. 250/2013/PAR)



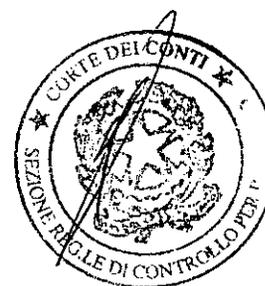
Ciò rappresentato, si procede ora alla disamina degli esiti del controllo effettuato, dalle quali sono emerse numerose irregolarità e criticità della gestione (per le quali si reputa necessario l'adozione di misure di correzione al fine, in particolare, di assicurare l'equilibrio del bilancio e di migliorare l'efficacia e l'efficienza della spesa).

### **1 Ritardo nell'approvazione del rendiconto**

Il Collegio, ricorda che il rendiconto è atto ritenuto obbligatorio dalla legge (cfr., in termini, T.A.R. Campania Napoli, Sez. I, 7/10/2004, n. 13591) e che dal ritardo nell'approvazione o dalla sua omissione, nei casi più gravi, può conseguire l'attivazione della procedura disciplinata dall'art. 137 del D.Lgs. n. 267/2000 e dall'art. 120, co. 2 e 3, Cost. circa l'eventuale esercizio di poteri sostitutivi degli organi, poteri attribuiti al Governo, con possibilità di intimare una diffida ad adempiere ed eventualmente nominare un commissario ad acta.

Evidenzia altresì la Sezione la natura di atto prodromico del rendiconto del penultimo esercizio antecedente quello cui si riferisce il bilancio, la cui assenza potrebbe comportare rilievi di illegittimità inerenti all'attendibilità e alla veridicità del successivo bilancio di previsione, attesa la chiara espressione contenuta nell'art. 172, co. 1, lett. a), del Testo Unico degli Enti Locali (D.Lgs. n. 267/2000) secondo cui al bilancio di previsione deve essere allegato il rendiconto deliberato.

Ulteriori limitazioni per l'ente, ope legis, si ravvisano nell'esclusivo e limitato utilizzo dell'avanzo di amministrazione "presunto", anziché accertato (artt. 186 e 187 D.Lgs. n. 267/2000) e nell'impossibilità di



ricorrere all'indebitamento attraverso la contrazione di nuovi mutui, secondo quanto stabilito dall'art. 203, comma 1, lett. a) del T.U.E.L. mentre, la mancata redazione dell'apposita certificazione sui principali dati del rendiconto da parte dell'ente comporta la sospensione dell'ultima rata del contributo ordinario previsto in favore dell'ente relativamente all'anno in cui l'inadempimento è avvenuto (stante il precetto contenuto nell'art. 161, commi 1 e 3, T.U.E.L., quest'ultimo nel testo modificato dall'art. 27 co. 7, L. 28/12/2001, n. 448).

Inoltre, in via provvisoria e sino all'adempimento, la ritardata approvazione del rendiconto comporta la sospensione della seconda rata del contributo ordinario (art. 21 del Principio contabile n. 3 - rendiconto degli enti locali).

Conclusivamente, la mancata approvazione del rendiconto costituisce sintomo di criticità o di difficoltà dell'ente locale di fare corretta applicazione della normativa e dei principi contabili che disciplinano l'intera materia, atteso che il rendiconto della gestione rappresenta un momento essenziale del processo di pianificazione e di controllo sul quale si articola l'intera gestione dell'ente, in grado di contenere informazioni comparative e di misurare i valori della previsione definitiva confrontandoli con quelli risultanti dalla concreta realizzazione dei programmi e degli indirizzi politici, vale a dire dei risultati, valutandone eventuali scostamenti ed analizzandone le ragioni.

Ciò vale evidentemente anche per il ritardo con cui si approva il rendiconto atteso che lo stesso riveste carattere di atto d'urgenza che



può essere approvato anche nelle particolari situazioni indicate all'art. 38 del D.Lgs. 267/2000.

Va infine ricordato che la mancata approvazione del rendiconto entro il termine del 30 aprile causa ora, in virtù dell'articolo 227, comma 2 bis (introdotto dal decreto legge n. 174 del 10 ottobre 2012) del D.Lgs. 267/2000, l'attivazione della procedura prevista dal comma 2 dell'articolo 141 del Tuel.

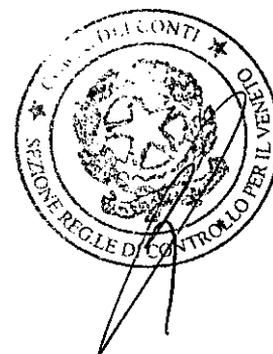
## **2 Precarietà degli equilibri di bilancio e gestione dei residui**

L'enorme massa dei residui non smaltiti e la cospicua anticipazione di tesoreria denotano uno stato di sofferenza del bilancio che non sembra trovare una adeguata soluzione rispetto a quanto già rilevato da questa Sezione con delibera 193/2014 e 350/2014.

E' noto infatti che l'art. 162, commi 1, 2° per., e 6, del D.Lgs. 267/2000 prevede che il bilancio di previsione deve essere deliberato in pareggio finanziario complessivo.

Inoltre le previsioni di competenza relative alle spese correnti sommate alle previsioni di competenza relative alle quote di capitale delle rate di ammortamento dei mutui e dei prestiti obbligazionari non possono essere complessivamente superiori alle previsioni di competenza dei primi tre titoli dell'entrata e non possono avere altra forma di finanziamento, salvo le eccezioni previste per legge.

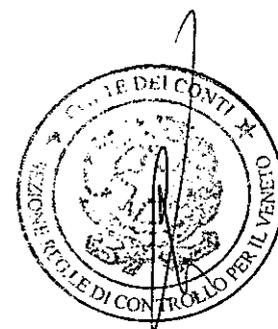
Ma l'esigenza di un monitoraggio continuo degli equilibri trova la sua necessità in un presidio permanente a tutela di fondamentali valori, di matrice costituzionale e comunitario, che radicano precisi obblighi in



capo ai soggetti che ne sono destinatari in virtù di legge: a tale riguardo si richiama quanto indicato dalla Sezione delle Autonomie nella propria deliberazione di indirizzo 23/SEZAUT/2013/INPR recante "Indicazioni per la sana gestione delle risorse nel caso del protrarsi dell'esercizio provvisorio e primi indirizzi, ex art. 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, relativi al Bilancio di Previsione 2013", al punto C) ove si afferma che "... l'art. 147, secondo comma, lettera c) TUEL, come novellato dall'art. 3 d.l. n. 174/2012, impone la necessità di "garantire il costante controllo degli equilibri finanziari della gestione di competenza, della gestione dei residui e della gestione di cassa, anche ai fini della realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica determinati dal patto di stabilità interno, mediante l'attività di coordinamento e di vigilanza da parte del responsabile del servizio finanziario, nonché l'attività di controllo da parte dei responsabili dei servizi".

A tale riguardo, la Sezione non può fare a meno di rilevare la sostanziale inadempienza a quanto prescritto nella precedente delibera n. 350/2014 che aveva fatto obbligo all'ente, e in particolare alla Giunta, all'organo di revisione e al responsabile del servizio finanziario, di monitorare la situazione critica del bilancio, trasmettendo periodicamente, con cadenza trimestrale, una relazione sullo stato della situazione finanziaria.

Ciò era tanto più importante quanto più si avvicina il momento di trapasso alla nuova contabilità armonizzata, le cui esigenze di maggiore trasparenza richiedono di far emergere le situazioni di criticità, specialmente a seguito della necessaria revisione dei residui attivi.



Al riguardo, oltre a rilevare questa grave inadempienza alle prescrizioni fornite dalla Corte, la Sezione rileva il mantenimento di residui attivi correnti più vecchi di 5 anni per un totale di € 553.770,34, il cui tasso di smaltimento nel 2012 è stato del 36,8% (10,8% riscossi e 26% stralciati), derivanti dai seguenti crediti:

- sanzioni al codice della strada: ruoli non ancora riscossi affidati ad Equitalia (ruoli esecutivi da incassare per € 584.237,60 a fronte di residui attivi riportati in bilancio per € 321.555,75);
- entrate della casa di Riposo, supportati per la maggior parte da donazioni consistenti in immobili, rimasti invenduti.

Per quanto concerne l'effettiva capacità di riscossione dei proventi da sanzioni amministrative si rileva che anche nel biennio 2011/2012, pur prendendo atto delle correzioni effettuate al punto 1.7.2 del questionario, gli incassi risultano sensibilmente inferiori rispetto ai rispettivi accertamenti, e pertanto si suggeriscono, per un'evidente esigenza di operare rilevazioni prudenziali, alcune soluzioni al riguardo:

- a) la costituzione di un adeguato fondo svalutazione crediti, calcolato in funzione dei dati storici relativi alla realizzazione di tali entrate;
- b) la costituzione di un vincolo di indisponibilità sull'avanzo di amministrazione libero, determinato in modo analogo;
- c) l'accertamento delle sanzioni utilizzando il principio di cassa, ossia effettuando la rilevazione esclusivamente in occasione dell'incasso da parte del tesoriere.

La situazione di equilibrio di bilancio assai precaria, inoltre, risulta aggravata dal fatto che l'Ente prevede tuttora nel bilancio il



mantenimento di residui passivi vetusti (5,9 milioni di euro) e di residui attivi vetusti (7,8 milioni di euro) che deriva principalmente dalla realizzazione di due ZAI (zona artigianale industriale):

- una in frazione Carpi, non è ancora stata completamente urbanizzata ed è stata solo parzialmente venduta;
- una nel Capoluogo, completata con le opere di urbanizzazione, ma che presenta ancora lotti invenduti.

Proprio in ragione di ciò, l'Ente nel 2012 ha fatto ricorso alla citata anticipazione di tesoreria e, alla domanda 1.6.2 c), è stata segnalata la stessa problematica per il 2013, di cui ora si dirà.

### **3 Anticipazioni di tesoreria**

In relazione a questo profilo, la Sezione rileva nel 2012 il ricorso ad anticipazioni di Tesoreria per un importo complessivo pari a € 1.340.160,33 e una durata complessiva di esposizione totale pari a 100 giorni e dall'esame del questionario risulta che anche nel 2013 l'Ente ha fatto ricorso ad anticipazioni.

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.*

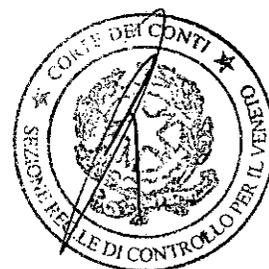


2. *Gli interessi sulle anticipazioni di tesoreria decorrono dall'effettivo utilizzo delle somme con le modalità previste dalla convenzione di cui all'articolo 210".*

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.

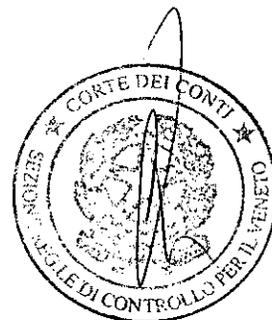
Come noto, l'art. 5 del D.Lgs 149/2011 prevede che, per la regolarità della gestione amministrativo-contabile, il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato può attivare verifiche sulla regolarità della gestione amministrativo-contabile, ai sensi dell'articolo 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 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 si richiama, per prevenire potenziali pregiudizi, l'attenzione degli organi tecnici (Ragioniere, organo di revisione, Segretario comunale, ognuno per la parte di competenza ) e degli 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.

#### **4 Anomalie nella gestione dei Servizi conto terzi**

L'istruttoria ha fatto emergere altresì le irregolarità nella gestione dei servizi per conto terzi, considerato che la richiesta di maggiore dettaglio degli impegni assunti alla voce residuale "Altre per servizi conto terzi" per € 155.027,54 ha trovato parziale riscontro da parte dell'Ente, che ha indicato a tale titolo soltanto spese per € 110.705,67. Come è noto l'inclusione di impegni tra le partite di giro, anziché in parte corrente, determina una alterazione rilevante ai fini del calcolo dei saldi del Patto di stabilità, ma anche probabilmente una patente elusione dello stesso (il saldo relativo al patto di stabilità è stato infatti pari a € 11.688,97).

Per ciò che concerne in particolare il punto 1.12 del questionario, va osservato che le entrate e le spese per servizi per conto terzi, in base al DPR 194/1996 ed all'art.168 del TUEL sono collocate, rispettivamente, nel titolo VI (entrate) e nel titolo IV del bilancio di previsione (spese).

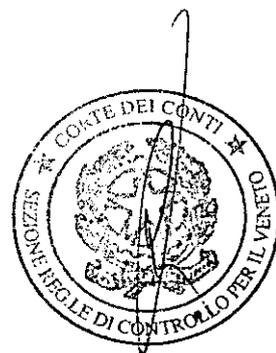


Esse hanno, come noto, un effetto figurativo perché l'ente è, al tempo stesso creditore e debitore e la loro correlazione presuppone un equilibrio.

Alla luce di quanto previsto dai "Principi contabili per gli enti locali" richiamati nel D.Lgs 118/2011 e (punto 27 del Principio contabile n.1) i servizi per conto terzi sono servizi che impongono entrate e spese costituenti al tempo stesso un credito e un debito dell'ente. Sono puntualmente definiti e sono immodificabili. Si tratta di servizi che riguardano esclusivamente operazioni poste in essere per conto di altri soggetti non per perseguire un interesse diretto o proprio ma quale strumento per la realizzazione degli interessi dei soggetti stessi. A ciò è da aggiungere che, ai sensi dell'articolo 165, comma 12 del TUEL, le entrate e le spese per le funzioni delegate dalle regioni non possono essere incluse tra i servizi per conto terzi nei bilanci degli enti locali.

Sotto il profilo qui considerato, che deve necessariamente richiamare l'attenzione dell'organo di revisione e del Ragioniere capo sul punto, va attentamente evitato che nei servizi per conto terzi, vengano incluse spese che debbono trovare invece allocazione in altre componenti del bilancio. Infatti, l'allocazione di spese in un titolo non pertinente può implicare l'elusione del patto stesso e una violazione dei principi di veridicità e di attendibilità del bilancio.

Si rammenta altresì che la non corretta imputazione delle voci di bilanci relative ai servizi per conto terzi che integri una anomala modalità di gestione, che siano emerse anche attraverso le rilevazioni SIOPE, costituisce ai sensi del riscritto art. 148 del TUEL valido motivo per



attivare da parte del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato verifiche sulla regolarità della gestione amministrativo-contabile, ai sensi dell'articolo 14, comma 1, lettera d), della legge 31 dicembre 2009, n. 196

Il comma 3 del richiamato articolo 148 prevede che la stessa Corte dei conti, in sede di esercizio del controllo esterno sugli enti territoriali può attivare la surrichiamata procedura.

### **5 Programmazione dei pagamenti**

La situazione finanziaria assai critica dell'Ente si riflette di conseguenza nelle evidenziate difficoltà di cassa e nel palese condizionamento della capacità di onorare tempestivamente le proprie obbligazioni e di adempiere ai pagamenti: la mancata adozione della delibera di programmazione dei pagamenti prevista dall'art.9 del dl 78/2009 denota una sostanziale incapacità di valutare nel tempo i propri flussi finanziari, esponendo l'ente non solo alle conseguenze risarcitorie nei confronti dei creditori, ma anche alle specifiche sanzioni conseguenti alla mancata verifica prevista dall'art. 9 del DL 78/09 che, come noto, è fonte di responsabilità amministrativa. La responsabilità in particolare si ricollega all'assoluta mancanza di qualsivoglia verifica di compatibilità e non anche all'aver effettuato valutazioni successivamente rivelatesi sbagliate (Sez. Puglia, n.120/2010).

La programmazione dei pagamenti è pertanto funzionale ad impedire che siano assunti atti di impegno riferibili ad obbligazioni che potranno essere adempite (nel corso dell'esercizio o degli esercizi successivi)



soltanto con pagamenti determinanti lo "sforamento" del patto di stabilità.

La norma prevedendo al comma 1 l'adozione, entro il 31 dicembre 2009, delle opportune misure organizzative per garantire il tempestivo pagamento delle somme dovute per somministrazioni, forniture e appalti, introduce uno specifico obbligo di programmazione dei pagamenti che può contribuire al raggiungimento degli obiettivi del patto di stabilità e diviene quindi tanto più necessario adottare la delibera di programmazione in questione tanto più si versi in situazioni critiche come nel caso di specie.

Di talché l'avvenuto rispetto del Patto di stabilità per soli € 11.688,97 appare scarsamente compatibile con un quadro che come l'Ente stesso sottolinea è caratterizzato dalla "carenza di liquidità, che dall'esercizio finanziario 2012 ha cominciato ad essere evidente, influenza i pagamenti rendendo difficile il rispetto dei tempi previsti dalla normativa vigente, pertanto, la priorità viene data ai pagamenti obbligatori con l'attenzione a non creare situazioni di possibile danno per l'Ente".



## **6 Organismi partecipati**

Dall'esame dell'istruttoria emergono altresì problemi di governance degli organismi partecipati e il mancato rispetto degli adempimenti previsti dall'art. 6, c. 4, del D.L. n. 95/2012, convertito alla legge n.135/2012, relativamente alla nota informativa e di conseguenza sulle eventuali discordanze tra crediti e debiti reciproci con le partecipate, con evidenti

riflessi in ordine alla tenuta effettiva degli equilibri di bilancio e delle verosimiglianza delle previsioni relative.

Per quanto attiene tale profilo la Sezione, in relazione al complesso rapporto che si pone, a legislazione vigente, tra ente locale e organismi comunque partecipati, sottolinea in linea generale che l'utilizzo di risorse pubbliche impone particolari cautele e obblighi in capo a tutti coloro che - direttamente o indirettamente - concorrono alla gestione di tali risorse, radicandone pertanto sia la giurisdizione che il controllo della Corte dei conti.

I suddetti obblighi e cautele sono inscindibilmente connessi alla natura pubblica delle risorse finanziarie impiegate e, pertanto, non vengono meno neanche a fronte di scelte politiche volte a porre a carico degli organismi partecipati, e dunque indirettamente a carico degli enti locali che partecipano al capitale di tali società, i costi di attività e servizi che, sebbene non remunerativi per il soggetto che li svolge si prefiggono tuttavia il perseguimento di obiettivi di promozione economica e sociale a vantaggio dell'intera collettività.

Invero, scelte politiche siffatte, proprio per il negativo e ingente impatto che producono sulle finanze e sul patrimonio dell'ente partecipante (in maniera più o meno rilevante a seconda dell'entità della quota di capitale sociale posseduto), non presuppongono soltanto che quest'ultimo sia in grado di sopportarne i relativi oneri senza pregiudizi per il proprio equilibrio finanziario e patrimoniale. Infatti, anche a fronte di enti dotati di risorse tali da poter far fronte agli oneri connessi alle perdite di detti organismi, le eventuali scelte politiche volte ad



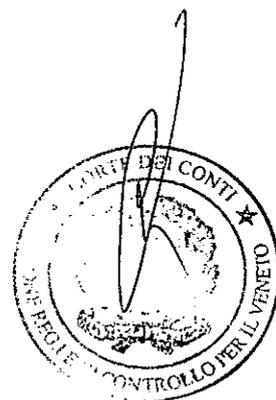
addossare tali oneri all'ente e dunque, in definitiva, alla collettività della quale detto ente è esponenziale, richiedono, a monte, approfondite valutazioni in merito alla coerenza dell'attività societaria. Ciò, rispetto:

- alla missione istituzionale dell'ente;
- all'effettiva produzione di servizi di interesse generale, nonché in merito ai relativi costi/benefici;
- all'appropriatezza del modulo gestionale;
- alla comparazione con i vantaggi/svantaggi e con i risparmi/ costi/ risultati offerti da possibili moduli alternativi;
- alla capacità della gestione di perseguire in modo efficace, economico ed efficiente, in un'ottica di lungo periodo, i risultati assegnati, anche in termini di promozione economica e sociale.

Non si può inoltre prescindere, a valle, da un costante e attento monitoraggio in ordine all'effettiva permanenza dei presupposti valutativi che hanno determinato la scelta partecipativa iniziale nonché da tempestivi interventi correttivi in reazione ad eventuali mutamenti che intercorrano, nel corso della vita dell'organismo, negli elementi originariamente valutati.

Ciò premesso, diviene di logica e palmare evidenza la necessità per il Comune, indipendentemente dalla consistenza più o meno ampia delle proprie partecipazioni, di effettuare un effettivo monitoraggio sull'andamento gestionale delle stesse.

Il che dovrebbe consentire di prevenire fenomeni patologici e ricadute negative - a vario titolo -sul bilancio dell'ente.

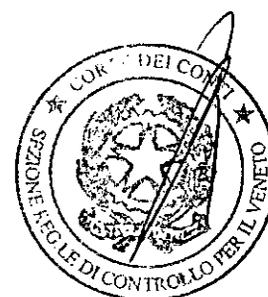


Infatti, la necessità in altri termini di effettuare una seria indagine sui costi e ricavi e sulla stessa pertinenza dell'oggetto sociale alle finalità dell'ente, non può prescindere da un'azione preventiva di verifica e controllo da parte del Comune in merito alle attività svolte.

In tale prospettiva, l'intera durata della partecipazione deve essere accompagnata dal diligente esercizio di quei compiti di vigilanza (es., sul corretto funzionamento degli organi, sull'adempimento degli obblighi contrattuali), d'indirizzo (es., attraverso la determinazione degli obiettivi di fondo e delle scelte strategiche) e di controllo (es, sotto l'aspetto dell'analisi economico finanziaria dei documenti di bilancio) che la natura pubblica del servizio (e delle correlate risorse), e la qualità di socio comportano.

Dall'altro lato, si sottolinea l'esigenza di prestare particolare attenzione allo sviluppo di strutture organizzative e di professionalità interne capaci di consentire all'ente un adeguato espletamento delle funzioni sopra richiamate, grazie anche ad un efficace supporto agli organi di governo nell'esercizio delle attività di loro competenza nonché all'impiego di idonei strumenti di corporate governance.

Si ricorda, infine, che per consolidato orientamento della giurisprudenza contabile (cfr, per tutte, Corte dei conti, Sezione giurisdizionale Umbria, sentenza n. 354 dell'8 novembre 2006), dalla trasgressione di questi obblighi e dal perdurare di scelte del tutto irrazionali e antieconomiche, può scaturire una responsabilità per danno erariale dei pubblici amministratori.

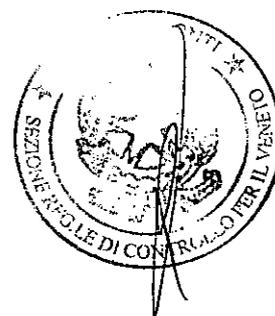


## **7 Sforamento del parametro di deficitarietà n. 7**

A tale riguardo, non sembra influente nel quadro complessivo il fatto che, come accertato in istruttoria, risulta sforato il parametro ministeriale di deficitarietà strutturale n. 7: consistenza dei debiti di finanziamento non assistiti da contribuzioni superiore al 150 per cento rispetto alle entrate correnti per gli enti che presentano un risultato contabile di gestione positivo e superiore al 120 per cento per gli enti che presentano un risultato contabile di gestione negativo.

Tale circostanza, pur nel pieno rispetto di quanto stabilito dall'art. 204 T.U.E.L., potrebbe determinare una sensibile attenuazione della possibilità per l'Ente di far fronte alle proprie obbligazioni. Sul piano finanziario, tale valutazione trova indiretto riscontro nella mancata scelta di attivarsi sulla componente di spesa corrente che deriva dall'indebitamento. Alla luce di quanto evidenziato, si ritiene pertanto opportuno segnalare che, anche in relazione alla difficile situazione generale della finanza pubblica, ogni azione tesa alla limitazione del debito entro limiti fisiologici e al contenimento della relativa componente di parte corrente, rappresenta un modello di sana gestione finanziaria, la cui verifica e attuazione deve tenere del contesto generale in cui si opera.

Nel caso di specie, l'Ente locale, pur nella piena autonomia decisionale, non può non tener conto degli obblighi derivanti dall'ordinamento internazionale e nazionale che ha più volte e in ambiti diversi ravvisato la necessità di un generalizzato abbassamento del livello di

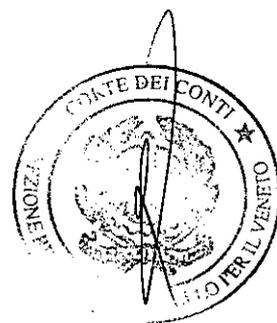


indebitamento, a garanzia del più generale interesse di proteggere la finanza pubblica e la stabilità dei conti, nazionali e sovranazionali.

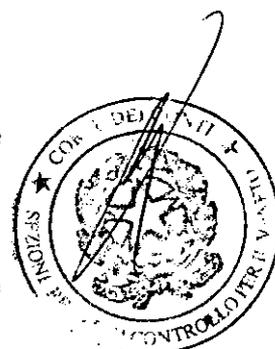
Peraltro, detti obblighi appaiono ancor più incisivi a seguito delle modifiche costituzionali introdotte dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 che, in modo innovativo, introduce all'art. 97 della Costituzione una specifica e significativa disposizione di principio, irrefragabile, secondo cui le PP.AA., in coerenza con l'ordinamento dell'Unione Europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico, esplicitando a livello costituzionale un obbligo già immanente nel nostro ordinamento per tutte le Amministrazioni. Il principio in esame viene ora ad essere declinato in concreto - in ossequio alle prescrizioni del riscritto art. 81 della Cost.- sotto il profilo della verifica e del permanere costante non solo di un effettivo equilibrio di bilancio ma anche, la sostenibilità dell'indebitamento. Il decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174 (recante disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori misure in favore delle zone terremotate nel maggio del 2012) convertito con modificazioni in legge 7 dicembre 2012, n. 213, diviene prima norma di attuazione del nuovo precetto costituzionale, stabilendo nuovi parametri del controllo esterno- scolpiti nel nuovo art. 148 bis del T.U.E.L. - affidato alla Corte dei conti: la cui posizione di supremo garante degli equilibri della finanza pubblica viene rafforzata attraverso l'estensione del controllo a tutte le pubbliche amministrazioni comprese le regioni e gli enti locali. La preoccupazione che venga garantita la sostenibilità dell'indebitamento viene affrontata anche nella legge rinforzata 24



dicembre 2012, n. 243 attuativa del nuovo articolo 81 della Costituzione, recante "Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma della Costituzione" (art. 81 riformulato dalla Legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1). L'art. 10 di detta norma, rubricato "*Ricorso all'indebitamento da parte delle regioni e degli enti locali*", collocato nel capo IV della legge, prevede infatti che "*1. Il ricorso all'indebitamento da parte delle regioni, dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle province autonome di Trento e di Bolzano è consentito esclusivamente per finanziare spese di investimento con le modalità e nei limiti previsti dal presente articolo e dalla legge dello Stato. 2. In attuazione del comma 1, le operazioni di indebitamento sono effettuate solo contestualmente all'adozione di piani di ammortamento di durata non superiore alla vita utile dell'investimento, nei quali sono evidenziate l'incidenza delle obbligazioni assunte sui singoli esercizi finanziari futuri nonché le modalità di copertura degli oneri corrispondenti. 3. Le operazioni di indebitamento di cui al comma 2 sono effettuate sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale che garantiscano, per l'anno di riferimento, l'equilibrio della gestione di cassa finale del complesso degli enti territoriali della regione interessata, compresa la medesima regione, come definito dall'articolo 9, comma 1, lettera a). A tal fine, ogni anno i comuni, le province e le città metropolitane comunicano alla regione di appartenenza ovvero alla provincia autonoma di appartenenza, secondo modalità stabilite con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui al comma 5 del*



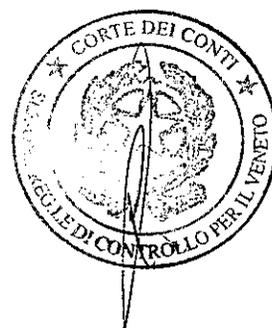
presente articolo, il saldo di cassa di cui all'articolo 9, comma 1, lettera a), che l'ente locale prevede di conseguire, nonché gli investimenti che intende realizzare attraverso il ricorso all'indebitamento o con i risultati di amministrazione degli esercizi precedenti. Ciascun ente territoriale può in ogni caso ricorrere all'indebitamento nel limite delle spese per rimborsi di prestiti risultanti dal proprio bilancio di previsione. 4. Qualora, in sede di rendiconto, non sia rispettato l'equilibrio di cui al comma 3, primo periodo, il saldo negativo concorre alla determinazione dell'equilibrio della gestione di cassa finale dell'anno successivo del complesso degli enti della regione interessata, compresa la medesima regione, ed è ripartito tra gli enti che non hanno rispettato il saldo previsto". Come si evince dalla formulazione dell'articolo in questione, dall'entrata in vigore della norma di attuazione della legge costituzionale n. 1/2012 (1° gennaio 2016), le regioni e gli enti locali presenti nel territorio regionale potranno destinare le risorse derivanti dalla contrazione di indebitamento solo alle spese di investimento e, comunque, detto indebitamento dovrà necessariamente tener conto del livello complessivo dello stesso al fine di garantire "...l'equilibrio della gestione di cassa finale del complesso degli enti territoriali della regione interessata...". Appare di palmare evidenza che ogni ente locale e la stessa Regione dovranno sin d'ora tenere in debita considerazione, anche nel ricorso alla contrazione dei mutui autorizzati o autorizzabili, questa nuova realtà giuscontabile che pone necessariamente gli enti interessati dalla norma a dover confrontare il proprio indebitamento con quello di tutti gli enti territoriali contemplati nel comma 1, dell'articolo



10 della legge 243/2012, al fine di rendere coerente con i nuovi vincoli normativi il livello complessivo dell'indebitamento a livello regionale.

L'irregolarità derivante dallo sfioramento di uno dei parametri di valutazione della deficitarietà appare, tuttavia, potenzialmente foriera di futuri pregiudizi, atteso, nel caso in specie che l'entità (201,9%) rilevata ben potrebbe incidere in sede di mantenimento degli equilibri di bilancio del Comune e più in generale per una sana gestione finanziaria. Ciò in relazione anche ai nuovi obblighi sanciti dall'art. 6 del D.Lgs. 149/2011 che 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"*.

Al riguardo per prevenire potenziali pregiudizi, si richiama l'attenzione degli organi tecnici (Responsabile dei servizi finanziari, organo di revisione, Segretario comunale, ognuno per la parte di competenza) e degli 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. A tal fine 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, le 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, come evidenziato, la norma dell'art. 6 del D.Lgs. 149/2011 richiede una valutazione anche dei comportamenti (anche anteriori) che aggravando lo squilibrio possano condurre al dissesto, non escludendo altresì l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione, per l'estinzione anticipata di tali prestiti.

### **8 Violazioni di norma in materia di spesa per il personale**

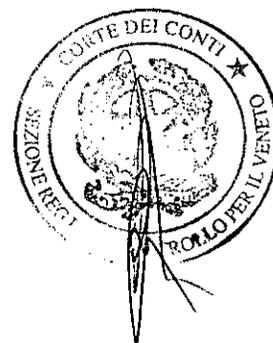
Alla situazione finanziaria complessivamente critica dell'Ente non appare estranea nemmeno la dilatazione della Spesa del personale per forme flessibili e del superamento della soglia stabilita dal parametro di deficitarietà n. 6 del D.M. 18/02/2013; l'incidenza di tale parametro in particolare si attesta al 42,91%, con uno sforamento superiore al 10% del limite: tale sforamento è stato confermato dall'Ente, nonostante ci sia stata una riduzione del personale (tre unità nel corso del 2012). Nello specifico, l'Ente non si è adeguato alle disposizioni previste dal comma 28, art. 9, del D.L. n. 78/2010, convertito dalla legge n. 122/2010, aumentando addirittura del 14,6% gli impegni assunti rispetto all'anno di riferimento; in quanto, per stessa ammissione dell'ente *"Non è stato possibile ridurre del 50% le spese del personale*



*fornito da Cooperative in quanto personale necessario al funzionamento della Casa di Riposo gestita dal Comune senza del quale non si potrebbe assicurare il servizio agli ospiti".*

A tale riguardo, la Sezione non può fare a meno di rimarcare come la riduzione della spesa per il personale sia stata conseguita per € 16.847,11 ma siano stati affidati incarichi per la somma complessiva di € 20.000; in particolare, alcune collaborazioni vengono affidate annualmente a professionisti del settore sanitario quali fisiatra (€ 6.000), psicologo (€ 7.000) e logopedista (€ 7.000), che seguono gli ospiti della Casa di Riposo gestita dal Comune, di talché sorgono forti perplessità sulla loro natura contrattuale autonoma: il loro carattere di prestazione subordinata induce a ritenere che siano annoverabili tra le spese del personale.

In proposito, la Sezione, pur comprendendo le motivazioni addotte dall'ente nella risposta alla nota istruttoria, non può fare a meno di evidenziare la portata del richiamato art.1, comma 557, della legge n. 296/2006, rubricata *"Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)"*, in base al quale: *"ai fini del concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, gli enti sottoposti al patto di stabilità interno assicurano la riduzione delle spese di personale, 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, con azioni da modulare nell'ambito della propria autonomia e rivolte, in termini di principio, ai*



*seguenti ambiti prioritari di intervento: a) riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti, attraverso parziale reintegrazione dei cessati e contenimento della spesa per il lavoro flessibile; b) razionalizzazione e snellimento delle strutture burocratico-amministrative, anche attraverso accorpamenti di uffici con l'obiettivo di ridurre l'incidenza percentuale delle posizioni dirigenziali in organico; c) contenimento delle dinamiche di crescita della contrattazione integrativa, tenuto anche conto delle corrispondenti disposizioni dettate per le amministrazioni statali".*

Il ricordato vincolo di spesa viene ulteriormente rafforzato dalle disposizioni che si rinvencono nell'art. 76 comma 7 del D.L. n. 112/2008 come risultante dalle diverse modifiche apportate dal D.L. 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122. In particolare, l'art. 14, comma 9, del medesimo D.L. n. 78/10, ha modificato il comma 7 dell'art. 76 del D.L. n. 112/08 che prevede: *"è fatto divieto agli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 40% delle spese correnti di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale; i restanti enti possono procedere ad assunzioni di personale nel limite del 20 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente".* Inoltre, nel corso del 2012, l'articolo 76, comma 7, è stato ulteriormente modificato dall'art. 4-ter, comma 10, del D.L. 2 marzo 2012, n. 16, norma inserita in sede di conversione con legge 26 aprile 2012, n. 44 che, per le assunzioni a tempo indeterminato, ha elevato la



percentuale assunzionale dal 20% della spesa per cessazioni dell'anno precedente, al 40%.

Dal quadro normativo così delineato, emerge che i principi generali che ispirano il legislatore in materia di personale degli enti locali sono due.

Il primo, di limitazione di spesa è quello per cui gli enti locali devono assicurare la riduzione della spesa del personale (commi 557, 557 bis e 557 ter dell'art. 1 della legge 296/2006). I principi indicati dal comma 557 cit. non sono meri obiettivi che devono perseguire gli enti locali, bensì si connotano come veri e propri vincoli, la cui violazione, ai sensi del comma 557 ter, fa scattare la sanzione del divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, nonché di stipulare contratti elusivi di tale divieto (comma 4 dell'art. 76 del D.L. n. 112/2008). In altri termini, dall'introduzione della sanzione de qua si deve desumere che i principi indicati dal legislatore non sono meramente orientativi per gli enti locali, ma rappresentano dei vincoli puntuali che gli enti medesimi devono rispettare. Tali norme sono immediatamente applicabili a partire dalla data di entrata in vigore del D.L. 78/2010 (31 maggio 2010).

Il secondo principio è quello, che riguarda tutti gli enti, per cui l'obbligo di ridurre il tetto di spesa del personale deve essere posto in relazione al volume generale delle spese correnti dell'ente locale (art. 76, comma 7, del D.L. n. 112/08, come convertito nella 6 agosto 2008 n. 133). Il Collegio non può non evidenziare che il quadro normativo è ulteriormente mutato nel corso dell'anno 2011 a seguito dell'entrata in vigore della Legge 22 dicembre 2011, n. 214 di conversione del decreto-



legge 6 dicembre 2011, n. 201. Il comma 11 quater e dell'articolo 28 di detta Legge, comma aggiunto in sede di conversione, riporta il suddetto valore del rapporto tra spese di personale e correnti al 50% a far data dall'entrata in vigore della disposizione modificativa (28 dicembre 2011). Inoltre, nel corso del 2012, come accennato, l'articolo 76, comma 7, è stato ulteriormente modificato dall'art. 4-ter, comma 10, del D.L. 2 marzo 2012, n. 16, norma inserita in sede di conversione con legge 26 aprile 2012, n. 44 che, per le assunzioni a tempo indeterminato, ha elevato la percentuale assunzionale dal 20% della spesa per cessazioni dell'anno precedente, al 40%.

Alla luce di dette considerazioni ed in relazione agli evidenziati dati che risultano in sede istruttoria, la Sezione ritiene che la mancata riduzione della spesa del personale rispetto a quella dell'anno precedente collide con il disposto di cui al novellato comma 557 della legge 296/2006 e con l'attuale formulazione dell'articolo 76, comma 7 del d.l. 112/2008 come convertito dalla legge 133/2008. Infatti, l'Ente è tenuto al rispetto di entrambi i principi sopra richiamati in materia di spese per il personale (riduzione della spesa del personale e limite percentuale di detta spesa sulle spese correnti) per non incorrere nelle sanzioni di cui all'art. 76, commi 4 e 7, del decreto legge 122/2008, convertito con modificazioni nella legge 133/2008. Si precisa, comunque, che alle assunzioni concretamente effettuate entro il 31 maggio 2010 (data di entrata in vigore del d.l. n. 78/2010) non si applica il divieto di assunzione di cui all'art. 76, commi 4 e 7, del d.l. 112/2008 convertito in legge 133/2008 (cfr questa sezione deliberazione N.287/2011/PAR comune di Fiesso



d'Artico). Il Collegio ritiene che la riduzione della spesa di personale rappresenti, dunque, uno specifico obiettivo di finanza pubblica al cui rispetto devono concorrere sia gli enti sottoposti al Patto di stabilità che quelli esclusi, in guisa che l'obiettivo di contenimento e riduzione della spesa di personale non sia più da considerare mera espressione di un principio di buona gestione al quale tendere, ma rappresenti un vero e proprio obiettivo vincolato dalla cui violazione discende, a titolo di sanzione, il divieto di assunzione. La norma che detto obiettivo pone è, dunque, norma di carattere imperativo, non derogabile (cfr. Sezione Controllo Lombardia, delibere nn. 881/PAR del 16.9.2010 e 882/PAR/2010 del 21.9.2010).

A fronte dell'accertata violazione del limite suddetto, si deve osservare che le ragioni addotte a giustificazione dello sfioramento non appaiono prive, in via di fatto, di fondamento tenuto conto della situazione dell'amministrazione: ciononostante si è comunque in presenza di una violazione di una precisa norma di legge, che consente deroghe solo in condizioni diverse da quelle che si sono verificate presso il Comune.



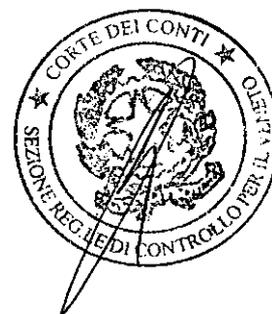
## **9. Mancato aggiornamento degli inventari**

La situazione appare ancora più critica per effetto del mancato aggiornamento degli inventari, considerata la risposta fornita dall'Organo di revisione *"L'aggiornamento degli inventari relativi alle immobilizzazioni (beni immobili e mobili) è in fase di affidamento a tecnici esterni dal punto di vista formale (etichettatura e registrazione dei beni acquistati) ma la contabilità dell'Ente prevede comunque la*

*registrazione e l'aggiornamento dei valori che hanno incidenza sul patrimonio in maniera automatica al caricamento delle fatture d'acquisto e con scritture correttive per gli immobili ceduti", attesa l'intuibile importanza che la valutazione dell'effettiva consistenza del patrimonio riveste in caso di alienazioni patrimoniali, anche per la determinazione delle eventuali plusvalenze.*

In merito a tale aspetto, la Sezione rileva come con la L. n. 142/1990 e la riforma della contabilità del '95 (confluite nel Testo unico degli Enti locali) il legislatore ha tentato di introdurre nei sistemi contabili degli Enti locali procedure di contabilità economica, al fine di uniformare, per quanto possibile e con i necessari adattamenti, le scritture contabili pubbliche con le procedure di contabilità applicate dalle aziende di diritto privato. La tenuta della contabilità economico-patrimoniale da parte dell'ente locale e l'elaborazione dei relativi documenti di sintesi consente la conoscenza della dotazione patrimoniale, della sua consistenza e delle variazioni che essa subisce.

L'utilizzo sporadico e poco diffuso delle informazioni desunte dai prospetti economico - patrimoniali a livello decisionale e gestionale e la non regolare tenuta degli inventari preclude quindi agli Enti di conoscere l'effettiva consistenza del proprio patrimonio. A tal proposito, si ricorda che il mancato aggiornamento degli inventari, così come la mancata conciliazione, nel caso specifico, tra le poste finanziarie e quelle patrimoniali costituisce una grave irregolarità, in quanto strumentale all'attendibilità stessa del conto del patrimonio, altrimenti inidoneo a rappresentare la reale situazione patrimoniale e finanziaria dell'Ente. Nel



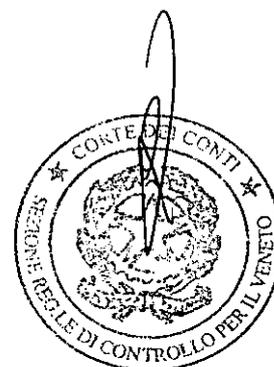
passaggio dai dati della contabilità finanziaria a quella della contabilità economico-patrimoniale, infatti, possono perdersi o distorcersi informazioni, con evidenti ricadute negative in termini di qualità ed attendibilità dei dati contabili esposti tanto nel conto economico quanto nel conto del patrimonio.

Ciò impone quindi una rilevazione dei profili economici e patrimoniali attraverso una rettifica, spesso approssimativa, di dati finanziari, attuata mediante la sola compilazione del prospetto di conciliazione.

### **III. Conclusioni**

Conclusivamente la Sezione, nel ribadire il mancato adempimento degli obblighi di referto di cui alla delibera di questa Sezione n. 350/2014 - che invece avevano la precisa funzione squisitamente collaborativa di rettificare un andamento gestionale assai problematico - e il fatto che permangono molte delle criticità già emerse in occasione del rendiconto 2011 e scrutinate con tale delibera e con la delibera n. 193/2014, non può esimersi dal constatare la situazione di estrema precarietà degli equilibri di bilancio che inducono il Collegio ad adottare una apposita ,nuova, delibera.

In particolare, esaminata la precedente delibera n. 350/2014, questa Sezione non può fare a meno di richiedere nuovamente le notizie circa lo stato finanziario del Comune e delle misure relative alle criticità gestionali, invano richieste con la precitata delibera: tali notizie, attesa la intrinseca gravità della situazione, saranno ora richieste ed acquisite - in chiave squisitamente collaborativa - mediante apposita ispezione del

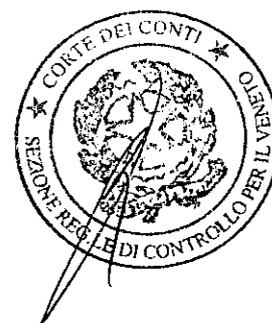


MEF. La norma contenuta nell'art. 5 del D.Lgs n.149/2011, richiamato dall'art. 148 bis del Tuel, disciplina le verifiche da parte del MEF – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato sulla gestione amministrativo-contabile degli enti locali prevedendo infatti apposita ispezione qualora un Ente evidenzi 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;
- c-bis) aumento non giustificato delle spese in favore dei gruppi consiliari e degli organi istituzionali.”

Del resto, proprio in occasione della delibera n.350/2014, la Sezione aveva espressamente ritenuto di riservarsi la verifica, anche per il tramite di apposita ispezione del MEF, ai sensi dell'art. 148, comma 2 del Tuel, e lo scrutinio dei complessivi equilibri di bilancio mediante l'esame, anche nei successivi momenti di verifica della gestione finanziaria dell'Ente, dei provvedimenti più appropriati e in particolare circa l'effettivo rispetto del blocco degli atti di impegno e dei titoli di spesa la cui copertura finanziaria non risultasse in modo effettivo.

Mancando a tutt'oggi notizie circa l'adozione dei provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e, soprattutto, a ripristinare in modo duraturo e permanente gli equilibri di bilancio che appaiono allo stato gravemente compromessi, nonché più in particolare il prescritto referto richiesto con la citata delibera n.350/2014 ,la Sezione – fermo restando l'avvenuto accertamento in sede istruttoria delle sopra rilevate criticità gestionali -

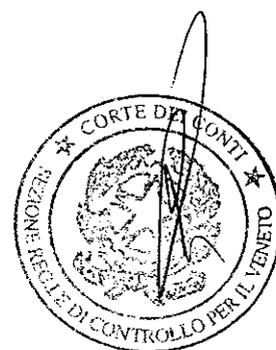


ritiene quindi sussistano i presupposti stabiliti per una verifica documentale, per il tramite dell'ispezione del MEF ai sensi dell'art. 148, comma 2 del Tuel ,sull'esistenza effettiva e non meramente formale degli equilibri di bilancio

P.Q.M.

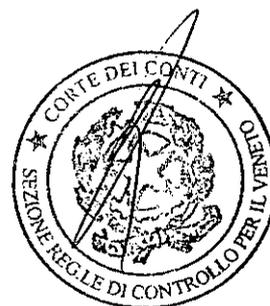
La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto, in base alle risultanze istruttorie sopra evidenziate ed alla relazione resa dall'organo di revisione relativa al rendiconto 2012

1. accerta l'inadempimento del Comune di Villa Bartolomea (VR) nella trasmissione del referto prescritto dalla delibera n. 350/2014 rilevante ai fini di quanto stabilito dall'art. 148 bis del Tuel;
2. accerta la situazione di precario e solo formale equilibrio del bilancio del Comune di Villa Bartolomea in relazione ai numerosi fattori di criticità esposti in motivazione;
3. accerta il ricorso ad anticipazioni di tesoreria nel 2012 per € 1.340.160,33, per una durata complessiva di esposizione totale pari a 100 giorni, e rileva altresì che la stessa problematica è stata segnalata per l'esercizio 2013;
4. accerta che il Comune di Villa Bartolomea (VR) per l'esercizio 2012 ha sforato il parametro ministeriale di deficiarietà strutturale n. 6: *Volume complessivo delle spese di personale a vario titolo rapportato al volume complessivo delle entrate correnti desumibili dai titoli I, II e III superiore al 40% per i comuni inferiori a 5.000 ab., superiore al 39% per i comuni da 5.000 a 29.999 ab. e superiore al 38% per i comuni oltre ai 29.999 ab. (al netto dei contributi regionali nonché di altri enti pubblici*



*finalizzati a finanziare spese di personale);*

5. accerta che il Comune di Villa Bartolomea (VR) per l'esercizio 2012, ha sforato il parametro di deficitarietà strutturale n. 7: *consistenza dei debiti di finanziamento non assistiti da contribuzioni superiore al 150 per cento rispetto alle entrate correnti per gli enti che presentano un risultato contabile di gestione positivo e superiore al 120 per cento per gli enti che presentano un risultato contabile di gestione negativo (fermo restando il rispetto del limite di indebitamento di cui all'articolo 204 del Tuel);*
6. accerta la tardiva approvazione del rendiconto 2012 (7/5/2013) da parte dell'Organo consiliare, ricordando che la mancata approvazione del rendiconto entro il termine del 30 aprile causa ora, in virtù dell'articolo 227, comma 2 bis (introdotto dal decreto legge n. 174 del 10 ottobre 2012) del D.Lgs. 267/2000, l'attivazione della procedura prevista dal comma 2 dell'articolo 141 del Tuel;
7. invita in ogni caso nuovamente l'Amministrazione comunale a una attenta azione di revisione dei residui attivi e passivi in vista dell'entrata in vigore del D.Lgs. 118/2011;
8. invita l'Amministrazione comunale di Villa Bartolomea (VR) a programmare in modo oculato e attento il flusso dei pagamenti complessivi, adottando i prescritti provvedimenti di programmazione, e a porre rimedio quanto più possibile alla fragile situazione di cassa, intensificando di conseguenza le riscossioni;
9. invita l'amministrazione comunale di Villa Bartolomea (VR) a procedere senza indugi all'aggiornamento annuale dell'inventario, al fine di



predisporre il rendiconto della gestione, ed in particolare il conto del patrimonio, in modo che esso sia rappresentativo dell'effettiva consistenza patrimoniale dell'Ente, secondo quanto previsto dall'art. 230 comma 7 del D.Lgs. n. 267/2000;

10. invita il comune di Villa Bartolomea (VR) a realizzare una effettiva opera di monitoraggio della situazione finanziaria e mettere in moto tutti i possibili strumenti per superare le anzidette situazioni di criticità finanziaria, ivi comprese la gestione dei servizi per conto terzi, la spesa del personale e la gestione degli organismi partecipati;
11. trasmette gli atti al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato per l'attivazione di verifiche sulla regolarità della gestione amministrativo-contabile, ai sensi dell'articolo 14, co. 1, lettera d), della legge 31 dicembre 2009, n.196, indicate in premessa e dall'art. 148 bis, co. 2, del D.L. 174/2012 convertito nella L. 7 dicembre 2012, n. 213;
12. dispone che la presente deliberazione sia trasmessa, a cura del Direttore della segreteria, al Presidente del Consiglio comunale, al Sindaco nonché all'Organo di revisione economico-finanziaria del Comune di Villa Bartolomea (VR) per quanto di rispettiva competenza.  
Così deliberato in Venezia, nella Camera di Consiglio del 12 novembre 2014.

Il Magistrato relatore

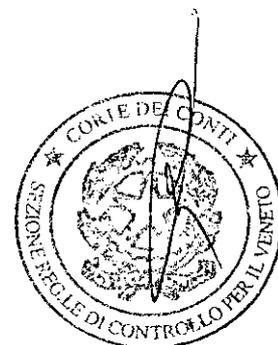
Il Presidente f.f.

dott. Tiziano Tessaro

dott.ssa Elena Brandolini



Depositato in Segreteria il 19/03/2015



IL DIRETTORE DI SEGRETERIA

(Dott.ssa Raffaella Brandolese)

