



REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 3 febbraio 2017, composta da:

Dott.ssa Diana CALACIURA TRAINA Presidente

Dott. Tiziano TESSARO Primo Referendario

Dott.ssa Francesca DIMITA Primo Referendario

Dott.ssa Daniela ALBERGHINI Referendario relatore

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

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

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

VISTO il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di
controllo della Corte dei conti con il quale è stata istituita in ogni
Regione ad autonomia ordinaria una Sezione regionale di controllo,
deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000, modificato
con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n.
1 del 17 dicembre 2004, e da ultimo con deliberazione del Consiglio
di Presidenza n. 229, del 19 giugno 2008;

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

VISTA la legge 5 giugno 2003 n. 131;

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

VISTA la legge 31 dicembre 2009, n.196;



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

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

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

VISTA la deliberazione della Sezione delle autonomie della Corte dei conti n. 13/SEZAUT/2015/INPR del 9 marzo 2015 recante "*...le linee guida, i relativi questionari allegati (distinti per province, comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti e comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti) ed i criteri, cui devono attenersi, ai sensi dell'art. 1, commi 166 e seguenti della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria per il 2006), gli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali nella predisposizione della relazione sul rendiconto dell'esercizio 2014*".

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

VISTA la deliberazione n. 87/2016/INPR con la quale la Sezione ha approvato il programma di lavoro per l'anno 2016 nella quale, in ordine al punto D.1. della stessa relativo al controllo sugli enti locali della regione del Veneto ai sensi legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, commi 166, veniva previsto di completare la verifica dei questionari sui rendiconti 2013 e di analizzare quelli sui rendiconti

2014;

VISTO che nella citata deliberazione n. 87/2016/INPR, al punto D.1. veniva stabilito che: "*...i controlli sugli Enti Locali dovranno*



essere razionalizzati attraverso la ricomposizione della molteplicità delle attribuzioni assegnati alla Sezione ad una analisi complessivamente orientata alla verifica della regolarità amministrativo-contabile degli stessi, e dei rispettivi organismi partecipati, nonché del funzionamento dei sistemi di controllo interno".

VISTO il preambolo della richiamata deliberazione n. 87/2016/INPR nel quale si teneva conto, in ordine alle funzioni assegnate dalla legge alle Sezioni regionali di controllo e alla fattibilità delle analisi e delle indagini da deliberare dell'attuale organico di personale di magistratura che: "... risulta diminuito di n. 1 unità e, a breve, subirà una ulteriore decurtazione di n.2 unità.

CONSIDERATO, altresì, l'elevatissimo carico di lavoro assegnato ai magistrati, attualmente in servizio nella Sezione;

RITENUTO necessario individuare le modalità operative in grado di salvaguardare la funzionalità dei controlli contemplati in sede del programma annuale 2016 approvato con la richiamata deliberazione n. 87/2016/INPR;

RITENUTO pertanto necessario effettuare il controllo finanziario di legalità e di regolarità amministrativo-contabile, basato sulle relazioni degli organi di revisione economico-finanziaria riguardante i rendiconti 2014, allo stato degli atti delle istruttorie svolte, con riserva tuttavia di approfondimento in occasione delle verifiche riguardanti i successivi cicli di bilancio;

ESAMINATA la relazione sul rendiconto di gestione per l'esercizio



finanziario 2014, redatta dall'organo di revisione del Comune di CRESPADORO sulla base dei criteri indicati dalla Sezione delle Autonomie con la deliberazione sopra indicata;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 6/2017, 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.ssa Daniela Alberghini;

FATTO E DIRITTO

Dall'esame della relazione sul rendiconto 2014, redatta ai sensi dell'art. 1, commi 166 e segg. della legge 23 dicembre 2005 n.266 e dai dati in possesso di questa Corte, sono emersi i seguenti profili di tendenziale criticità, che tuttavia non comportano l'adozione di una pronuncia specifica.

1. L'Ente risulta aver violato, come peraltro nel precedente esercizio 2013, il parametro ministeriale di deficitarietà n. 2 – *"Volume dei residui attivi di nuova formazione provenienti dalla gestione di competenza e relativi ai titoli I e III, con l'esclusione delle risorse a titolo di fondo sperimentale di riequilibrio di cui all'articolo 2 del decreto legislativo n. 23 del 2011 o di fondo di solidarietà di cui all'articolo 1, comma 380 della legge 24 dicembre 2013 n. 228, superiori al 42 per cento rispetto ai valori di accertamento delle entrate dei medesimi titoli I e III esclusi gli accertamenti delle predette risorse a titolo di fondo sperimentale di riequilibrio o di fondo di solidarietà"* - e n. 4 – *"Volume dei residui passivi complessivi provenienti dal titolo I superiore al 40 per cento*



degli impegni della medesima spesa corrente"- che in specie si attestano, rispettivamente al 42,52 % e al 67,49%.

Corre l'obbligo, quindi, per la Sezione di richiamare l'attenzione sia degli organi tecnici (Responsabile dei servizi finanziari, organo di revisione, Segretario comunale), che degli organi politici, ognuno per la parte di competenza, sul principio della corretta rappresentazione della gestione che ineludibilmente esige la puntuale osservanza delle regole e delle disposizioni dettate in materia di bilanci pubblici ed, in particolare, di quelli comunali. Si osserva, in proposito, che l'applicazione al rendiconto della gestione del principio di prudenza deve tradursi nella regola secondo la quale non possono essere riportate nel risultato di amministrazione le entrate delle quali non è sufficientemente certa la realizzazione. In alternativa, è necessario procedere alla costituzione di appositi accantonamenti nel risultato di amministrazione al fine di sterilizzare gli effetti negativi derivanti da eventuali insussistenze. Il principio di veridicità di cui all'art. 162 TUEL, applicato al rendiconto, impone che il risultato di amministrazione rispecchi l'effettiva situazione finanziaria dell'ente. Si ricorda, tra l'altro, che l'attendibilità delle entrate e la congruità delle spese hanno un valore essenziale per la corretta gestione dell'Ente, per salvaguardare l'equilibrio di bilancio e prevenire l'eventuale possibile dissesto tanto che devono essere dimostrate con valutazioni, descrizioni, analisi e devono essere verificate dall'Organo di revisione dell'Ente stesso.



Inoltre, con specifico riferimento ai residui, la Sezione osserva come l'alta concentrazione di residui, in specie attivi, qualora non congrui e riscuotibili, potrebbe determinare delle criticità in ordine alla reale consistenza del risultato di amministrazione con ovvie ripercussioni sulla tenuta degli equilibri di bilancio e che il mantenimento in bilancio dei residui, sia passivi che attivi, datati nel tempo, incide sull'attendibilità del risultato contabile di amministrazione e sulla formazione di un avanzo di amministrazione effettivamente esistente (artt. 187 e 228, 4° comma, del T.U.E.L.), che rappresenta un volume di disponibilità finanziaria che si trasformerà in effettiva disponibilità liquida nel momento in cui saranno estinti i debiti o incassati i crediti. In ogni caso, al fine di garantire gli equilibri della gestione finanziaria, in presenza di residui attivi o passivi, risalenti anni indietro nel tempo e di dubbia sussistenza, occorre attivare per tempo idonee procedure di ricognizione e verifica delle singole posizioni creditorie/debitorie finalizzate al loro progressivo esaurimento.

Si ricorda, tra l'altro, che l'attendibilità delle entrate e la congruità delle spese hanno un valore essenziale per la corretta gestione dell'Ente, per salvaguardare l'equilibrio di bilancio e prevenire l'eventuale possibile dissesto tanto che devono essere dimostrate con valutazioni, descrizioni, analisi e devono essere verificate dall'Organo di revisione dell'Ente stesso.

I residui, infatti, una volta riportati nel bilancio, concorrono a formare il risultato di amministrazione che l'ente può applicare



negli esercizi successivi. Per questo motivo si pone la necessità che vengano mantenuti nel bilancio solo quelli che l'ente ha la ragionevole certezza di incassare ovvero di pagare. Si corre altrimenti il rischio che emerga un avanzo di amministrazione che non corrisponda alla presenza di risorse finanziarie, effettivamente spendibili, o comunque ad un risultato di gestione effettivamente positivo. La possibilità di utilizzare l'avanzo deve, infatti, sempre confrontarsi con l'attendibilità dello stesso e, quindi, nell'ipotesi che qui viene in rilievo, con l'importo dei residui attivi e con la certezza e i tempi previsti per la loro riscossione.

Ciò premesso, al fine di prevenire potenziali pregiudizi futuri, anche se l'entità dello sforamento del parametro di deficitarietà strutturale n. 2 nell'esercizio finanziario 2014 è lieve (42,52% su 42), la Sezione raccomanda comunque l'effettuazione (da parte degli organi preposti, sia politici che tecnici, ciascuno per quanto di propria competenza) della verifica costante degli equilibri di bilancio e di un attento monitoraggio della gestione dei residui, in vista anche della adozione di misure di cautela ulteriori che dovessero rendersi necessarie per la salvaguardia dei predetti equilibri.

Si ricorda, peraltro, che a decorrere dall'esercizio finanziario 2015, con la predisposizione dei bilanci relativi all'esercizio 2015 e successivi, si applicano le novelle apportate al TUEL dal D.Lgs. 23 giugno 2011, n. 118, come modificato dal D.Lgs. 10 agosto 2014, n. 126.



2. Dall'esame dei dati del questionario è emerso che, a fronte di accertamenti per 20.000 euro a titolo di entrate tributarie per recupero dell'evasione, non è avvenuta alcuna riscossione. In nota l'Ente indica, quali cause della mancata riscossione, *"gravi problemi di allineamento dei dati catastali con i pagamenti in quanto in molti casi non sono state presentate le successioni per gli immobili oggetto degli accertamenti pertanto non sono stati trovati i proprietari a cui notificare l'avviso di accertamento"*.

Appare evidente che le circostanze rappresentate non sono idonee a superare la criticità rilevata, anche alla luce del ricorso da parte dell'ente a forme di lavoro flessibile (due contratti a tempo determinato e part-time nel 2013 per un istruttore geometra) a supporto dell'attività degli uffici comunali.

La Sezione, quindi, richiama l'attenzione dell'Ente sull'importanza di improntare la programmazione finanziaria al rigoroso rispetto dei principi di cui agli artt. 162 e ss. del T.U.E.L. Il bilancio di previsione, infatti, è da intendersi quale momento conclusivo della fase di programmazione e previsione dell'ente locale, deputato ad assolvere contemporaneamente le funzioni di tipo politico-amministrativo, economico-finanziario ed informativo, il quale deve esprimere con chiarezza e precisione gli obiettivi, l'impegno finanziario e la sostenibilità del processo previsionale. Ne consegue che l'attendibilità delle entrate e la congruità delle spese hanno un

valore essenziale per la corretta gestione dell'Ente, per salvaguardare l'equilibrio di bilancio e prevenire l'eventuale



possibile dissesto tanto che devono essere dimostrate con valutazioni, descrizioni, analisi e devono essere verificate dall'Organo di revisione dell'Ente stesso. Nello specifico, poi, sul versante delle entrate, l'attendibilità di queste deve essere valutata, in sede di previsione, in relazione alla accertabilità delle stesse, cosa che all'evidenza non ricorre in fattispecie.

La Sezione, pertanto, raccomanda una maggiore oculatezza nella costruzione dei dati di previsione.

3. Il saldo originario della gestione dei residui al 31.12.2014 è pari ad euro 49.526,17, con un avanzo di amministrazione di euro 20.562,16 e un fondo cassa di euro 70.088,33.

In sede di riaccertamento straordinario dei residui si è riscontrata la cancellazione per insussistenza

4. Come peraltro già rilevato in sede di istruttoria per l'esercizio 2013, anche per l'esercizio in esame si è verificato il mancato rispetto dei limiti per la spesa di personale di cui al comma 28 dell'art. 9 del D.L.78/2010.dal 1.1.2013 per l'avvenuta costituzione di un rapporto di lavoro a tempo determinato in sostituzione di dipendente con funzioni di operaio cessato per pensionamento.

Benché l'Ente abbia ribadito anche con riferimento all'esercizio 2014 che la spesa si è resa indispensabile "per poter erogare i servizi minimi alla cittadinanza", la Sezione non può esimersi dal richiamare, pur nella peculiarità della situazione rappresentata, l'attenzione degli organi tecnici e politici (ognuno per quanto di propria competenza) sulla forza cogente dei vincoli di finanza



pubblica e sul fondamentale principio della *"sana gestione finanziaria"*, che, per la sua matrice, assume nel nostro ordinamento il valore di clausola con una valenza privilegiata, correlato a quello della *"buona amministrazione"*, che di esso costituisce un corollario necessario, e appare naturalmente collegato al principio di *"buon andamento dell'azione amministrativa"*. Si richiamano in proposito le deliberazioni n. 11/CONTR/2012 delle Sezioni Riunite in sede di controllo e n. 12/SEZAUT/2012/INPR della Sezione delle Autonomie.

L'articolo 9, comma 28 del D.L. 30 maggio 2010, n. 78, come convertito in Legge 133/2010, ha esteso anche agli enti locali la disciplina relativa ai vincoli assunzionali per lavoro flessibile già operante per le amministrazioni statali, introducendo una disciplina specifica che limita la spesa sostenibile per le tipologie di lavoro flessibile, tra le quali si annovera per quello che qui interessa, il lavoro a tempo determinato, al 50% di quella sostenuta nell'anno 2009 (o alla media del triennio 2007-2009 qualora nel 2009 non si fosse sostenuta la relativa spesa). L'unica deroga normativamente prevista è contemplata dall'art. 4 ter, comma 12, del d.l. 2 marzo 2012, n. 16, conv. dalla legge 26 aprile 2012, n. 44, che a decorrere dal 2013 consente il superamento del predetto limite solo ed esclusivamente per le assunzioni strettamente necessarie a garantire l'esercizio delle funzioni di polizia locale, di istruzione pubblica e del settore sociale (fermo restando che comunque la spesa complessiva non può essere superiore alla spesa sostenuta



per le stesse finalità nell'anno 2009), ossia per ipotesi diverse da quelle che interessano l'Amministrazione in esame. Il legislatore dispone anche che il mancato rispetto dei predetti limiti costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto, in base alle risultanze della relazione resa dall'organo di revisione, tali da non integrare, allo stato, criticità che determinano l'adozione di una pronuncia specifica e ferma restando la riserva di ulteriori approfondimenti e controlli in occasione dell'esercizio delle proprie funzioni sui successivi esercizi,

- 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 vigilare sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione dell'Ente in relazione a tutte le criticità e/o irregolarità riscontrate;
- Accerta la violazione del parametro di deficitarietà n. 2 e n. 4;
- Richiama l'Amministrazione sulla necessità di porre in essere tutte le iniziative necessarie a ricondurre la gestione nel rispetto dei parametri e dei vincoli di legge;
- rileva che l'Ente presenta difficoltà in ordine alla effettiva concretizzazione delle previsioni di entrata per recupero evasione tributaria e, in conseguenza, raccomanda una



- maggior oculutezza nella costruzione dei dati di previsione;
- accerta il mancato rispetto dei limiti di cui all'art. 9, comma 28, del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, conv. dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, in materia di personale temporaneo o con rapporto flessibile, e richiama l'attenzione dell'amministrazione sul rispetto del vincolo in oggetto raccomandando di operare una razionalizzazione dei costi inerenti alle spese sopra indicate, al fine di assicurare il sostanziale rispetto del precetto normativo;
 - Dispone la trasmissione della presente Deliberazione, a cura del Direttore della segreteria, al Presidente del Consiglio comunale, al Sindaco nonché all'organo di revisione dei conti del Comune di Crespadoro per quanto di rispettiva competenza.

Così deliberato in Venezia, nella Camera di Consiglio del 3 febbraio 2017.

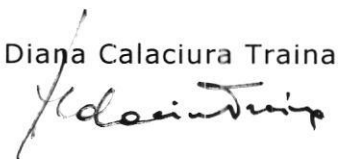
Il magistrato relatore

Dott.ssa Daniela Alberghini



Il Presidente

Dott.ssa Diana Calaciura Traina



Depositato in Segreteria il 5/9/2017

IL DIRETTORE DI SEGRETARIA

Dott.ssa Raffaella Brandolese

