



# CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

La Segreteria

Trasmissione via pec

CORTE DEI CONTI



0008432-11/10/2018-SC\_VEN-T97-P

Al Presidente del Consiglio  
Comunale

Al Sindaco  
del Comune di

**VELO VERONESE (VR)**

e per il tramite dell'Ente

All'Organo di revisione economico-  
finanziaria  
del Comune di

**VELO VERONESE (VR)**

**Oggetto: trasmissione delibera n. 360/2018/PRSE del 17 luglio 2018**

Secondo quanto stabilito nel dispositivo, si trasmette ai soggetti in indirizzo la delibera n. 360/2018/PRSE, adottata dalla Sezione regionale di controllo per il Veneto in data 17 luglio 2018.

Distinti saluti.

COMUNE DI VELO VERONESE		
UFFICIO PROTOCOLLO		
12 OTT. 2018		
N.	Set	Cl.
2269	14	1

Il Direttore della Segreteria

Dott.ssa Raffaella Brandolese



CORTE DEI CONTI





REPUBBLICA ITALIANA  
LA CORTE DEI CONTI  
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

*Nell'adunanza del 17/07/2018*

*composta dai Magistrati:*

Maria Laura PRISLEI	Presidente f.f.
Giampiero PIZZICONI	Consigliere
Tiziano TESSARO	Consigliere relatore
Amedeo BIANCHI	Consigliere
Francesco MAFFEI	Primo Referendario
Francesca DIMITA	Primo 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 legislativo 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, decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 213 del 7 dicembre 2012;

VISTA da ultimo, la legge 27 dicembre 2017 n. 205;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti n. 22/SEZAUT/2016/INPR del 30 maggio 2016, recante le *“Linee guida e relativo questionario per gli Organi di Revisione Economico Finanziaria degli Enti Locali per l'attuazione dell'articolo 1, commi 166 e seguenti della legge 23 dicembre 2005, n. 66. Rendiconto della gestione 2015”* emendata in correzione di un errore materiale con successiva deliberazione n. 29/SEZAUT/2016/INPR del 20 ottobre 2016;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti n. 24/SEZAUT/2016/INPR del 9 giugno 2016, recante le *“Linee guida e relativo questionario per gli Organi di Revisione Economico Finanziaria degli Enti Locali per l'attuazione dell'articolo 1, commi 166 e seguenti della legge 23 dicembre 2005, n. 266. Bilancio di previsione 2016-2018”*;

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

VISTA la deliberazione n. 49/2017/INPR con la quale la Sezione ha approvato il programma di lavoro per l'anno 2017;

ESAMINATA la relazione sul rendiconto di gestione per l'esercizio finanziario 2015 e la relazione sul bilancio di previsione 2016-2018, redatte dall'Organo di Revisione del Comune di VELO VERONESE (VR);

VISTA la nota, in data 18 aprile 2018 prot. n. 4471, con la quale il magistrato istruttore chiedeva notizie e chiarimenti al suindicato Comune;

VISTE le deduzioni fatte pervenire dall'Amministrazione comunale con nota del 1 giugno 2018 (acquisita al prot. C.d.c. n. 5789 del 12 giugno 2018);

VISTA l'ordinanza del Presidente n. 37/2018 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il Relatore, Consigliere Tiziano Tessaro;

#### FATTO E DIRITTO

1. L'art. 1, commi 166 e 167, L. 266/2005 (Legge Finanziaria 2006) stabilisce che *“gli Organi degli Enti Locali di Revisione Economico-Finanziaria trasmettono, alle competenti Sezioni Regionali di Controllo della Corte dei Conti, una relazione sul bilancio di previsione dell'esercizio di competenza e sul rendiconto dell'esercizio medesimo”* (di seguito, *“Questionario”*) sulla base dei criteri e delle linee guida predisposte dalla Corte (Sezione delle Autonomie n. 22/SEZAUT/2016/INPR e n. 24/SEZAUT/2016/INPR rispettivamente per il rendiconto 2015 e per il bilancio di previsione 2016-2018).

L'art. 148-bis del D.Lgs. 267/2000, inserito nel Testo Unico degli Enti Locali dall'art. 3 del D.L. 174/2012, esplicita le finalità del controllo *de quo* (*“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, dell'assenza di irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli Enti.”), ne definisce l'ambito (“Ai fini di tale verifica, le Sezioni Regionali di Controllo della Corte dei Conti accertano altresì che i rendiconti degli Enti Locali tengano conto anche delle partecipazioni in società controllate e alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici per la collettività locale e di servizi strumentali all'ente”) e stabilisce gli effetti delle relative risultanze (“Nell'ambito della verifica di cui ai commi 1 e 2, l'accertamento, da parte delle competenti Sezioni Regionali di Controllo della Corte dei Conti, di squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spese, della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria, o del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno comporta per gli enti interessati l'obbligo di adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio. Tali provvedimenti sono trasmessi alle sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti che li verificano nel termine di trenta giorni dal ricevimento. Qualora l'Ente non provveda alla trasmissione dei suddetti provvedimenti o la verifica delle Sezioni Regionali di Controllo dia esito negativo, è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria”).*

Occorre considerare che l'esercizio 2015 segna il definitivo passaggio alla contabilità armonizzata, come evidenziato dalle Linee guida elaborate dalla Sezione delle Autonomie con la deliberazione n. 22/2016/INPR, che completa le indicazioni offerte con le precedenti deliberazioni n. 4/2015/INPR, n. 31/2015/INPR e n. 32/2015/INPR relative a istituti centrali per la nuova contabilità quali il riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi, il Fondo pluriennale vincolato e il Fondo crediti di dubbia esigibilità.

In particolare, gli Enti Locali non sperimentatori, ai sensi dell'art. 11, commi 12 e 13, del D.lgs. 118/2011, hanno adottato gli schemi di bilancio e di rendiconto vigenti nel 2014, aventi valore a tutti gli effetti giuridici, ai quali hanno affiancato i nuovi schemi di bilancio armonizzato, con funzione conoscitiva e, dal 1° gennaio 2015, hanno adottato il principio della competenza finanziaria potenziata, mentre gli enti che hanno partecipato nel 2014 alla sperimentazione, ai sensi del citato art. 11, comma 15, del suddetto decreto, hanno adottato gli schemi di bilancio armonizzati, ai quali hanno affiancato, con finalità conoscitiva, gli schemi previgenti.

Si rammenta, inoltre, che il 2015 è stato l'ultimo esercizio di applicazione del Patto di stabilità interno, superato dalla nuova disciplina sul pareggio di bilancio introdotta dalla Legge Cost. 1/2012, di modifica dell'art. 81, comma 6, Cost., a cui è stata data attuazione con la Legge 243/2012.

La Corte dei conti è chiamata a vigilare sul corretto e uniforme passaggio alle accennate nuove regole contabili da parte degli Enti Locali e, in tale compito, deve essere coadiuvata dall'Organo di revisione nella compilazione del Questionario-Relazione (di seguito, “Questionario”) e nelle verifiche istruttorie formulate dalla Sezione.

Occorre precisare, che, in ossequio alla natura dinamica del controllo espletato in tal sede,

che impone, al fine di far emergere la concreta situazione economico-finanziaria dell'Ente, una visione prospettica degli atti del ciclo di bilancio nei vari esercizi, e in funzione dell'adozione "di effettive misure correttive funzionali a garantire il rispetto complessivo degli equilibri di bilancio" (Corte Cost. 60/2013), la Sezione regionale di controllo accerta anche criticità suscettibili di arrecare pregiudizio allo stabile mantenimento degli equilibri dell'Ente benché non integranti fattispecie di irregolarità sanzionabili nei termini sopra accennati.

Infatti, anche dopo l'entrata in vigore della citata normativa, risulta tuttora in vigore l'art. 7, c. 7, della legge n. 131/2003, qualora tutte o parte delle irregolarità esaminate non siano così gravi da rendere necessaria l'adozione della deliberazione prevista dall'art. 148-bis del D.Lgs. n. 267/2000 e/o l'avvio del procedimento di c.d. "dissesto guidato" disciplinato dall'art. 6, c. 2, del D.Lgs. n. 149/2011, la natura attualmente anche collaborativa del controllo svolto dalle Sezioni regionali della Corte dei conti non esclude la possibilità di segnalare agli enti interessati irregolarità contabili non gravi o meri sintomi di precarietà. Ciò appare utile per prevenire l'insorgenza di più gravi situazioni di *deficitarietà* o di squilibrio.

2. 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 2015 e al bilancio di previsione 2016 del Comune di VELO VERONESE (VR) sono emerse una serie di criticità nell'esercizio finanziario di riferimento oggetto di rilievo. Lo scrutinio della situazione finanziaria del Comune ha richiesto in particolare uno specifico approfondimento istruttorio, sfociato in apposita nota di richiesta (prot. n. 4471 del 18 aprile 2018). I rilievi formulati s'incentravano prevalentemente sulle criticità riguardanti, in particolare:

- rileva l'approvazione in ritardo del rendiconto di gestione dell'esercizio 2015 avvenuta il 26 maggio 2016;
- risultato negativo della gestione cosiddetta "potenziata" (ai sensi del D.Lgs. n. 118/2011 e s.m.i.);
- insufficiente accantonamento a rendiconto al fondo per i crediti di dubbia esigibilità e omessa costituzione, a rendiconto, tra la quota accantonata del risultato di amministrazione, del fondo per i contenziosi;
- assenza di fondi vincolati di cassa;
- violazione del parametro di *deficitarietà* strutturale n. 4 (risultato 46,89% oltre la soglia legale del 40%);
- eliminazione per reimputazione al 2016 sia di residui attivi che passivi mantenuti al 01/01/2015;
- riconoscimento di legittimità e finanziamento di un debito fuori bilancio di euro 30.718,40, ex art. 140, comma 1, lett. e), del TUEL, finanziato con fondi propri di bilancio e nota di trasmissione alla Procura regionale solo dopo aver ricevuto la nota istruttoria della Sezione;



- impossibilità di verificare il rispetto dei vincoli sulla spesa del personale per mancato computo della spesa del personale sostenuta dall'Unione di cui fa parte il Comune.

In esito alla predetta richiesta, il Comune ha fatto pervenire, con nota del 1 giugno 2018 (prot. Cdc n. 5789 del 12 giugno 2018) i chiarimenti richiesti che tuttavia non hanno consentito di superare i rilievi formulati nella richiesta istruttoria.

Va preliminarmente sottolineato che il Comune di Velo Veronese (VR) era stato destinatario di apposita pronuncia per l'esercizio 2014 (n. 398/2017/PRSE), in cui la Sezione aveva proceduto a rilevare il permanere di una situazione di sostanziale fragilità degli equilibri di bilancio dovuto allo sfioramento del parametro ministeriale n. 4 e carenza di *governance* degli organismi partecipati.

Nell'esercizio qui considerato, il fondo di cassa ammonta al 31/12/2015 ad € 104.657,66 (a fronte di una cassa iniziale di euro 67.366,44), e la rigidità del bilancio si attesta al 36,64%.

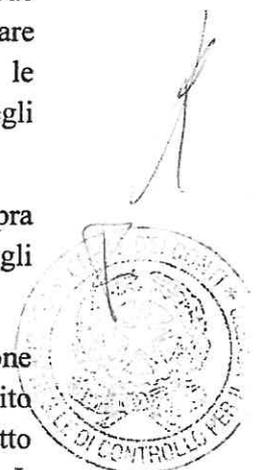
Le criticità, riscontrate sulla base del questionario e dell'attività istruttoria, che vanno attentamente vagliate nella gestione del bilancio degli esercizi futuri, la cui evidenza non è venuta meno a seguito della valutazione delle argomentazioni fornite dall'ente in sede di risposta istruttoria, testimoniano della necessità di operare uno sforzo supplementare sul versante gestionale da parte dell'Ente volto a declinare in modo appropriato le esigenze sottese alla corretta applicazione dei principi contabili in chiave di tutela degli equilibri di bilancio.

L'approfondimento svolto sui contenuti del questionario e a seguito della nota più sopra indicata restituisce un quadro istruttoria caratterizzato da una alterazione sostanziale degli equilibri di bilancio suffragato da una serie di criticità di seguito esposte.

3. Nel corso dell'istruttoria emergeva la tardiva approvazione del rendiconto di gestione dell'esercizio 2015, avvenuta il 26 maggio 2016 e, a tal proposito, l'Ente non ha fornito alcuna motivazione giustificativa del ritardo. 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, della Costituzione 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 Tuel 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, del Tuel, 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.

La Sezione rammenta anche che l'art. 9, comma 1-*quinquies*, del D.L. n. 113/16 stabilisce il divieto per gli Enti territoriali di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto, in caso di mancato rispetto dei termini per l'approvazione di determinati documenti contabili (quali il bilancio di previsione e il rendiconto).

Il divieto legale di assunzione *ex art. 9, comma 1-quinquies, del D.L. 113/2016* riguarda sia le *“assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto”*, sia la stipula di *“contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi”*. Tale disposizione sanziona gli enti inadempienti con un *“blocco”* delle rispettive risorse, le quali, nell'arco temporale che si dispiega dalla scadenza dei termini per l'approvazione dei documenti contabili fondamentali indicati dal legislatore e fino al momento dell'approvazione *“tardiva”*, non possono essere impiegate, neppure per spese afferenti al reclutamento di personale (come nel caso della stipula dei contratti di servizio onerosi con soggetti privati). Tale divieto opera a prescindere dal titolo contrattuale in concreto adottato per le *“assunzioni”* (a tempo indeterminato, a termine, ecc.), e dal tipo di attività (amministrative o ad esse estranee) che il nuovo contingente di personale è chiamato ad espletare.

La Sezione si riserva di effettuare ulteriori controlli, anche in sede di esame dei rendiconti

successivi, per la verifica della corretta applicazione dei principi più sopra enunciati.

4. Pur constatando che il risultato della gestione di competenza, quale differenza tra accertamenti e impegni, è positivo (22.123,16 euro), si osserva che tale saldo, comprensivo delle componenti del Fondo pluriennale vincolato (FPV), risulta negativo per euro - 4.456,46.

I valori riportati possono essere un segnale di difficoltà dell'Ente nello stabile mantenimento degli equilibri, soprattutto di parte capitale.

Difatti, nel caso di specie, per l'esercizio di riferimento, le imputazioni di entrata afferenti il FPV a copertura di impegni originati in esercizi pregressi risultano inferiori a quelle in uscita a copertura degli impegni sorti nell'esercizio considerato la cui scadenza avverrà in esercizi futuri, a favore dei quali si determina un "drenaggio" di risorse dalla gestione di competenza. In tale ottica, la negatività del saldo della gestione di competenza comprensiva degli effetti del FPV potrebbe esprimere una presumibile carenza di pianificazione nella valutazione della dicotomia tra il momento del sorgere dell'obbligazione e il suo effettivo scadere.

5. La conferma in sede istruttoria della mancata osservanza dei principi dell'armonizzazione contabile derivava altresì dalla avvenuta constatazione che il Fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE) accantonato al 31 dicembre 2015, pari a 1.500,00 euro, appariva piuttosto contenuto in relazione sia alla consistenza dei residui attivi totali di fine esercizio (rappresentando solo lo 0,32% dei medesimi) sia all'ammontare dei residui attivi finali dei soli titoli I° e III° (pari al 3,38%). Si chiedeva, pertanto, di illustrare analiticamente il calcolo effettuato per la determinazione del FCDE e di inviare apposita attestazione di congruità del Fondo da parte dell'Organo di revisione.

Premesso che nella Relazione dell'Organo di revisione al Rendiconto 2015 si attesta l'utilizzo del metodo c.d. "semplificato" per il computo del FCDE (ovvero per un valore non inferiore a quello del Fondo nel risultato di amministrazione al 1° gennaio dell'esercizio cui il Rendiconto si riferisce al netto degli utilizzi del Fondo effettuati per la cancellazione o lo stralcio dei crediti e sommato l'importo definitivamente accantonato nel Bilancio di previsione dell'esercizio di riferimento), l'Ente ha prodotto "apposito prospetto analitico a dimostrazione dell'adeguatezza dell'accantonamento effettuato in sede di rendiconto". Il Comune "fa inoltre presente che a decorrere dagli esercizi successivi è stato previsto un accantonamento superiore a seguito di possibili aumenti di rischi di crediti di dubbia esigibilità".

La Sezione prende atto pertanto delle più favorevoli e cautelative determinazioni assunte dall'Amministrazione locale inerenti alla quantificazione del FCDE per gli esercizi successivi a quello in esame così suffragando il rilievo formulato con riferimento all'annualità di cui si discute.

6. La non corretta applicazione dei suddetti principi dell'armonizzazione contabile e la conseguente vulnerazione degli equilibri di bilancio emerge peraltro dall'esame delle ulteriori criticità che sono emerse in sede istruttoria.

Quanto al mancato accantonamento al fondo per contenziosi, il Comune afferma che "non è stata accantonata nessuna quota di avanzo di amministrazione per contenziosi in

quanto alla data del 31.12.2015 non risultavano cause pendenti con richiesta di risarcimento di danni”.

Pur prendendo atto delle argomentazioni dell’Ente, la Sezione ribadisce sul punto la doverosità della istituzione del fondo rischi, in quanto l’allegato 4/2 al D.Lgs. 118/2011 – disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili – prevede, tra l’altro, la costituzione di un apposito fondo per far fronte ad oneri derivanti da sentenza. Vengono sostanzialmente indicate due ipotesi sulle quali fondare la costituzione di tale fondo: – quando a seguito di contenzioso l’ente abbia una “*significativa probabilità di soccombere*”; – quando a seguito di sentenza non definitiva e non esecutiva l’ente sia condannato al “*pagamento di spese*”.

A tale proposito si rinvia all’Allegato n. 4/2 del D.Lgs. n. 118/2011 “*principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria*” che al punto 9.2 stabilisce che “*il risultato di amministrazione è distinto in fondi liberi, vincolati, accantonati e destinati. La quota accantonata del risultato di amministrazione è costituita da: gli accantonamenti per le passività potenziali (fondi spese e rischi)*”. In particolare circa il Fondo spese legali va richiamato quanto stabilito nei medesimi Principi Contabili al punto 5.2 lettera h: “*in occasione della prima applicazione dei principi applicati della contabilità finanziaria, si provvede alla determinazione dell’accantonamento del fondo rischi spese legali sulla base di una ricognizione del contenzioso esistente a carico dell’ente formatosi negli esercizi precedenti, il cui onere può essere ripartito, in quote uguali, tra gli esercizi considerati nel bilancio di previsione o a prudente valutazione dell’ente, fermo restando l’obbligo di accantonare nel primo esercizio considerato nel bilancio di previsione, il fondo riguardante il nuovo contenzioso formatosi nel corso dell’esercizio precedente (compreso l’esercizio in corso, in caso di esercizio provvisorio). In presenza di contenzioso di importo particolarmente rilevante, l’accantonamento annuale può essere ripartito, in quote uguali, tra gli esercizi considerati nel bilancio di previsione o a prudente valutazione dell’ente. Gli stanziamenti riguardanti il fondo rischi spese legali accantonato nella spesa degli esercizi successivi al primo, sono destinati ad essere incrementati in occasione dell’approvazione del bilancio di previsione successivo, per tenere conto del nuovo contenzioso formatosi alla data dell’approvazione del bilancio. In occasione dell’approvazione del rendiconto è possibile vincolare una quota del risultato di amministrazione pari alla quota degli accantonamenti riguardanti il fondo rischi spese legali rinviati agli esercizi successivi, liberando in tal modo gli stanziamenti di bilancio riguardanti il fondo rischi spese legali (in quote costanti tra gli accantonamenti stanziati nel bilancio di previsione). L’organo di revisione dell’ente provvede a verificare la congruità degli accantonamenti*”.

La Sezione delle Autonomie con la deliberazione n. 9/2016/Inpr ha sottolineato a tale proposito che il principio contabile applicato della contabilità finanziaria introduce come fondo rischi nel caso in cui l’ente, a seguito di contenzioso in cui ha significative probabilità di soccombere, o di sentenza non definitiva e non esecutiva, sia condannato al pagamento delle spese.

Anche nel caso del “*fondo contenziosi*” è richiesto, pertanto, un monitoraggio costante della sua formazione e della relativa adeguatezza per affrontare tempestivamente le posizioni debitorie fuori bilancio che si possono determinare a seguito degli esiti del

giudizio.

È accertato infatti che una delle cause del rischio di squilibri strutturali del bilancio è rappresentata da sentenze che determinano per l'ente l'insorgere di oneri di rilevante entità finanziaria e che il bilancio non riesce ad affrontare con risorse disponibili nell'anno o nel triennio di riferimento del bilancio (art. 193 TUEL). La nota integrativa, allegata al bilancio, deve, anche nel caso del "fondo contenziosi", curare particolarmente l'indicazione dei criteri che sono stati adottati per pervenire alla decisione di accantonamento al "fondo rischi" e fornire valutazioni sulla gestione complessiva dei rischi da contenzioso per l'ente.

Tali valutazioni devono riguardare in modo particolare l'incidenza che il contenzioso in essere può avere sugli equilibri attuali e futuri del bilancio e della gestione e sulla capacità da parte dell'ente di fare fronte agli oneri che potrebbero insorgere dagli esiti dei giudizi in corso".

Più recentemente la Sezione delle Autonomie con deliberazione n. 14/2017/Inpr contenente "linee di indirizzo per la relazione dei revisori dei conti dei comuni, delle città metropolitane e delle province sui bilanci di previsione 2017-2019 per l'attuazione dell'art. 1 comma 166 e seguenti della legge 23 dicembre 2005 n. 266", volte a fornire agli enti utili indicazioni di principio e operative su alcuni profili di particolare rilevanza per la corretta programmazione e gestione del bilancio di previsione 2017-2019, ha peraltro sottolineato: "particolare attenzione deve essere riservata alla quantificazione degli altri accantonamenti a fondi, ad iniziare dal Fondo contenzioso, legato a rischi di soccombenza su procedure giudiziarie in corso. Risulta essenziale procedere ad una costante ricognizione e all'aggiornamento del contenzioso formatosi per attestare la congruità degli accantonamenti, che deve essere verificata dall'Organo di revisione. Anche in questo caso, la somma accantonata non darà luogo ad alcun impegno di spesa e confluirà nel risultato di amministrazione per la copertura delle eventuali spese derivanti da sentenza definitiva, a tutela degli equilibri di competenza nell'anno in cui si verificherà l'eventuale soccombenza".

A tal fine, anche in relazione alle risultanze istruttorie, diviene assolutamente necessario accantonare le somme relative ai fini della costituzione del fondo rischi, sia per la significativa probabilità di soccombere, che, a maggior ragione, per l'esistenza di sentenze non definitive e non esecutive in cui l'ente sia condannato al pagamento di spese. Ciò in quanto, la finalità è infatti quella di non fare trovare l'Ente sguarnito nel momento in cui l'evento negativo che si è ritenuto probabile dovesse realizzarsi e comportare il pagamento di spese, sia legali che risarcitorie: la finalità è quella di preservare gli equilibri di bilancio, e richiederà quindi uno sforzo supplementare sul versante gestionale da parte dell'Ente volto a declinare in modo appropriato le esigenze sottese alla corretta applicazione dei principi contabili; l'entità del contenzioso dovrà essere nel contempo specificamente monitorato dall'Organo di Revisione e contenuto nella relazione allegata ai documenti programmatori, secondo quanto indicato dalla citata delibera di Sezione Autonomie n. 14/2017/Inpr.

7. Dall'esame istruttorio emerge una ulteriore violazione dei principi contabili recati dalla normativa contenuta nel D.Lgs. 118/2011 e s.m.i., in quanto è risultato che l'Ente, nel

2015, non presentava alcuna giacenza vincolata, in apparente difformità da quanto previsto dal principio applicato della contabilità finanziaria (punto 10.6), approvato con D.Lgs. n. 118/2011 modificato e integrato dal D.Lgs. n. 126/2014. Al riguardo, l'Amministrazione *“precisa che (...) l'ente al termine dell'esercizio 2015 non aveva somme vincolate in quanto anche l'importo di euro 22.865,00 riscossa a titolo di mutuo non andava vincolata in quanto già nel corso del 2015 si è provveduto al pagamento dei lavori (sistemazione Municipio) finanziati con il mutuo in parola”*.

Il Collegio rileva che le spiegazioni sul punto fornite dall'Ente che, sostanzialmente ha confermato quanto già certificato nel questionario, non fanno venir meno le perplessità al riguardo. Il fatto che l'Ente provveda a introitare direttamente, per esempio, le entrate derivanti dai titoli abilitativi edilizi onerosi (quali sono, per esempio, i permessi di costruire) implica, di per sé, la necessaria contabilizzazione delle giacenze vincolate di cassa destinate alla copertura, *ex lege*, delle spese per le opere di culto o per l'eliminazione delle barriere architettoniche.

In proposito, occorre rammentare l'importanza in termini generali, ai fini dell'attenuazione del rischio di emersione di futuri squilibri di bilancio, della corretta apposizione di vincoli alle entrate riscosse, nonché della relativa osservanza nella successiva gestione (che, fisiologicamente, può investire vari esercizi finanziari). L'esigenza che le risorse vincolate giacenti in cassa non siano distolte dalla loro originaria destinazione (impressa dalla legge o dalla volontà di terzi finanziatori) traspare chiaramente nell'art. 195 del TUEL che, nell'ammettere deroghe al vincolo di destinazione di tali risorse, pone, tuttavia, vari limiti, quantitativi e procedurali, nonché, dopo la novella apportata dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126, la necessità che i movimenti di utilizzo e di reintegro delle somme vincolate siano oggetto di registrazione contabile secondo le modalità indicate nel Principio applicato della contabilità finanziaria (si rinvia, per approfondimenti, alla deliberazione della Sezione delle autonomie della Corte dei conti, n. 31/2015/INPR). A tal fine, l'art. 180 del D.Lgs. n. 267 del 2000 prescrive, alla lett. d), che l'ordinativo di incasso riporti, fra le altre annotazioni, *“gli eventuali vincoli di destinazione delle entrate derivanti da legge, da trasferimenti o da prestiti”*. Allo stesso modo, il successivo art. 185, impone, alla lett. b), che anche i mandati di pagamento attestino *“il rispetto degli eventuali vincoli di destinazione stabiliti per legge o relativi a trasferimenti o ai prestiti”*.

Inoltre, la determinazione della giacenza di cassa vincolata al momento dell'avvio della nuova contabilità armonizzata, disciplinata dal D.Lgs. n. 118 del 2011, è stata oggetto di apposita disciplina in un paragrafo (il 10.6) del Principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria (Allegato 4/2 al D.Lgs. n. 118 del 2011), le cui indicazioni (alle quali si fa rinvio) risultano funzionali al corretto avvio, anche sotto il profilo della cassa (oltre che della competenza) del nuovo sistema contabile (oltre che, naturalmente, della riferita attenuazione dei rischi di successiva emersione di carenza di risorse per il finanziamento delle spese a cui le entrate vincolate erano destinate).

8. Venendo all'analisi dei residui per il 2015, si riscontra il superamento della soglia stabilita dal parametro di *deficitarietà* n. 4 del D.M. 18/02/2013 (*“volume dei residui passivi complessivi provenienti dal titolo I superiore al 40 per cento degli impegni della medesima spesa corrente”*) con uno scarto del 6,89% (valore dell'indicatore 46,89% a

fronte di una soglia del 40%). Il parametro in oggetto era stato violato anche nell'esercizio 2014 ed era stato rilevato con la delibera succitata.

L'Ente, con riferimento a ciò, "*segnala (...) che (...) ha iniziato già nel corso dell'anno 2016 allo smaltimento di parte dei residui*" e, a conferma di tale circostanza, si rileva il rispetto del parametro di cui si discute nell'esercizio 2016.

Le medesime esigenze di rispetto dei principi contabili espresse dalla normativa sull'armonizzazione contabile, funzionali a preservare i principi di veridicità, trasparenza ed equilibrio del bilancio vengono in rilievo, altresì, in occasione della risposta fornita dall'Ente al punto 1.2.10.9 del questionario: in essa emerge infatti che il Comune ha reimputato sia residui attivi che passivi mantenuti durante il riaccertamento straordinario, diversamente da quanto previsto ai punti 9.1 e 9.3 del principio contabile concernente la contabilità finanziaria, di cui al D.Lgs. 118/2011. La prassi seguita dal Comune sembra pertanto in palese contrasto con le finalità dell'armonizzazione contabile (D.Lgs. 118/2011), dal momento che va a scardinare il momento fondamentale - sul piano temporale - di iscrizione della posta di bilancio, ovverosia della esigibilità, in funzione del dichiarato intento normativo di avvicinamento tra momento di competenza e quello di cassa: l'evenienza di una reimputazione dovrebbe quindi assumere le caratteristiche di assoluta eccezionalità per evitare che i due momenti subiscano una discrasia temporale non giustificata, e anzi - fatte salve le ipotesi di spesa in conto capitale - dovrebbe residuare a situazione di insanabile patologia in quanto contrastante con i canoni della normativa testé citata. Diversamente opinando, verrebbe ad essere vanificato il momento della programmazione e svuotato di significato, altresì, il fondamentale adempimento del riaccertamento straordinario dei residui, cui il legislatore ha annesso particolare importanza ai fini proprio della imputazione delle poste di bilancio e della prima costituzione del Fondo pluriennale vincolato.

9. L'ente locale ha riconosciuto la legittimità di un debito fuori bilancio, con deliberazioni consiliari n. 9 del 07/04/2016 e n. 19 del 26/05/2016, *ex art. 194, comma 1, lett. e*, del TUEL, concernente la violazione del procedimento relativo alle spese (liquidazione e pagamento non preceduti dall'impegno) per lavori di completamento dell'asilo nido del capoluogo, per una somma di euro 30.718,40, finanziata con fondi propri di bilancio. In merito, il Comune si limita a trasmettere "*copia della nota di invio degli atti pertinenti alla comunicazione effettuata in data odierna (per mera dimenticanza l'Ente non vi aveva provveduto) alla Procura Regionale per il Veneto*".

Preliminarmente, si osserva che il reiterato fenomeno dei debiti fuori bilancio può creare possibili rischi per gli equilibri di bilancio; infatti, tra i parametri obiettivi dei comuni ai fini dell'accertamento della condizione di ente strutturalmente *deficitario*, il parametro n. 8), calcolato ai sensi del decreto ministeriale del 24 settembre 2009 pubblicato sulla G.U. n. 238 del 13 ottobre 2009, considera la consistenza di tale situazione debitoria. Il Collegio ricorda, innanzitutto, che il debito fuori bilancio è un'obbligazione verso terzi per il pagamento di una determinata somma di denaro, assunta in violazione delle norme giuscontabili che regolano il procedimento finanziario della spesa degli enti locali. L'istituto, che ha carattere eccezionale, è disciplinato dall'art. 194 del D.Lgs. n. 267/2000, che prevede, tra l'altro, che tale adempimento vada posto in essere in occasione della ricognizione dello stato di attuazione dei programmi e dell'accertamento degli equilibri

generali di bilancio (art. 193 comma 2 del TUEL), nonché nelle altre cadenze periodiche previste dal regolamento di contabilità. L'elencazione prevista dalla norma contempla una serie di ipotesi, tassative in quanto derogatorie rispetto all'ordinario procedimento di spesa, in cui è possibile procedere al riconoscimento, e tra queste (art. 194 comma 1 lett. e) rientra anche l'acquisizione di beni e servizi, in violazione degli obblighi di cui ai commi 1, 2 e 3 dell'articolo 191, nei limiti degli accertati e dimostrati utilità ed arricchimento per l'ente, nell'ambito dell'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza. L'operatività di quest'ultima norma è dunque subordinata all'accertamento sia dell'utilità pubblica del bene acquisito in relazione alle funzioni ed ai servizi di competenza dell'ente, sia dell'arricchimento dell'ente (che corrisponde al depauperamento patrimoniale sofferto senza giusta causa dal privato contraente ai sensi dell'art. 2041 cc.). L'accertamento della sussistenza di entrambi questi presupposti, come già più volte ricordato da questa Sezione (cfr. delibere 156/2009/PRSP e 107/2009/PRSP), è obbligatorio e non può essere automaticamente ed implicitamente ricondotto alla semplice adozione della deliberazione di riconoscimento, in quanto vi può essere una parte del debito non riconoscibile ai sensi dell'art. 191 comma 4 del D. Lgs. n. 267/00. In questo contesto, la delibera consiliare ha dunque il compito di:

- riscontrare e dimostrare che il debito rientra in una delle fattispecie tipizzate dall'art. 194 del TUEL;
- accertare e documentare puntualmente se ed in che misura sussistano i presupposti dell'utilità e dell'arricchimento;
- accertare, conseguentemente, se vi sia una parte del debito non sorretta da entrambi questi presupposti, e dunque non riconoscibile (per la quale, ai sensi dell'art. 191 comma 4 del TUEL, il rapporto obbligatorio intercorre tra il privato fornitore e l'amministratore, funzionario o dipendente che hanno consentito la prestazione in favore dell'ente);
- ricondurre l'obbligazione all'interno della contabilità e del sistema di bilancio dell'ente;
- individuare le risorse per il finanziamento;
- accertare le cause che hanno originato l'obbligo, anche al fine di evidenziare eventuali responsabilità.

In altri termini, l'art. 194, primo comma, TUEL rappresenta un'eccezione ai principi riguardanti la necessità del preventivo impegno formale e della copertura finanziaria; onde per riportare le ipotesi previste nell'ambito del principio di copertura finanziaria è, dunque, richiesta la delibera consiliare con la quale viene ripristinata la fisiologia della fase della spesa e i debiti *de quibus* vengono ricondotti a sistema (cfr. *ex multis* Corte dei Conti, sez. contr. Friuli Venezia Giulia, 6/1c/2005 e sez. contr. Campania n. 213/2013) mediante l'adozione dei necessari provvedimenti di riequilibrio finanziario. Ulteriore funzione svolta dalla delibera consiliare è quindi, come detto, l'accertamento delle cause che hanno originato l'obbligo, con le consequenziali ed eventuali responsabilità; infatti, questa funzione di accertamento è rafforzata dalla previsione dell'invio alla Procura regionale della Corte dei conti (art. 23, comma 5, legge 289/02) delle delibere di



riconoscimento di debito fuori bilancio, adempimento che, nel caso in specie, risulta osservato, da parte dell'ente, solo in data 01/06/2018. Nella delineata prospettiva interpretativa, la delibera consiliare svolge una duplice funzione, per un verso, tipicamente giuscontabilistica, finalizzata ad assicurare la salvaguardia degli equilibri di bilancio; per l'altro, garantista, ai fini dell'accertamento dell'eventuale responsabilità amministrativo-contabile (cfr. *ex multis*: Corte dei conti, Sezione Regionale per la Puglia n. 180/PRSP/2014 e n. 122/PRSP/2016). Va ricordato, inoltre, che il riferimento ad opera dell'art. 194 comma 1 del TUEL ad adempimenti periodici e temporalmente cadenzati testimonia come l'adempimento in questione, in presenza dei presupposti di legge, costituisca un atto dovuto e vincolato per l'ente, in quanto consente di far emergere eventuali passività insorte nel corso dell'esercizio, in applicazione dei principi di veridicità, trasparenza e pareggio di bilancio, nonché di adottare le misure necessarie al ripristino dell'equilibrio della gestione finanziaria. La tempestività della segnalazione dell'insorgenza di tali debiti e del loro riconoscimento consente di evitare l'insorgere di ulteriori passività a carico dell'ente, quali, ad esempio, eventuali interessi o spese di giustizia. Rileva, inoltre, il Collegio che la formazione di debiti fuori bilancio costituisce un fattore di rischio per gli equilibri e per la stabilità degli esercizi successivi causa di partite debitorie riferite a quelli precedenti. Nel caso di specie, seppur la spesa riconosciuta ammonti ad euro 30.718,40 ed il fenomeno non assume dimensioni rilevanti e le violazioni non appaiono reiterate in più esercizi finanziari, è comunque necessario porre in essere una corretta politica di programmazione e gestione finanziaria delle risorse e delle spese, al fine di evitare ana possibile sottostima degli stanziamenti di bilancio rispetto alle effettive necessità di spesa. Per il finanziamento di tali spese, il legislatore pone precisi limiti (art.193 e 194 del D.Lgs. n. 267/2000). La formazione di debiti fuori bilancio costituisce, infatti, indice della difficoltà dell'Ente nel governare correttamente i procedimenti di spesa attraverso il rispetto delle norme previste dal TUEL. La necessità di una modifica delle priorità nelle previsioni di spesa è, altresì, dimostrata dalla disposizione di cui all'art. 191, comma 5 TUEL, che vieta, per l'appunto, agli enti che non hanno validamente adottato i provvedimenti di salvaguardia degli equilibri e di riconoscimento dei debiti fuori bilancio, di assumere impegni e di pagare spese per servizi che non siano obbligatori per legge.

10. Risulta, infine, che anche per l'esercizio 2015, come parimenti verificatosi negli anni 2012, 2013 e 2014, non è stata inserita nella spesa del personale, la spesa dell'Unione dei Comuni di Roverè, Velo Veronese e San Mauro di Saline.

*Sul punto, il Comune "evidenzia che, non è stato mai considerato il costo del personale dipendente dall'Unione predetta, in quanto l'Unione gestisce in forma assolutamente autonoma i propri rapporti di lavoro dipendente fin dal trasferimento per mobilità del personale a suo tempo impiegato dagli Enti aderenti e cioè a decorrere dal 01.04.2002. Inoltre, si fa presente che questa Amministrazione eroga all'Unione dei Comuni trasferimenti in relazione ai costi dei servizi trasferiti e non commisurati ai costi del personale sostenuto dall'Unione stessa".*

In merito, l'orientamento delle Sezioni regionali di controllo è oramai consolidato nel senso che, ai fini della determinazione del limite di spesa, non è sufficiente prendere in considerazione solo la spesa del singolo Comune aderente, ma occorre sommare alla

stessa la quota parte della spesa riferita all'ente, seppur sostenuta dall'Unione. Infatti, il rafforzamento del processo di svolgimento di funzioni in comune fra più enti mediante la costituzione di Unioni e il contenimento della spesa di personale degli enti territoriali sono espressione di un'unica esigenza e, pertanto, il dato relativo alla spesa di personale da prendere in considerazione non può essere solo quello di ciascun Comune o dell'Unione poiché si tratterebbe di un dato incompleto, ma quello complessivo degli enti e dell'Unione. Questa Sezione, alla luce delle considerazioni sopra esposte, ritiene pertanto di aderire a tale orientamento, in linea, peraltro, con quanto deciso da altre Sezioni (cfr. Sezione regionale di controllo per la Lombardia, delibere n. 81/2008/Cons e n. 93/2008/Cons, Sezione controllo per l'Emilia Romagna, delibera n. 12/2009/PAR, Sezione regionale di controllo per la Sardegna, delibere n. 9 e 10/2009/PAR e Sezione regionale di controllo per la Toscana, delibera n. 49/2009/PAR).

Le norme vincolistiche sopra ricordate che, in quanto presidio di interessi erariali preminenti di derivazione comunitaria, sono suscettibili di interpretazione rigorosa, pongono a riferimento la spesa del personale non già della forma associativa in quanto entità autonoma, ma quella del singolo ente a cui si somma la quota parte di spesa anzidetta riferita all'Unione. Di talché il vincolo è quello riferito alla normativa specifica del singolo comune, di volta in volta applicabile secondo quanto ricordato in precedenza. Tale criterio, sommando la spesa del personale dell'ente e la quota parte di spesa dell'Unione riferita all'ente, ha il duplice pregio, sia pur in un'ottica sostanziale, di far emergere la spesa nella sua integralità e di vanificare eventuali operazioni di esternalizzazione con finalità elusive dei limiti stabiliti per legge.

Le conclusioni sopra riportate trovano esplicita conferma nella delibera n. 8/2011 delle SSRR della Corte dei conti che esprime l'avviso che il contenimento dei costi del personale dei Comuni debba essere valutato sotto il profilo sostanziale, sommando alla spesa di personale propria la quota parte di quella sostenuta dall'Unione dei Comuni.

In tale ottica emerge una considerazione sostanziale della spesa di personale, secondo la quale la disciplina vincolistica in tale materia non può incidere solo per il personale alle dirette dipendenze dell'ente, ma anche per quello che svolge la propria attività al di fuori dello stesso e, comunque, per tutte le forme di esternalizzazione (cfr. delibera n. 837/2012/PRSP del 10/09/2012 e delibere n. 844/2012/PRSP e n. 845/2012/PRSP del 01/10/2012).

Va infine sottolineato che la questione relativa alla riconduzione della quota parte della spesa del personale dell'Unione all'ente che ne fa parte è stata spesso affrontata e risolta da questa Sezione (cfr. *ex multis* delibera n. 212/2012/PAR del 08/02/2012), addivenendo alla espressa conclusione che il principio testé affermato non può non valere anche nel senso opposto: cioè in relazione al rapporto tra Unione ed enti aderenti alla stessa.

Infatti, il contenimento della spesa ed in particolare della spesa del personale vede la necessaria riconduzione tra gli oneri del personale del comune:

- della spesa sostenuta per il personale in prestito all'Unione dei comuni (il cui onere rimane interamente in capo al comune);
- della quota parte di spesa del personale trasferito, in base agli istituti previsti



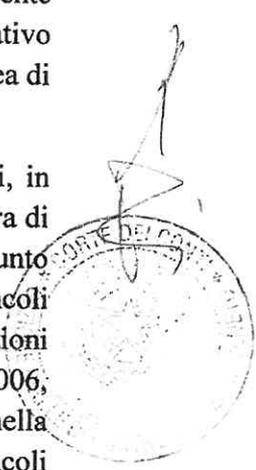
nell'ordinamento giuslavoristico pubblico, dall'ente all'Unione, ora dipendente della stessa Unione;

- della quota parte di spesa del personale assunto autonomamente dall'Unione, ove presente (cfr. deliberazione di questa Sezione n. 21/2013/PAR).

L'intento del legislatore infatti è ben chiaro: l'Unione consente ai Comuni che vi aderiscono di ottenere attraverso la gestione associata, delle economie di scala in grado di ridurre la spesa complessiva, economie di scala che necessariamente devono annoverare anche le spese di personale e che ben difficilmente potranno conseguirsi ove si consenta all'Unione, che non osservi il rapporto tra spesa del personale e corrente normativamente previsto, di aggirare detto limite a fini assunzionali mediante l'applicazione di una modalità di calcolo che appare non rispettosa del vincolo posto dalla disposizione strutturale di contenimento della spesa degli enti territoriali.

Sotto il profilo esaminato, il recente intervento nomofilattico ai sensi dell'art. 6, comma 4, del D.L. n. 174/2012, da parte della Sezione delle Autonomie (delibera n. 17/2013/SEZAUT) ha nuovamente sottolineato il rigore che ispira tutta la recente normativa in tema di spesa di personale, che induce a ritenere opportuno che il relativo aggregato sia da intendere come consolidato, evitando che si apra un varco nella linea di contenimento della spesa.

Un siffatto esame, che implica pertanto la necessità di verifiche non solo formali, in ossequio ai principi enunciati dalla giurisprudenza della Corte (cfr. *ex multis* delibera di questa Sezione n. 588/2012 e Sezione Lombardia n. 7/2012/PAR), trova un duplice punto di emersione, in un rinnovato quadro normativo, da un lato, nell'accentuazione dei vincoli di finanza pubblica contenuti nelle disposizioni introdotte dalle singole disposizioni richiamate in precedenza (e segnatamente dall'art. 1, comma 557 della Legge 296/2006, comma da ultimo modificato dall'art. 14, comma 7, del D.L. 78/2010) e, dall'altro, nella individuazione, in chiave patologica, di ipotesi di concreta elusione di tali vincoli sanzionati dall'art. 20 del D.L. n. 98/2011 e dagli articoli 30, 31 e 32 della L. n. 183 del 12 novembre 2011 (legge di stabilità 2012). Di talché alla luce delle suddette coordinate ermeneutiche ed interpretative, è imposto di valutare con la necessaria attenzione, in un'ottica di monitoraggio costante della spesa pubblica, i comportamenti gestionali che possono vulnerare i principi di finanza pubblica sopra enunciati, aggirandone i precetti (segnatamente in materia di personale) posti a presidio di ineludibili doveri di sana gestione. Tali obblighi, nel caso specifico, sono stati sanciti espressamente al comma 5 dell'art. 32 del Tuel, affermando che, fermi restando i vincoli previsti dalla normativa vigente in materia di personale, mentre la spesa sostenuta per il personale dell'Unione non può comportare, in sede di prima applicazione, il superamento della somma delle spese di personale sostenute precedentemente dai singoli comuni partecipanti, a regime, attraverso specifiche misure di razionalizzazione organizzativa e una rigorosa programmazione dei fabbisogni, devono essere assicurati progressivi risparmi di spesa in materia di personale. Diversamente opinando, nel caso posto all'attenzione del Collegio, si realizzerebbero gli effetti diametralmente opposti rispetto alla logica seguita dal legislatore, peraltro ben evidenziati dalla stessa Corte dei conti nella più volte richiamata deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 8/2011, laddove si afferma che il *"presupposto che sta alla base della creazione di tale istituzione è quello secondo cui la*



*gestione associata dei servizi propri dei singoli comuni, mediante il conferimento degli stessi ad una Unione, è idonea a realizzare obiettivi di contenimento della spesa e di maggiore efficienza ed efficacia. La finalità propria di contenimento della spesa insita nella istituzione della figura dell'Unione di comuni trova peraltro corrispondenza e analogia nella complessiva manovra finanziaria introdotta dalla più recente legislazione, preordinata al rispetto del patto di stabilità e crescita”.*

In relazione a ciò, è dovere degli organi gestionali e di quelli rappresentativi –nell’ambito della loro discrezionalità amministrativa - porre in essere tutte le azioni (riduzione della spesa del personale, blocco delle assunzioni, blocco del turn over, drastica e immediata riduzione del numero delle posizioni organizzative e delle relative indennità, ecc. in capo all’Unione) di contenimento e riduzione della spesa complessiva dell’Unione, al fine di ossequiare, effettivamente e senza elusioni o aggiramenti, il duplice vincolo funzionale stabilito dalle norme sopra ricordate (art. 1, comma 557, della Legge 296/2006, comma da ultimo modificato dall’art. 14, comma 7, del D.L. 78/2010, e art. 32 del Tuel), a tutela del fondamentale principio di economicità dell’azione amministrativa (art. 1 legge 241/1990).

Il Collegio rammenta del resto che il perseguimento del buon andamento e della sana gestione finanziaria sono obiettivi imprescindibili dell’agire amministrativo, volti, dunque, ad evitare che gli enti locali - nel cui novero è senz’altro ascrivibile anche l’Unione - adottino comportamenti che possano originare gravi irregolarità contabili e finanziarie: in guisa che comportamenti che fossero in contrasto con la sopra riferita finalità di contenimento della spesa del personale da parte dell’Unione, stabilita *expressis verbis* dalla legge (citato art. 32, comma 5, del Tuel), determinerebbero in capo al Comune l’obbligo, senza margine alcuno di discrezionalità, di denuncia immediata alla Corte dei conti tramite il suo legale rappresentante o, nei casi in cui sussistessero i presupposti, contemplati dagli artt. 147 *quinquies* e 153 comma 6 del Tuel, di segnalazione alla stessa da parte del responsabile del servizio finanziario e dell’organo di revisione.

PQM

la Sezione Regionale di Controllo per il Veneto nel concludere l’esame sulla documentazione inerente al Rendiconto per l’esercizio 2015 e al Bilancio di Previsione 2016-2018 del Comune di VELO VERONESE (VR):

- richiama il Comune all’osservanza dei principi in tema di armonizzazione contabile, che, funzionali al rispetto degli equilibri di bilancio presidiati dall’art. 81 della Costituzione, sono vulnerati - nella gestione risultante dall’esame sulla documentazione inerente al Rendiconto per l’esercizio 2015 e al Bilancio di Previsione 2016-2018 svolto da questa Sezione - dalla tardiva approvazione del rendiconto, dal risultato negativo della gestione cosiddetta “potenziata”, dall’insufficiente accantonamento, a rendiconto, al fondo per i crediti di dubbia esigibilità e dall’omessa costituzione, sempre a rendiconto, tra la quota accantonata del risultato di amministrazione, del fondo per i contenziosi, dall’assenza di fondi vincolati di cassa, dalla violazione del parametro di *deficitarietà* strutturale n. 4, dall’eliminazione, per reimputazione al 2016, sia di residui attivi che passivi mantenuti al 01/01/2015, dal riconoscimento di legittimità e finanziamento di un



debito fuori bilancio di euro 30.718,40, ex art. 140, comma 1, lett. e), del TUEL, finanziato con fondi propri di bilancio e dall'impossibilità di verificare il rispetto dei vincoli sulla spesa del personale per mancato computo della spesa del personale sostenuta dall'Unione di cui fa parte il Comune;

- rileva per l'effetto una potenziale compromissione in atto degli equilibri di bilancio, testimoniata in particolare dai sopra indicati fattori di criticità;

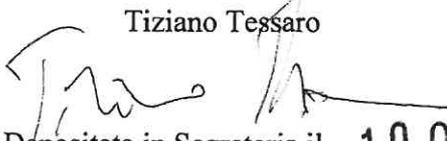
- rammenta l'obbligo di pubblicazione della presente pronuncia ai sensi dell'art. 31 del D.Lgs 14 marzo 2013, n. 33.

Copia della presente pronuncia sarà trasmessa al Presidente del Consiglio Comunale, al Sindaco ed all'Organo di Revisione Economico-Finanziaria del Comune di VELO VERONESE (VR).

Così deliberato in Venezia, nella Camera di Consiglio del 17/07/2018.

Il Magistrato Relatore

Tiziano Tessaro



Il Presidente f.f.

Maria Laura Prislei



Depositata in Segreteria il **10 OTT. 2018**

IL DIRETTORE DI SEGRETERIA

Dott.ssa Raffaella Brandolese



