



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

Nell'adunanza del 27 luglio 2020

composta dai magistrati:

Salvatore PILATO	Presidente
Elena BRANDOLINI	Consigliere
Amedeo BIANCHI	Consigliere
Marco SCOGNAMIGLIO	Referendario, relatore
Giovanni DALLA PRIA	Referendario
Fedor MELATTI	Referendario
Daniela D'AMARO	Referendario
Chiara BASSOLINO	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 (TUEL);

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;

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;

VISTE le linee-guida per la redazione delle relazioni inerenti al Rendiconto dell'esercizio 2016, approvate dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 6/SEZAUT/2017/INPR

VISTE le Linee-guida per la redazione delle relazioni inerenti al Bilancio di previsione 2017/19, approvate dalla Sezione delle autonomie con Deliberazione n. 14/SEZAUT/2017/INPR;

VISTE le Linee-guida per la redazione delle relazioni inerenti al Rendiconto dell'esercizio 2017, approvate dalla Sezione delle autonomie con Deliberazione n. 16/SEZAUT/2018/INPR;

VISTE le Linee-guida per la redazione delle relazioni inerenti al Bilancio di previsione 2018/20, approvate dalla Sezione delle autonomie con Deliberazione n. 8/SEZAUT/2018/INPR;

VISTE le Linee-guida per la redazione delle relazioni inerenti al Rendiconto dell'esercizio 2018, approvate dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 12/SEZAUT/2019/INPR;

VISTA la deliberazione 21/2020/INPR con la quale la Sezione ha approvato il programma di lavoro per l'anno 2020;

VISTA l'ordinanza presidenziale 50/2019/INPR con la quale sono stati approvati i criteri di selezione degli enti da assoggettare al controllo;

VISTA l'ordinanza del Presidente n. 38/2020 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il Relatore, Referendario Marco Scognamiglio;

FATTO

La Sezione, nell'ambito delle attività di controllo per l'anno 2020, ha esaminato la documentazione relativa al Comune di Enego, ed in particolare:

- questionari sul rendiconto relativo all'esercizio 2016, sul rendiconto relativo al 2017, sul bilancio di previsione 2018/20 e sul rendiconto relativo all'esercizio 2018, di cui alle relative deliberazioni della Sezione delle Autonomie riportate in premessa;
- relazioni dell'Organo di revisione relativi ai rendiconti, di cui al comma 166 dell'art. 1 della legge 266/2005;

- certificazioni del saldo di finanza pubblica per gli esercizi 2016, 2017 e 2018;
- schemi di bilancio presenti nella Banca dati delle Amministrazioni Pubbliche

Dall'esame della predetta documentazione, emerge la situazione contabile-finanziaria compendiate dalle seguenti tabelle:

EQUILIBRI DI BILANCIO

	Rendiconto 2016	Rendiconto 2017 1 approvazione	Rendiconto 2018
Equilibrio di parte corrente	3.351,29	182.614,59	227.396,91
Equilibrio di parte capitale	46.225,00	-299.660,83	42.015,76
Saldo delle partite finanziarie	0,00	0,00	0,00
Equilibrio finale	49.576,29	-117.046,24	269.412,67

In relazione agli equilibri di bilancio, con riferimento al rendiconto 2016, l'equilibrio finale complessivo risulta pari ad euro 49.576,29 per quanto l'equilibrio di parte corrente, pari a euro 3.351,29, risulta conseguito mediante entrate di parte capitale destinate a spese correnti per specifiche disposizioni di legge o principi contabili pari a euro 21.860,14.

La costruzione degli equilibri nei bilanci di previsione 2017/2019 e 2018/2020 rispetta quanto stabilito dal d.lgs. 118/2011. Tuttavia, con riferimento al preventivo 2017, dagli schemi Bdap il risultato di amministrazione presunto, seppur positivo, risulterebbe invece negativo nella parte non disponibile. Diversamente, da una verifica in finanza locale, il risultato di amministrazione presunto risulterebbe positivo.

La costruzione degli equilibri per i rendiconti 2017 e 2018 è la seguente: per l'esercizio 2017, la gestione di competenza a rendiconto esprime una situazione di squilibrio: la parte corrente risulta positiva per euro 182.614,59, la parte capitale risulta negativa per euro - 299.660,83, il disequilibrio finale ammonta ad euro -117.046,24.

Risulta altresì leggermente superato il parametro deficitario n. 1 (*valore negativo del risultato contabile di gestione superiore al 5% rispetto alle entrate correnti – a tal fine si aggiunge l'avanzo di amministrazione per spese di investimento*) con un valore del 5,93%.

Tale situazione viene sostanzialmente confermata dalla seppur irrituale (terza) riapprovazione del rendiconto 2017 che evidenzia i seguenti valori: l'equilibrio di parte corrente risulta pari a euro 178.531,39, l'equilibrio di parte capitale risulta negativo per euro -299.660,83 e lo squilibrio finale risulta pari a euro -121.129,44.

Il parametro deficitario n. 1 presenta un valore del 5,83% che ne conferma il leggero sfioramento.

Quanto al rendiconto 2018 la gestione di competenza esprime complessivamente una situazione di equilibrio.

L'ente rispetta il saldo-obiettivo di finanza pubblica per gli esercizi 2016 e 2018, sia in sede previsionale che a rendiconto. Mentre in sede di rendiconto 2017 risulta il mancato rispetto degli obiettivi di finanza pubblica per euro 57.000,00 (*in sede previsionale 2017 non è compilato in Bdap il prospetto relativo al saldo di finanza pubblica*). Al riguardo l'Ente dichiara di aver applicato le sanzioni previste. Nel questionario relativo al Rendiconto per il 2018 conferma il mancato rispetto del saldo di finanza pubblica nel 2017. Dichiara che nell'esercizio 2018 ha tenuto conto delle sanzioni previste dal comma 475, lett. a), c) e seguenti dell'art. 1 della l. n. 232 del 2016, considerando anche la gradualità prevista dal comma 476 di cui al medesimo articolo 1. Tuttavia, l'Ente non dichiara di aver rispettato il divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia di contratto.

Infine, dall'allegato monitoraggio saldo di finanza pubblica 2017 si osserva che non è stato considerato il FPV di entrata che finanzia gli impegni cancellati dopo l'approvazione del rendiconto dell'anno precedente pari a euro 110.000,00 (c.d. *economie di impegno* - Prospetto allegato B) Fondo pluriennale vincolato, risultante dalla banca dati Bdap). Sottraendo tale importo dal FPV di entrata, il mancato rispetto del saldo di finanza pubblica ammonterebbe a - 167.000,00. Questa variazione sarebbe determinante perché se lo sfioramento del saldo è inferiore al 3% rispetto agli accertamenti totali, le sanzioni sono più ridotte, in base a quanto disposto dai commi 475 e 476 dell'art. 1 della legge 11 dicembre 2016, n. 232.

Infine, si prende atto che nell'esercizio 2018 risulta applicato avanzo di amministrazione pari a euro 11.407,89 per il finanziamento di spese correnti.

RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE

	Rendiconto 2016	Rendiconto 2017 1 approvazione	Rendiconto 2018
Fondo cassa	438.664,24	335.889,19	190.725,42
Residui attivi	928.641,48	2.207.704,95	2.110.211,85
Residui passivi	806.516,53	2.090.941,08	1.680.370,53
FPV	141.021,47	119.500,59	16.340,93
Risultato di amministrazione	419.767,72	333.152,47	604.225,81
Totale accantonamenti	157.793,60	192.985,41	359.022,56
Di cui: FCDE	132.013,68	174.827,31	287.590,94
Totale parte vincolata	156.771,59	32.239,74	29.779,86
Totale parte destinata agli investimenti	73.015,41	73.049,22	11.036,25
Totale parte libera	32.187,12	34.878,10	204.387,14

I valori della tabella sopra riportata, a seguito della terza riapprovazione del rendiconto 2017, risultano i seguenti: il fondo cassa = euro 335.889,19, i residui attivi = euro 2.212.137,28, i residui passivi = euro 2.093.105,88, il FPV = euro 119.500,59, il risultato di amministrazione = euro 335.420,00 (di cui parte accantonata 199.532,38, parte vincolata 32.239,74, parte destinata ad investimenti 73.049,22 e parte disponibile 30.598,66).

In merito all'accantonamento ai fondi, si osservano nel 2018, rispetto al biennio precedente, un aumento della parte accantonata ed una diminuzione della parte vincolata e della parte destinata ad investimenti. Dal Parere dell'Organo di revisione al rendiconto 2018 (pag. 5 e 6) l'accantonamento al *Fondo crediti di dubbia esigibilità* risulterebbe pari ad euro 317.370,80, l'accantonamento al fondo contenzioso pari a euro 70.000,00, l'accantonamento ad altro (indennità fine mandato) pari a euro 1.431,62 per un totale di 388.802,42. La parte destinata ad investimenti risulta pari a 11.036,65 e la parte disponibile pari a euro 204.387,14. Pertanto, rispetto alla tabella sopra riportata, la parte accantonata è maggiore (in sostanza ricomprende l'importo della parte vincolata di euro 29.779,86). Quanto rilevato nel Parere dell'Organo di revisione circa la scomposizione del Risultato di amministrazione 2018 coincide con quanto riportato nella delibera di Consiglio di approvazione del Rendiconto.

Infine, con riferimento all'accantonamento per passività potenziali nel questionario per il 2018 risulta dichiarato che *Le quote accantonate per la copertura degli oneri da contenzioso in essere non sono risultate congrue rispetto al valore del contenzioso pendente, secondo i criteri di cui al punto 5.2. lett. h) del principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria in quanto calcolato su base preventiva e precauzionale sulla base di un dato storico riportato senza documentazione provante.*

Per quanto riguarda la gestione dei residui nel questionario relativo al Rendiconto per l'esercizio 2018 si rileva che i crediti riconosciuti formalmente come assolutamente inesigibili o insussistenti per l'avvenuta legale estinzione (prescrizione) o per indebito o erroneo accertamento del credito non sono stati definitivamente eliminati dalle scritture e dai documenti di bilancio.

Si osserva altresì un aumento dei residui totali, sia attivi che passivi, nel corso del 2017, che riguarda i residui di parte capitale.

CAPACITA' DI RISCOSSIONE

Con riferimento alla capacità di riscossione delle entrate proprie dell'Ente, si osserva in particolare quanto esposto nella seguente tabella:

	Rendiconto 2016 Accertamenti (a)	Rendiconto 2016 Riscossioni (b)	% (b/a)	Rendiconto 2017 Accertamenti (c)	Rendiconto 2017 Riscossioni (d)	% (b/a)	Rendiconto 2018 Accertamenti (e)	Rendiconto 2018 Riscossioni (f)	% (d/c)
Tit.1 residui (iniziali + riaccertati)	141.288,75	87.584,91	62%	242.844,77	172.026,44	71%	413.297,07	276.512,81	66%
Tit.1 competenza	1.202.213,07	1.055.383,12	88%	1.380.273,39	1.037.794,65	75%	1.087.676,42	864.443,91	79%
Tit.3 residui (iniziali + riaccertati)	347.230,16	235.110,21	68%	232.600,87	106.207,15	45%	157.998,86	24.165,73	15%
Tit.3 competenza	555.740,25	435.188,08	78%	501.338,52	471.160,20	94%	454.743,15	378.471,87	83%

In sede di questionario relativo all'esercizio 2016 l'Organo di revisione aveva *osservato una percentuale di riscossione significativamente bassa con riferimento all'ICI/IMU correlabile verosimilmente anche a problematiche operative dell'ufficio tributi come riportato anche nelle raccomandazioni espresse dall'organo di revisione in sede di rilascio del parere*). A fronte di accertamenti pari a euro 17.785,28 risultavano riscossioni pari ad euro 1.609,04.

Dal questionario relativo al rendiconto 2018 la situazione aggiornata per l'attività di recupero evasione IMU è la seguente: accertamenti 164.185,00 – riscossioni 39.532,75 – accantonamento FCDE 129.087,85. La percentuale di riscossione, pari al 24%, permane contenuta.

SITUAZIONE DI CASSA

	Rendiconto 2016	Rendiconto 2017	Rendiconto 2018
Fondo cassa finale	438.664,24	335.889,19	190.725,42
Anticipazione di tesoreria	0,00	0,00	0,00
Cassa vincolata	0,00	0,00	0,00
Tempestività dei pagamenti	46,99	29,40	41,07

Le disponibilità liquide nel triennio in esame risultano in diminuzione. Dalla tabella "Equilibri di cassa" del questionario relativo al 2018 (pag. 24-25) si osservano squilibri nei flussi di cassa di parte capitale.

L'Organo di revisione dichiara la corrispondenza tra le scritture dell'Ente e quelle del tesoriere. Evidenzia problematiche relative alla tempestività dei pagamenti nei tre questionari.

INDEBITAMENTO

	Rendiconto 2016	Rendiconto 2017	Rendiconto 2018
Debito complessivo a fine anno	2.291.232,76	2.165.088,56	2.013.446,01

Nei questionari sui tre rendiconti sono presenti anomalie e probabili errori di compilazione. I dati sull'evoluzione dell'indebitamento sono ripresi dal Parere dell'Organo di revisione al preventivo 2018. Nel questionario relativo al 2018 risulta peraltro contratto nuovo debito per euro 760.088,69, tuttavia nel parere dell'Organo di revisione risulta che L'Ente non ha fatto ricorsi a mutui e finanziamenti.

L'Ente dichiara di non avere in essere né garanzie né altre forme di finanziamento a favore di altri soggetti e/o dei propri organismi partecipati, né strumenti di finanza derivata.

Si osserva inoltre, che:

- nel **questionario relativo al bilancio di previsione 2018-2020** risulta evidenziato che l'Ente ha gestito in esercizio provvisorio, ma ha comunque rispettato le prescrizioni e limitazioni previste dall'art. 163 del Tuel;
- nel **questionario relativo al bilancio di previsione 2018-2020** risulta che L'Ente non ha rispettato i termini di legge per l'adozione degli strumenti di programmazione;
- nel **questionario relativo al rendiconto 2016** l'Organo di revisione ha segnalato di migliorare la programmazione/gestione dei *lavori pubblici* procedendo ad una più precisa e completa formalizzazione dei cronoprogrammi di spesa completi di ogni dato utile;
- nel **questionario relativo al rendiconto 2016** l'Organo di revisione ha segnalato di dover procedere alla definizione ed alla costituzione del fondo contrattazione decentrata; a seguito di solleciti del Revisore l'Ente riferisce che la determinazione del relativo fondo è in corso d'opera;
- nel **questionario relativo al rendiconto 2016** l'Organo di revisione ha segnalato la necessità di un assiduo monitoraggio dell'evoluzione dei saldi debitori e creditori nei confronti delle società partecipate; è in corso di verifica la consistenza di una possibile perdita pregressa a seguito di richiesta di rimborso da parte di uno dei soci che ha inoltrato all'ente richiesta di rimborso determinato dall'accollo della medesima;
- nel **questionario sul rendiconto 2017** l'Organo di revisione ha rilevato gravi irregolarità contabili o gravi anomalie gestionali e/o suggerito le misure correttive e raccomandazioni di seguito elencate: 1 Inventario: si raccomanda di monitorare con attenzione l'aggiornamento dell'inventario in vista della piena attuazione della contabilità economico patrimoniale; 2 Entrate tributarie: si raccomanda un attento monitoraggio dell'incasso dei crediti fiscali e delle attività di accertamento utilizzando idonee procedure amministrative/informatiche ed adeguati strumenti di riscossione. Si raccomanda altresì la massima sollecitudine nell'aggiornamento della banca dati tributaria, la messa a regime delle procedure informatiche al fine di disporre di dati aggiornati e delle procedure di riscossione coattiva; 3 Servizi

individuali: si raccomanda di migliorare il tracciamento contabile al fine di facilitare le operazioni di rendicontazione; 4 Fondo crediti dubbia esigibilità: si raccomanda un attento monitoraggio della evoluzione del FCDE in vista di possibili futuri adeguamenti; 5 Passività potenziali: si raccomanda una ricognizione prudenziale del contenzioso al fine di individuare e sterilizzare per tempo possibili passività potenziali; 6 Relazione di giunta: al fine di conseguire con maggior efficacia gli obiettivi informativi/trasparenza, si raccomanda di rappresentare, pur tenendo conto delle dimensioni dell'ente, in modo maggiormente esplicito le gestioni dell'ente; 7 Partecipate: si raccomanda un assiduo monitoraggio dell'evoluzione dei saldi debitori e creditori; 8 Proventi beni enti: si raccomanda particolare attenzione ai titoli abilitativi, con particolare riferimento al taglio di legname, ed a un attento monitoraggio di questa voce di entrata in particolare per le possibili fluttuazioni a cui può essere soggetta; 9 Lavori pubblici: si raccomanda di migliorare la programmazione/gestione dei lavori pubblici procedendo ad una più precisa e completa formalizzazione dei cronoprogrammi di spesa completi di ogni dato utile; 10 Personale e accordo decentrato: si raccomanda di procedere alla definizione ed alla costituzione del relativo fondo; 11 Procedure amministrative e sistema informativo: si raccomanda di proseguire con l'implementazione della gestione documentale al fine di facilitare e velocizzare le procedure di gestione e rendicontazione; 12 Formazione del personale: considerate le dimensioni contenute dell'ente, la crescente complessità gestionale e quindi le maggiori competenze professionali richieste alle risorse umane, si raccomanda l'ente di favorire ed attuare adeguati percorsi di formazione del personale; nel questionario sul rendiconto 2018 non risultano segnalate gravi irregolarità nelle domande preliminari.

- I rendiconti per gli esercizi 2016, 2017 e 2018 sono stati tutti approvati oltre i termini di legge, rispettivamente in data 17/07/2017, 16/07/2018 e 03/12/2019. Come già rilevato nella parte relativa ai saldi contabili, si osserva la anomalia rappresentata dalle tre “riapprovazioni” del rendiconto per l'esercizio 2017. In relazione all'iter di approvazione dei rendiconti 2017 e 2018 si riportano le informazioni presenti nei Pareri dell'Organo di revisione ad entrambi i rendiconti – **Parere al rendiconto 2017**: L'Organo di revisione rileva che il Conto consuntivo 2017 è già stato approvato con delibera di Consiglio Comunale n. 41 del 16 luglio 2018, riapprovato successivamente, con variazioni, dallo stesso organo, in data 17 settembre 2018 con deliberazione n. 45, rendendosi necessario riapprovare il medesimo documento al fine di allineare le scritture contabili dell'Ente con quelle dell'Istituto Tesorerie, nelle risultanze quali emergenti dal documento in esame. Il Rendiconto 2017 sia in sede di prima approvazione che di riapprovazione, ha, peraltro, già formato oggetto di esame e di parere da parte dell'Organo di Revisione all'epoca in carica. I Residui, sia attivi che passivi, già accertati in via ordinaria, al 31 dicembre 2017, con Delibera di Giunta Comunale n. 52 in data 20 aprile 2017, e successivamente in data 22 agosto 2018 con deliberazione n. 81, sono stati nuovamente riaccertati con deliberazione di Giunta Comunale n. 89 in data 4 giugno 2019. Lo schema di rendiconto della gestione 2017 è stato approvato dalla Giunta Comunale con deliberazione n. 120 del 12

settembre 2019. La documentazione richiesta ad integrazione e supporto del Rendiconto è stata fornita al Revisore dei conti fino alla data 20 settembre 2019 (Il Parere del Revisore è del 20/09/2019). **Parere al rendiconto 2018:** L'Organo di revisione rileva che i termini per l'approvazione da parte del Consiglio Comunale del Rendiconto di gestione 2018 sono scaduti il 30 aprile 2019. Tale termine non è stato rispettato in quanto il Comune ha dovuto riapprovare il Rendiconto di gestione 2017 al fine di riallineare le risultanze contabili proprie con quelle del Tesoriere, considerato che le risultanze finali 2017 vanno a confluire nella gestione 2018; il Rendiconto 2017 è stato riapprovato dal Consiglio Comunale, in terza lettura, in data 02 ottobre 2019. Successivamente, in data 8 novembre 2019, la Giunta comunale ha approvato lo "schema di conto consuntivo 2018", previa revoca delle due precedenti deliberazioni n. 48 del 17 aprile 2019 e n. 134 del 08 ottobre 2019. Il riaccertamento ordinario dei residui al 31.12.2018 è stato approvato in data 8 novembre 2019 con provvedimento di Giunta n. 146 in pari data. La proposta di rendiconto 2018 è stata quindi trasmessa al Revisore dei conti in data 11 novembre, mentre la documentazione richiesta ad integrazione e supporto del Rendiconto è stata fornita al Revisore fino alla data 19 novembre (Il Parere del Revisore è del 22/11/2019).

- la trasmissione dei dati alla banca dati BDAP è avvenuta oltre i termini per gli esercizi 2016 e 2018. Più precisamente: l'invio dei dati relativi all'esercizio 2016 è avvenuto in data 14/08/2018; l'invio dei dati relativi all'esercizio 2017 è avvenuto in data 18/07/2018 e poi in data 03/10/2019, a seguito dell'ultima "riapprovazione" del rendiconto; l'invio dei dati relativi all'esercizio 2018 è avvenuto come "preconsuntivo" in data 28/05/2019 e come consuntivo in data 05/12/2019;
- c'è coerenza nell'ammontare del FPV iscritto nei bilanci degli esercizi 2016-2017-2018; tuttavia nel questionario relativo al Rendiconto per l'esercizio 2016 veniva segnalato che la reimputazione degli impegni, secondo il criterio dell'esigibilità, coperti dal FPV determinato alla data del 1° gennaio 2016, non è conforme all'evoluzione dei cronoprogrammi di spesa in quanto non è stata riscontrata la formalizzazione di "cronoprogrammi"; per valutare la reimputazione dei residui si sono dovute acquisire informazioni in merito all'andamento dei lavori basandosi sul patrimonio informativo (motivazioni fornite e riscontri documentali) dell'Ente e quindi su dati in parte non sistemizzati (l'Ente è stato invitato a sistemizzare e rappresentare nella forma opportuna con la massima sollecitudine tali dati); nel questionario relativo al Rendiconto per l'esercizio 2018 viene evidenziato che la reimputazione degli impegni, secondo il criterio dell'esigibilità, coperti dal FPV determinato alla data del 1° gennaio 2018, non è conforme all'evoluzione dei cronoprogrammi di spesa in quanto non vi sono i cronoprogrammi;
- l'indebitamento rispetta i parametri sanciti dagli articoli 203, 204 e 207 del TUEL, nonché la soglia stabilita dal relativo parametro di deficitarietà;
- non vi sono passività potenziali non coperte da apposito accantonamento di avanzo;
- non sono segnalati debiti fuori bilancio in attesa di riconoscimento; sono stati

riconosciuti e finanziati debiti fuori bilancio nel 2017 per euro 46.778,76 per acquisizione di beni e servizi a seguito evento calamitoso del 26 giugno 2017;

- la spesa per il personale rispetta i vincoli sanciti dalla normativa vigente;
- la mancata costituzione del fondo delle risorse per la contrattazione integrativa, che era già stata oggetto di attenzione e rilevati da parte di questa Sezione (deliberazioni n. 611/2015/PRSE - n. 457/2017/PRSP – 279/2019/PRSP). Al riguardo, in sede di ultima istruttoria sul rendiconto 2015 l'Ente aveva indicato le misure finalizzate a sanare la situazione, nei termini che seguono. Con deliberazione della Giunta comunale n.143 del 26.10.2005 è stato approvato il contratto collettivo decentrato integrativo con valenza quadriennale dal 01.01.2002 al 31.12.2005, che, in assenza di disdetta, si rinnova tacitamente di anno in anno. Successivamente al periodo indicato non risultano agli atti provvedimenti formali di costituzione del fondo né nuovi contratti collettivi decentrati. Ai fini di risolvere la criticità emersa, l'ente, con delibera della Giunta Comunale n. 31 del 10.03.2018 e successiva determinazione del Responsabile dell'Area Finanziaria n. 09 del 13.03.2018 ha affidato a società privata l'incarico di ricostruire il Fondo delle risorse decentrate per il periodo 2010/2018. Dall'analisi effettuata è emerso in prima battuta che, in aderenza al dettato normativo, dall'anno 2010 non sono state più attivate progressioni economiche orizzontali a favore del personale che invece erano previste dall'accordo decentrato del 2005 ogni due anni. Tuttavia, dall'analisi dei prospetti finali forniti società è emerso che nelle annualità dal 2010 al 2014 l'utilizzo del fondo è stato superiore alle risorse disponibili di parte fissa, mentre dal 2015 in poi gli utilizzi sono stati inferiori alla parte fissa consolidata. Nel periodo indicato l'ente non ha comunque erogato ai personali compensi legati alla produttività individuale e collettiva (risultano tuttavia evidenziate nel prospetto elaborato da erogazioni relativamente a indennità di rischio/disagio, specifiche responsabilità, reperibilità, ISTAT e indennità di stato civile). L'Ente, per risolvere le criticità emerse si impegna a predisporre un programma per la verifica ed il recupero delle somme eventualmente indebitamente erogate;
- la contabilizzazione dei servizi per conto terzi rispetta il principio contabile;
- l'Ente ha rinviato l'adozione della contabilità economico-patrimoniale; nel Parere al rendiconto 2018 l'Organo di revisione segnala che il conto del patrimonio non pare correttamente compilato in quanto tra le "immobilizzazioni immateriali" risultano iscritte delle voci allocate negli "inventari" tra le "immobilizzazioni materiali" (immobili) e non risulta indicato tra le disponibilità liquide il deposito postale di euro 4.271,49;
- in ordine alle partecipazioni societarie risultano le seguenti segnalazioni: in relazione alla nota informativa sui debiti e crediti reciproci tra l'Ente e gli organismi partecipati, i prospetti non recano la doppia asseverazione. Inoltre l'Organo di revisione nel Parere al rendiconto 2018 evidenzia la necessità di monitorare la partecipata Montagna Vicentina Società Cooperativa, considerata l'assenza di risultato positivo (risultato di esercizio 0,00) e il patrimonio netto

minimo (euro 1.326,00) e quello della partecipata Val Cismon Società Cooperativa Sociale che evidenzia una perdita di esercizio di euro 79.977,04 che va a ridurre il patrimonio netto da 230.182,00 a 146.170,00, al fine di prevenire possibili riflessi negativi sul bilancio del Comune. Infine, nel questionario relativo al rendiconto 2016, l'Organo di revisione aveva segnalato, in relazione alla partecipata Enego Energia Srl, inattiva, che era in corso di verifica la consistenza di una possibile perdita pregressa a seguito di richiesta di rimborso da parte di uno dei soci.

- Risultano infine ulteriori rilievi segnalati dall'Organo di revisione nel Parere al rendiconto 2018: l'Ente non ha assunto il provvedimento relativo al "piano triennale di contenimento delle spese" e non è stato redatto l'elenco dei crediti inesigibili stralciati dal conto del bilancio; l'Organo di revisione ritiene doveroso infine far rilevare le criticità rilevate nel funzionamento dell'Area Economico-Finanziaria, in particolare, per quanto riguarda l'attività della gestione ordinaria e della rendicontazione, le cui conseguenze si ripercuotono sulla gestione dell'Ente.

Si rammenta infine che il Comune di Enego era stato destinatario di pronuncia inerente al Rendiconto per l'esercizio 2015 e il Bilancio di Previsione per l'esercizio 2016 (deliberazione n. 279/PRSP/2019), con cui la Sezione aveva evidenziato criticità e formulato raccomandazioni in merito a: tardiva approvazione rendiconto – aggiornamento inventari – incongruenze FPV – opportunità accantonamento fondo contenziosi- monitoraggio FCDE - predisposizione cronoprogrammi – maggiore efficienza recupero evasione tributaria e gestione residui – chiarimenti sul patto stabilità stante mancata costituzione FCDE in sede di preventivo - mancata costituzione fondo contrattazione integrativa – OO.PP.

In relazione alle numerose criticità riscontrate ed alle irrituali riapprovazioni del rendiconto, il magistrato istruttore, in sede di esame della documentazione inerente all'esercizio 2016, ha svolto apposita audizione con i rappresentanti dell'ente, tenutasi in data 17 dicembre 2019.

In quella sede sono state preliminarmente chieste spiegazioni in merito alle riapprovazioni di cui sopra.

La Responsabile del servizio finanziario, in relazione alla prima approvazione, ha rappresentato che ci sono stati problemi con il tesoriere sul riallineamento dei dati.

La seconda approvazione si è resa necessaria perché l'applicativo non aveva registrato un residuo attivo e passivo di pari importo; inoltre si è dovuto rettificare in aumento il FCDE con la conseguenza di un decremento del risultato di amministrazione. Ad ogni modo la Responsabile ha assicurato che non c'è stato utilizzo di avanzo che non c'era.

Con la terza approvazione definitiva di ottobre 2019 c'è stato riallineamento dei dati con il conto del tesoriere.

Quanto al 2018 l'approvazione è avvenuta in data 3 novembre 2019. Il ritardo è collegato alla volontà di attendere il riallineamento di cui sopra relativo al rendiconto 2017.

Il magistrato istruttore ha chiesto aggiornamenti sui cronoprogrammi, di cui era stata

rilevata la mancanza dal precedente Organo di revisione. L'Ente ha rappresentato che essi non risultavano ancora esistenti.

In relazione al problema della mancata costituzione del fondo decentrato, la Responsabile del personale ha rappresentato che questa era dovuta alla necessità di ricostruire il pregresso, e che a tal fine è stata fatta una ricostruzione attenta del fondo tramite incarico esterno affidato ad uno studio. Il problema principale è ad oggi rappresentato dal fatto che ad oggi si è riscontrata una maggiore erogazione del fondo al personale. Su tale problematica, si rilevano divergenze interpretative tra l'Organo di Revisione e gli uffici amministrativi, che entrambi si impegnano a risolvere in tempi celeri. Il magistrato si è riservato a tal proposito di acquisire i relativi atti.

In merito alle partecipate il magistrato istruttore ha chiesto delucidazioni sulla società Enego Energia S.r.l. con riferimento alla potenziale perdita pregressa segnalata dal precedente Organo di revisione. La Responsabile del personale ha rappresentato che l'Ente, nell'ambito del programma di razionalizzazione delle proprie partecipate, ha deliberato nel 2017 la dismissione delle quote in Enego Energia S.r.l., rappresentata in realtà dal diritto di superficie su un terreno, ma dopo due tentativi d'asta andati a vuoto, ha formalizzato il recesso. L'ipotetica perdita segnalata dal precedente Organo di revisione deriverebbe dalla pretesa manifestata da un socio privato di rivalersi del Ripiano di perdite dallo stesso operato in passato. Era stato opportunamente accantonato un importo di euro 1000 a fondo passività potenziali, ora stornato in quanto la suddetta pretesa non si è concretizzata.

In relazione alle problematiche emerse nel corso dell'istruttoria sul rendiconto 2016 relativamente ai flussi di cassa (squilibrio di parte capitale) l'Ente ha rappresentato che la situazione era in miglioramento.

La Responsabile del Servizio finanziario ha assicurato, altresì, di stare procedendo con il recupero dell'evasione tributaria.

In relazione alla violazione del saldo di finanza pubblica avvenuto nel 2017 il Responsabile del servizio finanziario e l'Organo di revisione assicurano che sono state applicate le relative sanzioni.

Il magistrato ha poi dato seguito all'istruttoria, chiedendo all'ente, con nota prot. n. 3523 del 07/07/2020, i seguenti ulteriori chiarimenti:

- in relazione alla **tardiva approvazione dei rendiconti 2016, 2017 e 2018**, di confermare il rispetto del divieto di assunzione nei periodi dell'inadempimento prevista dall'art. 9, comma 1 quinquies, del decreto-legge 24 giugno 2016 n. 113, il quale vieta, in caso di ritardo del descritto adempimento, 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, fino a quando non abbiano adempiuto. È fatto altresì divieto di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi della disposizione del precedente periodo";
- in relazione alla **tardiva trasmissione dei dati in BDAP** per gli esercizi 2016 e

2018 di confermare il rispetto dell'identico divieto di assunzione nei periodi dell'inadempimento ai sensi del citato art. 9, comma 1 quinquies, del decreto-legge 24 giugno 2016 n. 113, tenuto conto che, con riferimento all'esercizio 2018, i 30 giorni entro cui trasmettere i dati decorrono non più dalla data di approvazione del rendiconto, ma dal termine previsto dal legislatore per l'approvazione del medesimo (30 aprile), come disposto dall'art. 1, comma 904, della legge di bilancio per il 2019;

- con riferimento al **bilancio di previsione 2017/19**, di confermare il dato corretto sul risultato di amministrazione, e di fornire gli opportuni chiarimenti;
- con riferimento all'**esercizio 2017**, notizie circa le cause che hanno determinato lo squilibrio;
- con riferimento alla **violazione del saldo di finanza pubblica per l'esercizio 2017**, di verificare i dati contabili e di confermare l'applicazione delle sanzioni;
- spiegazioni in merito alla **mancata eliminazione dei crediti riconosciuti formalmente come assolutamente inesigibili o insussistenti** risultante dal questionario relativo all'esercizio 2018:
- Chiarimenti in merito ai dati contabili relativi all'**indebitamento**;
- Aggiornamenti in merito alla sottoscrizione dell'**accordo decentrato integrativo**;
- con riferimento all'assenza di cassa vincolata, di confermare il rispetto delle previsioni normative attinenti ai vincoli di cassa;
- aggiornamenti rispetto alle ulteriori criticità evidenziate dall'Organo di revisione e/o in sede di audizione, vale a dire: • situazione dei cronoprogrammi di spesa; • situazione di Eneo Energia Srl; • andamento generale della riscossione e attività di recupero dell'evasione tributaria; • quantificazione fondo rischi per oneri legali; • azioni volte a migliorare la tempestività dei pagamenti; • aggiornamento dell'inventario; • adozione del piano triennale per il contenimento della spesa.

In esito alla predetta nota istruttoria, l'Ente ha fornito, con nota prot. 5502 del 21/07/2020, acquista al protocollo Corte dei conti n. 3798 del 23 luglio 2020, i seguenti chiarimenti:

- In merito alla **tardiva approvazione rendiconti**: quando al rendiconto per l'esercizio 2016, il ritardo nell'adempimento sarebbe da imputarsi al succedersi dei responsabili dell'Area economico-finanziaria; quando al rendiconto per l'esercizio 2017 il ritardo nell'adempimento sarebbe da imputarsi al fatto che era emerso che, per mero errore materiale del software gestionale, non erano state riportate le corrette imputazioni dell'esigibilità dei residui di bilancio; quando al rendiconto per l'esercizio 2018, ad un mancato allineamento *con il conto del Tesoriere*;
- **In merito al mancato rispetto del divieto di assunzione** nei periodi dell'inadempimento previsto dall'art. 9 comma 1 quinquies, D.L. 24/6/2016 n. 113 si rileva quanto di seguito riportato. Con deliberazione di Giunta Comunale del Comune di Eneo n. 23 del 31.03.2017 è stata approvata la convenzione ai sensi dell'art. 14 CCNL 2004 per l'utilizzo congiunto parziale di personale appartenente al settore Tecnico tra il Comune di Eneo e l'Unione Montana Valbrenta, con validità fino al 30.06.2017. Stanti le perduranti difficoltà

organizzative dell'Ufficio Tecnico Comunale, non ultimo l'evento alluvionale del 25.06.2017 che ha notevolmente aumentato il carico di lavoro dello stesso ufficio, è stata richiesta all'Unione Montana Valbrenta la proroga del convenzionamento per l'utilizzo di un geometra per 16 ore settimanali fino al 31.08.2017, con deliberazione di Giunta Comunale n. 55 del 03.07.2017. In data 12 luglio 2017 l'ente ha provveduto altresì, a seguito di concorso pubblico indetto con determinazione dell'area economico-finanziaria n. 2 del 21.01.2017, all'assunzione di un profilo di Istruttore Direttivo Tecnico. Tale necessità è emersa in seguito alla comunicazione dell'allora responsabile dell'Area Tecnica di impossibilità a proseguire oltre il 30.06.2017 (termine convenzione) nel suo incarico di Posizione Organizzativa presso l'Ente. Nel corso dell'esercizio 2018, in pendenza di approvazione del conto consuntivo, l'ente non ha effettuato assunzioni di personale a tempo indeterminato. A seguito, tuttavia, delle dimissioni in data 08.06.2018 del precedente responsabile dell'area tecnico-manutentiva, al fine di assicurare il regolare svolgimento delle attività dell'Ufficio si è resa necessaria l'assunzione a tempo parziale e determinato di un istruttore direttivo tecnico per il periodo dal 01.08.2018 al 31.12.2018 avvenuta con determinazione dell'area economico-finanziaria n. 36 del 30.07.2018. La situazione creata dalla tempesta Vaia del 28 ottobre 2018. ha comportando secondo quanto riportato dalla nota di risposta un pesante aggravio di lavoro agli uffici comunali, ha reso necessario avvalersi di altro personale a tempo determinato oltre a quello già in servizio. In particolare, il carico lavorativo derivante dalle attività contrattuali, nonché dalla gestione economica relativa alla fatturazione e controllo dei pagamenti dei lotti di legname venduti, ha reso necessario coadiuvare l'area economico-finanziaria attraverso un incarico di lavoro occasionale in data 10 maggio 2019 fino al 14 giugno 2019, affidato con determinazione dell'area economico-finanziaria n. 18 del 10.05.2019. Analogamente è stato potenziato l'ufficio tecnico comunale coinvolto pesantemente nelle attività di rilievo dei danni mediante personale assunto con contratto Presto INPS;

- in relazione alla **tardiva trasmissione dei dati in BDAP** per gli esercizi 2016 e 2018, esso è stato conseguenza dei ritardi nelle approvazioni dei Conti consuntivi, nonché alle plurime riapprovazioni degli stessi. Per quanto concerne il mancato rispetto del divieto di assunzione nei periodi dell'inadempimento si riporta a quanto già espresso e giustificato nel precedente punto;
- quanto al **risultato di Amministrazione presunto 2017**, viene dimostrato che il un risultato di amministrazione disponibile pari ad € 66.113,57, come riportato anche nel certificato al bilancio di previsione trasmesso al Ministero dell'Interno;
- quanto agli **equilibri di bilancio a rendiconto 2017**, lo squilibrio nei dati di gestione corrente e capitale viene motivato con le ingenti spese sostenute per i lavori di messa in sicurezza del territorio comunale a seguito dell'alluvione di fine giugno;
- con riferimento alla **violazione del saldo di finanza pubblica per l'esercizio 2017**, viene chiarito che si è accertato nuovamente in data 29 gennaio 2020, con certificazione protocollata dal MEF n. 19484, il mancato conseguimento del saldo

di cui all'articolo 1, comma 466, della suddetta legge, per l'anno 2017 per 62.000,00 €, mantenendo valido il riferimento alle sanzioni citate all'art. 1, comma 476 della L. 232/2016. Tale dato è variato a seguito della riapprovazione del conto consuntivo 2017 con conseguente variazione dei valori riportati nel calcolo dello stesso prospetto. Si conferma che, secondo il combinato disposto dei commi 475 e 476 dell'art. 1 Legge 232/2016, l'ente non ha proceduto ad assunzione di personale a tempo indeterminato. Pertanto, la risposta al punto 4.1.2 del questionario sul rendiconto 2018 deve intendersi limitata alle fattispecie diverse dalle assunzioni a tempo indeterminato. Relativamente al punto 2) si evidenzia che il FPV iniziale dell'anno 2017, e finale dell'anno 2016 come approvato dal Consiglio Comunale era pari ad € 141.021,47, di cui € 95.738,79 di parte corrente ed € 45.282,68 di parte capitale. In sede di determinazione del FPV finale dell'anno 2017, le economie su FPV sono state pari ad € 1.094,50. Il dato evidenziato nella nota di istruttoria fa riferimento ad una variazione di esigibilità conseguente ad una reimputazione di spesa e di entrata di pari importo (lavoro completamente finanziato da fondi ODI) che tuttavia il programma gestionale non ha gestito correttamente. L'anomalia era già stata segnalata sia nel 2016 quanto nel 2017 alla ditta fornitrice del software. Alla luce di quanto esposto pertanto si conferma lo sfioramento dei vincoli di finanza pubblica nei limiti del 3% degli accertamenti totali;

- quanto alla **mancata eliminazione dei crediti riconosciuti formalmente come assolutamente inesigibili o insussistenti**, non ricorrerebbe la fattispecie evidenziata;
- rispetto all'indebitamento, si confermano i dati in BDAP;
- quanto alla **mancata sottoscrizione accordo decentrato integrativo**, si riferisce **che** i conteggi necessitano di un ulteriore definitivo controllo anche al fine di predisporre gli atti amministrativi per regolare la fattispecie rappresentando;
- quanto alla **cassa vincolata** si precisa che non sussistevano i presupposti per vincolare cassa;
- quanto alle ulteriori criticità evidenziate:
- ✓ situazione dei **cronoprogrammi** di spesa: si precisa che l'ufficio finanziario sta collaborando con l'Ufficio tecnico al fine di delineare quanto prima e nel dettaglio ogni intervento con il relativo piano economico. Ad oggi, pertanto la situazione risulta migliorata e più corrispondente, anche in termini temporali, alle esigenze dell'Ente;
- ✓ situazione di **Enego Energia Srl**: la società non risulta più partecipata dall'Ente, il quale ha deliberato il recesso con deliberazione di Consiglio Comunale n. 59 del 22.12.2018. Con atto in data 13/01/2020, iscritto alla camera di Commercio in data 13/02/2020 Enego Energia Srl ha comunicato l'accrescimento quote a seguito recesso nonché la procedura di scioglimento e liquidazione avvenuta con atto pubblico Notaio Fietta Giuseppe Repertorio n.228.601 registrato a Vicenza al n.2650 del 24/01/2020;
- ✓ **andamento generale della riscossione e attività di recupero dell'evasione tributaria**: il recupero dell'evasione tributaria sta procedendo con gli accertamenti 2015, seppur con tempi lenti a causa anche delle varie calamità e

- della pandemia occorsa nel 2020. Gli accertamenti 2013 e 2014 non riscossi sono stati regolarmente inviati ad agenzia delle Entrate riscossione per il ruolo coattivo;
- ✓ **quantificazione fondo rischi per oneri legali:** la quantificazione del fondo rischi per oneri legali è stata valutata assieme anche all'avvocato che segue il Comune nella maggior parte delle cause e l'accantonamento dei 70.000,00 € a fondo rischi è dettato dalla possibile causa derivante dal mancato pagamento degli incentivi tecnici ad un nostro dipendente;
 - ✓ azioni volte a migliorare la **tempestività dei pagamenti:** ad oggi si rileva un indice di tempestività dei pagamenti pari a 6,62 (dato del secondo trimestre 2020), nettamente migliorato rispetto agli anni precedenti grazie anche alle maggiori disponibilità di cassa che hanno permesso di effettuare i pagamenti anche delle fatture scadute e non liquidate a causa della carenza di cassa;
 - ✓ **aggiornamento inventario:** si comunica che l'aggiornamento dell'inventario avviene regolarmente in occasione della predisposizione del consuntivo;
 - ✓ adozione del piano triennale per il contenimento della spesa: il piano triennale di contenimento della spesa è stato assunto con deliberazione di Giunta comunale n. 6 del 17.01.2019, mentre non è stato ripresentato per il 2020 ai sensi della lettera e), del comma 2, dell'art. 57 che ha abrogato l'obbligo di adozione di tale piano.

DIRITTO

Com'è noto, la legge 5 giugno 2003, n. 131, contenente "*Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*" introdusse in maniera innovativa nell'ordinamento forme di controllo cd. "collaborativo" da parte della Corte dei conti nei confronti di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, finalizzate alla verifica del rispetto degli equilibri di bilancio da parte delle Autonomie territoriali, in relazione ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.

La legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006) ha poi previsto, per gli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali, l'obbligo di trasmissione alle competenti sezioni regionali di controllo di una relazione sul bilancio di previsione dell'esercizio di competenza e sul rendiconto dell'esercizio medesimo, sulla base di criteri e linee guida definiti dalla Corte dei conti (che vi ha poi provveduto elaborando i questionari già richiamati in fatto). Nelle previsioni del legislatore, tale adempimento deve dare conto in particolare del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno e dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, ultimo comma, della Costituzione, e di ogni grave irregolarità contabile e finanziaria in ordine alle quali l'amministrazione non abbia adottato le misure correttive segnalate dall'organo di revisione.

Chiamata a pronunciarsi su dette disposizioni, la Corte costituzionale ha affermato che tale forma di controllo esterno fosse "ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità" concorrendo "alla formazione di una visione unitaria della finanza pubblica, ai fini della tutela dell'equilibrio finanziario e di osservanza del patto di stabilità interno" (sentenza n. 179 del 2007) ritenendo altresì che tale nuova attribuzione trovasse diretto fondamento nell'art. 100 Cost., il quale come noto assegna alla Corte dei conti il controllo successivo sulla gestione del bilancio, come controllo esterno ed imparziale, dovendosi

quindi intendere il controllo “sulla gestione del bilancio dello Stato” ivi previsto come oggi esteso ai bilanci di tutti gli enti pubblici che costituiscono, nel loro insieme, la finanza pubblica allargata.

Con il decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 convertito con modificazioni dalla L. 7 dicembre 2012, n. 213, i controlli sui bilanci hanno assunto caratteri cogenti nei confronti dei destinatari, ivi prevedendosi, nell'ambito delle verifiche di cui alla citata legge 266/2005, la possibilità di 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 (oggi peraltro superato dalla nuova regola contabile dell'equilibrio di cui alla legge 24 dicembre 2012, n. 243, e s.m.i.) che comporta per le amministrazioni interessate 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, come statuito dall'art. 148bis del TUEL introdotto con l'art. 3, comma 1, lettera e) del citato d.l. 174/2012.

La ratio che ha caratterizzato questa evoluzione va rinvenuta nella finalità di prevenire o contrastare gestioni contabili non corrette, suscettibili di alterare l'equilibrio del bilancio di cui al novellato art. 81 della Costituzione, riverberandosi tali disfunzioni sul conto consolidato delle pubbliche amministrazioni, con possibile vanificazione della funzione di coordinamento dello Stato finalizzata al rispetto degli obblighi eurounitari (cfr. Corte Costituzionale, sentenza n. 40 del 2014). Ne consegue che tale tipo di sindacato è esercitato nell'interesse dello Stato per finalità che riguardano la finanza pubblica nel suo complesso, per cui il potere conferito alla Corte dei conti di adottare misure interdittive all'ente appare anch'esso strumentale al perseguimento del rispetto degli obblighi che lo Stato ha assunto nei confronti dell'Unione europea in ordine alle politiche di bilancio.

Posto che peraltro non sono mai state abrogate le disposizioni contenute nelle citate leggi n. 131/2003 e n. 266/2005, si evince che coesiste ad oggi una duplice finalità del controllo finanziario sugli enti locali: da un lato, esso 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 misure correttive che ritengano più opportune; dall'altro, a fronte di irregolarità capaci di compromettere la stabilità finanziaria dell'ente soggetto a controllo, esso può condurre ai descritti esiti cogenti, al fine di preservare le risorse pubbliche la cui gestione è demandata all'ente assoggettato a controllo.

In tale contesto si inserisce peraltro la riforma operata dal d.lgs.118 /2011 che, in attuazione della delega contenuta nella legge 5 maggio 2009, n. 42, di attuazione del federalismo fiscale di cui all'art. 119 della Costituzione, ha intrapreso il processo di armonizzazione dei sistemi contabili degli enti territoriali e dei loro organismi partecipati, in quanto dalla leggibilità e confrontabilità dei bilanci pubblici dipende la corretta valutazione degli andamenti della finanza territoriale, i cui esiti si riflettono sui conti pubblici nazionali nei termini già descritti.

In considerazione di tutto quanto sin qui osservato, vanno altresì richiamate le linee guida

della Sezione delle Autonomie, (già citate nel preambolo: ci si riferisce in particolare alle linee-guida per la redazione delle relazioni inerenti al Rendiconto dell'esercizio 2017, approvate dalla Sezione delle autonomie con Deliberazione n. 16/SEZAUT/2018/INPR ed alle linee-guida per la redazione delle relazioni inerenti al Rendiconto dell'esercizio 2018, approvate dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 12/SEZAUT/2019/INPR) ove si è sottolineata l'opportunità di proseguire nel monitoraggio degli istituti più rilevanti del sistema armonizzato, focalizzando l'attenzione su specifici profili gestionali indicativi della capacità di perseguire quella effettiva stabilità di medio-lungo termine. Pertanto, in continuità con il percorso già intrapreso per il passato, ed in conformità alla ormai consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale, anche per gli esercizi in esame il questionario ha privilegiato l'analisi degli aspetti principali della gestione, ossia: gestione finanziaria, risultato di amministrazione, indebitamento.

All'esito dell'istruttoria condotta sul Comune di Enego la Sezione rileva una gestione contabile minata da numerosi fattori di incertezza che incidono su una rappresentazione veritiera e corretta della situazione finanziaria dell'ente e sul corretto utilizzo delle risorse pubbliche.

Giova a tal proposito ricordare come i principi di veridicità e trasparenza dei documenti contabili siano finalizzati a garantire l'interpretabilità, da parte della collettività amministrata, dei processi decisionali che sovrintendono al prelievo delle risorse pubbliche ed al loro utilizzo. In tal senso, l'attendibilità e puntualità delle scritture contabili è funzionale al controllo democratico da parte della cittadinanza sulla gestione delle risorse finanziarie da parte dell'ente locale esponenziale degli interessi di quella comunità. E del resto la trasparenza dei conti (nella quale le scelte sostanziali di finanza pubblica possono poi legittimamente svolgersi) è uno dei criteri direttivi della legge delega 42/2009, attuato tra l'altro dal d.lgs. 118/2011 con l'obiettivo di fissare una lingua contabile comune a tutte le amministrazioni pubbliche.

Una qualità essenziale delle informazioni contenute nel sistema di bilancio è che esse siano prontamente comprensibili dagli utilizzatori e che abbiano la capacità di garantire sinteticità ed al tempo stesso analiticità delle conoscenze. A tale scopo, si assume che gli utilizzatori possano con la normale diligenza esaminare i dati contabili dei bilanci ed abbiano una ragionevole conoscenza dell'attività svolta dall'amministrazione pubblica considerata e dei sistemi contabili adottati, al fine di ottenere, dagli elementi quantitativi e qualitativi disponibili, chiare e trasparenti informazioni.

In tal senso, non può non essere innanzitutto evidenziata l'irritualità delle ripetute "riapprovazioni" dei rendiconti operate dal Comune di Enego (analiticamente riportare nella parte in fatto). Posto che tali riapprovazioni non possono in alcun modo incidere sul valore certificativo del rendiconto già approvato (peraltro oltre i termini di legge in tutti e tre gli esercizi qui presi in considerazione) una rettifica delle poste contabili ivi contenute nuoce alla chiarezza espositiva in ordine alla gestione delle risorse pubbliche.

Peraltro, la prima approvazione dei Rendiconti per ognuno dei tre esercizi è avvenuta oltre i termini di legge, rispettivamente, in data 17 luglio 2017, 16 luglio 2018 e 3 dicembre 2019.

Già la mancata approvazione del Rendiconto nei termini (come più volte rimarcato da questa Sezione) 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, posto 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. Contorni ancora più gravi assume allora la rettifica dei medesimi documenti contabili.

Vanno parimenti considerati indicatori di una gestione deficitaria, quantomeno sotto il profilo programmatico, la gestione in esercizio provvisorio, il mancato rispetto dei termini di legge per l'adozione degli strumenti di programmazione rilevate questionario relativo al bilancio di previsione 2018-2020 e la persistente mancanza dei cronoprogrammi di spesa.

Risulta dunque vulnerato l'ulteriore principio dell'attendibilità, in base al quale le previsioni (e in generale tutte le valutazioni a contenuto economico e finanziario e patrimoniale) devono essere sostenute da accurate analisi di tipo storico e programmatico o, in mancanza, da altri idonei ed obiettivi parametri di riferimento, nonché da fondate aspettative di acquisizione e di utilizzo delle risorse al fine di rendere attendibili i documenti predisposti. Tale principio non è applicabile solo ai documenti contabili di programmazione e previsione, ma anche al rendiconto e al bilancio d'esercizio, per la redazione dei quali occorre un processo di valutazione. Un'informazione contabile è attendibile se è scevra da errori e distorsioni rilevanti e se gli utilizzatori possono fare affidamento su di essa.

A ciò si aggiungano i numerosi errori di compilazione dei dati, chiariti solo in seguito ai laboriosi approfondimenti istruttori di cui si è dato conto nella premessa in fatto. L'articolazione del sistema di bilancio deve essere invece tale da facilitarne la comprensione e permetterne la consultazione rendendo evidenti le informazioni previsionali, gestionali e di rendicontazione in esso contenute. Rafforzativo del principio base della veridicità è dunque il principio della comprensibilità: il sistema di bilancio per essere comprensibile deve presentare una chiara classificazione delle voci finanziarie, economiche e patrimoniali

Occorre dunque che gli Organi responsabili, ognuno per quanto di competenza, intervengano sugli aspetti sopra evidenziati per garantire in futuro una concreta rappresentatività, da parte delle scritture contabili, della situazione economico-finanziaria del Comune, funzionale al corretto espletamento dell'attività di controllo di questa Corte ed a consentire dall'esterno la conoscenza circa l'utilizzo delle risorse pubbliche.

Oltre a tali rilievi, che investono evidentemente la gestione contabile complessiva dell'ente, la Sezione non può esimersi dal rappresentare altresì alcuni specifici profili particolarmente degni di rilievo, come di seguito esposti.

Assunzioni effettuate in violazione del divieto di cui all'art. 9, comma 1 quinquies, del decreto-legge 24 giugno 2016 n. 113.

Come sopra rilevato, la prima approvazione dei Rendiconti per ognuno dei tre esercizi è avvenuta oltre i termini di legge, rispettivamente, in data 17 luglio 2017, 16 luglio 2018 e 3 dicembre 2019; a ciò si è accompagnata la tardiva trasmissione dei dati alla BDAP per gli esercizi 2016 e 2018 (in data 14 agosto 2018 e in data 05 dicembre 2019).

In relazione a tali ritardi ed in esito ai conseguenti approfondimenti istruttori, si è verificato il mancato rispetto del divieto di assunzione previsto dall'art. 9, comma 1 quinquies, del decreto-legge 24 giugno 2016 n. 113, nei periodi dell'inadempimento. L'Ente ha infatti dichiarato di aver effettuato negli esercizi 2017-2018 e 2019 le seguenti assunzioni: in data 12 luglio 2017, a seguito di concorso pubblico, è stato assunto un Istruttore direttivo tecnico; in data 30 luglio 2018 si è resa necessaria l'assunzione, a tempo parziale e determinato, di un Istruttore direttivo tecnico per il periodo 01.08.2018-31.12.2018; infine, nel 2019, si è reso necessario affidare un incarico di lavoro occasionale dal 10 maggio al 14 giugno 2019 ed è stato potenziato l'ufficio tecnico comunale mediante personale assunto con contratto Presto INPS. Il Comune ha inoltre precisato di svolgere il servizio di assistenza domiciliare mediante operatore socio sanitario in convenzione con Cooperativa Sociale per un totale di 18 ore settimanali e che le numerose problematiche sociali e la scarsa dotazione organica degli uffici e servizi comunali ha reso indispensabile il ricorso a figure esterne avvalendosi di altro personale a tempo determinato, oltre a quello già in servizio secondo quanto disposto dalla disciplina delle prestazioni di lavoro occasionale introdotta dall'articolo 54 bis, legge 21 giugno 2017, n. 96 di conversione del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50. Si sono pertanto attivate le prestazioni lavorative di tipo occasionale attraverso il contratto Presto INPS prevedendo un progetto di lavoro occasionale per finalità connesse ad interventi nel campo sociale.

Pur comprendendo le argomentazioni fornite dall'Ente sulla necessità di tali assunzioni, precedentemente riportate, 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.

Violazione saldo di finanza pubblica nell'esercizio 2017

Nel questionario relativo al rendiconto 2017 l'Ente ha dichiarato il mancato rispetto del saldo di finanza pubblica per euro 57.000,00, confermando, contestualmente, l'applicazione delle sanzioni previste dall'art. 1., commi 475, 476 e 477, legge n. 232/2016, considerando anche la gradualità prevista dal comma 476 di cui al medesimo articolo 1. In sede di audizione il Responsabile del servizio finanziario e l'Organo di revisione hanno ugualmente assicurato che sono state applicate le sanzioni.

Dalla documentazione esaminata, si è tuttavia ritenuto necessario acquisire ulteriori notizie, con particolare riferimento al quesito 4.1.2 del questionario relativo al Rendiconto 2018, dove viene dichiarato che l'Ente non ha rispettato il divieto di procedere ad

assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia di contratto. Inoltre, si sono resi necessari ulteriori chiarimenti in merito al FPV al fine di determinare con esattezza lo sfioramento del saldo. L'Ente ha fornito i chiarimenti richiesti precisando, innanzitutto, di avere accertato nuovamente, in data 29 gennaio 2020, con certificazione protocollata dal MEF n. 19484, il mancato conseguimento del saldo per euro 62.000,00, a seguito della riapprovazione del conto consuntivo 2017. Ha fornito, inoltre, le precisazioni richieste sul FPV, confermando lo sfioramento dei vincoli di finanza pubblica nei limiti del 3% degli accertamenti totali. Infine, l'ente ha confermato non aver effettuato assunzioni di personale a tempo indeterminato.

Squilibrio di bilancio a Rendiconto 2017

La gestione di competenza esprime una situazione di squilibrio: la parte corrente risulta positiva per euro 182.614,59, la parte capitale risulta negativa per euro -299.660,83, il disequilibrio finale ammonta ad euro -117.046,24.

Risulta altresì leggermente superato il parametro deficitario n. 1 (*valore negativo del risultato contabile di gestione superiore al 5% rispetto alle entrate correnti – a tal fine si aggiunge l'avanzo di amministrazione per spese di investimento*) con un valore del 5,93%. Detto squilibrio viene sostanzialmente confermato dalla seppur irrituale (terza) riapprovazione del rendiconto 2017, come precedentemente precisato.

Tale situazione, riferisce l'ente, è stata determinata dai lavori di messa in sicurezza del territorio comunale a seguito dell'alluvione di fine giugno, per il quale il Presidente della Regione Veneto ha dichiarato lo stato di crisi ai sensi dell'art. 106 comma 1 della LR 11/2001, non supportati dalla realizzazione di entrate in parte capitale, lavori necessari e non differibili per la salvaguardia della pubblica incolumità.

Va a tale proposito rammentato che una situazione di squilibrio di bilancio, ove divenga strutturale, tale per cui non sussista una complessiva, idonea e attendibile copertura, nonché sostenibilità finanziaria delle spese, comporta la preclusa l'attuazione dei programmi di spesa sino all'adozione delle necessarie manovre correttive ai sensi e per gli effetti dell'art. 193 TUEL.

Preso atto che nel 2018 l'ente torna in equilibrio, la Sezione deve rammentare la necessità di modulare la propria gestione finanziaria nel senso di garantire, in una visione prospettica, il mantenimento dell'equilibrio di bilancio e l'effettività del risultato di amministrazione.

Mancata costituzione del fondo delle risorse per la contrattazione integrativa

Come già rilevato da questa Sezione con deliberazione n. 279/PRSP/2019, permane la mancata costituzione del fondo delle risorse per la contrattazione integrativa. Nella citata audizione del 17 dicembre 2019 è emerso che sono in corso le operazioni di ricostruzione del fondo dal 2010 ad oggi tramite incarico esterno affidato ad uno studio e che il problema principale è rappresentato dal fatto che ad oggi si è riscontrata una maggiore erogazione del fondo al personale.

Sulla base degli ultimi aggiornamenti forniti con nota di risposta, i conteggi necessitano di un ulteriore definitivo controllo. Quanto al recupero delle somme l'Ente ha dichiarato

che procederà mediante un graduale riassorbimento a carico dei fondi per il trattamento accessorio per un numero massimo di annualità legato agli anni in cui vi è stato il superamento dei vincoli.

A tale proposito la Sezione rammenta che, sul punto, l'allegato 4/2 al D.Lgs. n. 118/2011 sancisce, al punto 5.2, che, *“in caso di mancata costituzione del fondo nell'anno di riferimento, le economie di bilancio confluiscono nel risultato di amministrazione, vincolato per la sola quota del fondo obbligatoriamente prevista dalla contrattazione collettiva nazionale”*.

In argomento è stato da tempo puntualizzato dalle Sezioni regionali di controllo della Corte come la gestione delle risorse destinate alla contrattazione decentrata passi necessariamente attraverso tre fasi obbligatorie e sequenziali: l'individuazione a bilancio delle risorse, la costituzione del fondo, l'individuazione delle modalità di ripartizione dello stesso mediante contratto decentrato. Ne consegue che la costituzione del fondo deve avvenire tempestivamente all'inizio dell'esercizio, per stabilire contestualmente le regole per la corresponsione del trattamento accessorio legato alla produttività individuale e collettiva sulla base di verificati incrementi di efficienza e che *“ogni ritardo sulla tempistica richiamata determina rallentamenti nel processo di individuazione della destinazione delle somme stanziare con ripercussioni negative sul procedimento di valutazione e attribuzione degli incentivi”* (Sezione regionale di controllo per il Veneto delibera n. 263/2016/PAR, Sezione regionale di controllo per Friuli Venezia Giulia, deliberazione n. 51/2016/PAR).

Con riferimento alle risorse variabili, pertanto, la giurisprudenza delle Sezioni regionali ha da sempre sottolineato l'importanza della tempestiva costituzione del fondo, trattandosi di risorse che devono essere rese disponibili solo a consuntivo, dopo aver accertato i risultati. Per tale ragione, solo l'atto di costituzione del fondo è idoneo ad imprimere vincolo contabile alle relative risorse, come espressamente sancisce l'allegato 4/2, il quale dispone che: *“... nelle more della sottoscrizione della contrattazione integrativa, sulla base della formale delibera di costituzione del fondo, vista la certificazione dei revisori, le risorse destinate al finanziamento del fondo risultano definitivamente vincolate”* (punto 5.2 dell'allegato 4/2).

Sul tema è stato inoltre precisato che nel concetto *“di quota del fondo obbligatoriamente prevista dalla contrattazione collettiva nazionale”* non possono farsi rientrare le risorse variabili, sebbene disciplinate dalla contrattazione collettiva nazionale o dalla legge, atteso che le risorse di cui si tratta non possono né essere utilizzate per altri scopi, diversi da quelli prefissati, né, a maggior ragione, essere trasportate sull'esercizio successivo in caso di non utilizzo nell'anno di riferimento. Diversamente ritenendo, esse finirebbero sostanzialmente per *“stabilizzarsi”* nel tempo, in contrasto con la ratio della previsione del CCNL e con la specifica finalizzazione delle risorse stesse, che è alla base del loro stanziamento annuale. Pertanto, le risorse di cui si tratta, ove non utilizzate per le specifiche finalità cui sono destinate nell'anno nel quale sono stanziare nello stesso anno diventano economie di bilancio e tornano nella disponibilità dell'ente (Sezione regionale di controllo per il Molise, deliberazione n. 161/2017/PAR).

La più recente giurisprudenza contabile ha confermato tale l'orientamento fissando alcuni

principi orientativi: 1) la mancata costituzione del fondo nell'anno di riferimento salva esclusivamente la componente stabile dei fondi; 2) le risorse variabili non possono stabilizzarsi e, quindi, le stesse andranno in economia di bilancio, perdendo l'Ente, in via definitiva, la loro possibile utilizzazione; 3) stessa sorte hanno anche le economie dei fondi degli anni precedenti, le quali, non essendo incluse nella costituzione del fondo non potranno più essere utilizzate (Sezione regionale di controllo per il Lazio, deliberazione n. 7/2019/PAR).

È stato poi ulteriormente evidenziato come le risorse "trasportate", ancorché di parte stabile, debbano essere qualificate, nel fondo degli anni successivi, come risorse a carattere strettamente variabile, con espresso divieto, quindi, di utilizzarle per finanziare impieghi fissi e continuativi (Sezione regionale di controllo per il Molise, deliberazione n. 15/2018/PAR, Sezione regionale di controllo per il Veneto, deliberazione n. 201/2019/PAR).

A tali principi dovrò uniformarsi il Comune di Enego nella gestione delle risorse individuate dal fondo, rispetto alla costituzione del quale si raccomanda ancora una volta di non protrarre ulteriormente il ritardo.

Indicatore di tempestività dei pagamenti

Si rileva che l'indicatore della tempestività dei pagamenti nel 2016 ha assunto il valore di 46,99, nel 2017 ha assunto il valore di 29,40 e nel 2018 il valore di 41,07.

Si sottolinea in proposito che mancato rispetto dei termini di pagamento comporta per il Comune il dovere di individuare ed attuare misure specifiche finalizzate ad assicurare il tempestivo pagamento dei creditori e consente al creditore di ottenere, a carico del bilancio comunale, consistenti interessi legali di mora.

Si richiama pertanto il Comune al puntuale rispetto delle regole in tema di pagamenti, evidenziando che la sostanziale incapacità di valutare nel tempo i propri flussi finanziari, ove persista, come parrebbe evincersi con riferimento al Comune di Pescantina, non solo espone l'ente alle conseguenze risarcitorie nei confronti dei creditori, ma viepiù alle specifiche sanzioni stabilite dall'ordinamento, palesando altresì un inammissibile condizionamento della capacità di onorare tempestivamente le proprie obbligazioni e di adempiere ai pagamenti, in contrasto quindi con l'esigenza di garantire il rispetto del buon andamento dell'azione amministrativa contemplato dall'art. 97 della Costituzione.

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, esaminato il questionario sui Rendiconti per gli esercizi 2016-2017-2018 e sui Bilanci di previsione 2017/2019 e 2018/2020 del Comune di Enego:

- accerta l'avvenuta effettuazione di assunzioni in violazione del divieto di cui all'art. 9, comma 1 quinquies, del decreto-legge 24 giugno 2016 n. 113, come analiticamente descritte nella parte motivazionale;
- rileva le gravi carenze sotto il profilo programmatico e di rendicontazione

dell'utilizzo delle risorse, concretizzatesi, tra l'altro, nella tardiva approvazione dei rendiconti per ognuno dei tre esercizi presi in considerazione, nella irrituale e plurima riapprovazione del rendiconto per l'esercizio 2016, nella irrituale riapprovazione del rendiconto per l'esercizio 2017, nella gestione in esercizio provvisorio, nel mancato rispetto dei termini di legge per l'adozione degli strumenti di programmazione, nella persistente mancanza dei cronoprogrammi di spesa e negli errori di compilazione dei dati come analiticamente esposti nella premessa in fatto, raccomandando all'ente ogni sforzo organizzativo e gestionale finalizzato al rispetto della disciplina normativa inerente al ciclo di bilancio ed alla rappresentazione veritiera, corretta ed attendibile dei dati contabili, riservandosi sul punto ogni eventuale approfondimento istruttorio;

- accerta la violazione del saldo di finanza pubblica nell'esercizio 2017 e lo squilibrio di bilancio a Rendiconto 2017, e per l'effetto raccomanda all'ente di modulare la propria gestione finanziaria nel senso di garantire, in una visione prospettica, il mantenimento dell'equilibrio di bilancio e l'effettività del risultato di amministrazione;
- rileva la mancata costituzione del fondo delle risorse per la contrattazione integrativa;
- rileva che l'indicatore della tempestività dei pagamenti nel 2016 ha assunto il valore di 46,99, nel 2017 ha assunto il valore di 29,40 e nel 2018 il valore di 41,07, ed invita pertanto l'Ente a procedere senza indugio agli adempimenti previsti dalla legge in materia, attuando tutte le misure necessarie;
- ordina al Sindaco ed all'Organo di revisione di inviare a questa Sezione, entro sei mesi dal deposito della presente deliberazione, una dettagliata relazione illustrativa in merito all'evoluzione delle criticità segnalate in deliberazione ed in particolare rispetto all'aggiornamento dei cronoprogrammi di spesa ed alla costituzione del fondo delle risorse per la contrattazione integrativa;
- rammenta l'obbligo di pubblicazione della presente pronuncia ai sensi dell'art. 31 del decreto legislativo 13 marzo 2013, n. 33.

Copia della presente pronuncia sarà trasmessa in via telematica, mediante l'applicativo Con.Te, al Presidente del Consiglio Comunale, al Sindaco ed all'Organo di revisione economico-finanziaria del Comune di Enego (VI).

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 27 luglio 2020.

Il Magistrato relatore

Il Presidente

F.to digitalmente Marco Scognamiglio

F.to digitalmente Salvatore Pilato

Depositata in Segreteria il 31 luglio 2020

IL DIRETTORE DI SEGreteria

F.to digitalmente Dott.ssa Letizia Rossini