



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

Nell'adunanza del 6 marzo 2018

composta dai Magistrati:

| | |
|------------------------|----------------------|
| Diana CALACIURA TRAINA | Presidente |
| Giampiero PIZZICONI | Consigliere |
| Tiziano TESSARO | Consigliere |
| Amedeo BIANCHI | Consigliere relatore |
| 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 la legge 23 dicembre 2014 n. 190 (legge di stabilità 2015);

VISTA la legge 28 dicembre 2015 n. 208 (legge di stabilità 2016);

VISTA la legge 11 dicembre 2016 n. 232 (legge di stabilità 2017);

VISTA la legge 27 dicembre 2017 n. 205 (legge di stabilità 2018);

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. 14/2017/INPR con la quale questa Sezione ha approvato il programma di lavoro per l’anno 2017 nella quale, in ordine al punto D, relativo al controllo sugli enti locali della regione del Veneto ai sensi legge 23 dicembre 2005 n. 266, art. 1, commi 166, veniva stabilito che: *“...i controlli sugli Enti Locali dovranno essere razionalizzati attraverso la ricomposizione della molteplicità delle attribuzioni assegnate alla Sezione ad una analisi complessivamente orientata alla verifica della regolarità amministrativo-contabile degli stessi, e dei rispettivi organismi partecipati, nonché del funzionamento dei sistemi di controllo interno”*;

ESAMINATE 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 economico-finanziaria del Comune di Valdobbiadene (TV);

ATTESI gli esiti dell’audizione tenutasi in data 30 novembre 2017 con il Sindaco ed il Segretario Generale;

VISTA la nota prot. n. 557 del 26 gennaio 2018, con la quale il Magistrato istruttore ha chiesto integrazioni e chiarimenti al suindicato Comune a seguito dell’esame dei questionari e dell’audizione;

VISTA la nota di risposta dell’ente prot. n. 2126 del 2 febbraio 2018, acquisita al protocollo Cdc n. 779 del 5 febbraio 2018;

VISTA l’ordinanza del Presidente n. 13/2018 di convocazione della Sezione per l’odierna seduta;

UDITO il Magistrato relatore, Consigliere Amedeo Bianchi



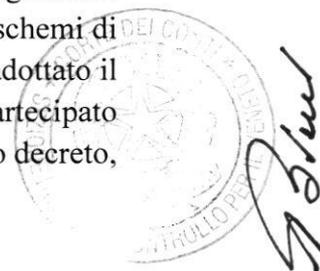
FATTO E DIRITTO

L'art. 1, commi 166 e 167, della legge n. 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 decreto lgs. n. 267/2000, inserito nel Testo Unico degli Enti Locali dall'art. 3 del decreto l. n. 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, 6° 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 decreto lgs. n. 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. n. 1/2012, di modifica dell'art. 81, comma 6, della Costituzione, a cui è stata data attuazione con la legge n. 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.

In altri termini, qualora le irregolarità ravvisate dalla Sezione Regionale non siano così gravi da rendere necessaria l'adozione della pronuncia di accertamento prevista dall'art. 148-*bis*, comma 3 del TUEL, l'attività di controllo sui bilanci da parte della Corte suggerisce di segnalare agli enti anche irregolarità contabili di minor gravità o meri sintomi di precarietà, soprattutto se accompagnate e potenziate da sintomi di criticità o da difficoltà gestionali, anche al fine di prevenire l'insorgenza di situazioni di deficitarietà o di squilibrio, idonee a pregiudicare la sana gestione finanziaria che deve caratterizzare l'amministrazione di ciascun ente.

Tutto ciò premesso ed entrando nel merito delle criticità riscontrate, a seguito dell'audizione del 30 novembre 2017 e dell'esame delle relazioni a cura dell'Organo di revisione, con riferimento al Rendiconto 2015 e al Bilancio di Previsione 2016/2018 del Comune di Valdobbiadene (TV), che hanno richiesto uno specifico approfondimento istruttorio sfociato nell'apposita richiesta di chiarimenti ed integrazioni alla quale è stato fornito puntuale riscontro, la Sezione, pur tenendo in debita considerazione quanto rappresentato e precisato dall'Ente, deve, al fine di prevenire potenziali gravi pregiudizi e danni irreparabili all'equilibrio di bilancio, richiamare l'attenzione dell'Ente sulle criticità riscontrate e sulle conseguenziali osservazioni e raccomandazioni di seguito rappresentate:

Ritardo nell'approvazione del rendiconto

Il Rendiconto relativo all'esercizio 2015 è stato approvato in data 19 maggio 2016, non in conformità all'art. 227, comma 2, del TUEL.

La Sezione, pur riscontrando che si tratta di un ritardo limitato, ricorda che la mancata approvazione del Rendiconto entro i termini di legge causa, in virtù dell'articolo 227, comma 2 bis del TUEL, l'attivazione della procedura prevista dall'articolo 141, comma



2, dello stesso Testo Unico.

Il Collegio sottolinea che l'approvazione del rendiconto costituisce un adempimento di estrema rilevanza nell'ambito della gestione amministrativa e contabile dell'ente locale. Il rendiconto della gestione non può essere considerato, in nessun caso, un mero adempimento, anzi esso rappresenta un momento essenziale, quello che dà avvio alla fase della verifica dei risultati finalizzandone l'attività al controllo di gestione. E' proprio tale attività, infatti, che consente, attraverso il processo c.d. di pianificazione e controllo, in grado di recuperare informazioni comparative e di misurare i valori della previsione definitiva confrontandoli con quelli risultanti dalla concreta realizzazione dei programmi e degli indirizzi politici, di valutare gli eventuali scostamenti analizzandone le ragioni. Ciò è pure rinvenibile nelle disposizioni contenute negli artt. 186 e 187 del TUEL, che individuano nell'approvazione del rendiconto il momento formale di definizione della consistenza quantitativa e qualitativa dell'avanzo, legittimandone l'utilizzo alle casistiche specificamente indicate e entro i limiti stabiliti dalla stessa norma.

Gestione organismi partecipati

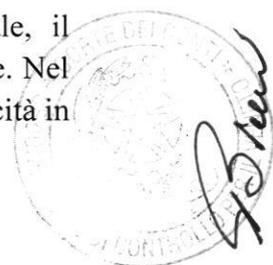
Dalle risultanze istruttorie riguardanti gli organismi partecipati dal Comune di Valdobbiadene, si evidenzia la chiusura in perdita, nell'esercizio 2015, per € 281.684,00, del Consorzio per i servizi di Igiene del Territorio (C.I.T.), nonché una consistente situazione debitoria della partecipata Alto Trevigiano Servizi Srl, di cui il Comune risulta creditore per € 253.306,00. Peraltro, con riferimento a quest'ultima partecipata, si è rilevato un disallineamento, per € 50.571,97, nella contabilizzazione dei debiti del Comune nei confronti della medesima società.

In ordine a tali rilievi, seppur dalla risposta istruttoria sembra emergere che l'Ente non abbia subito ripercussioni sui propri equilibri, appare opportuno evidenziare, in linea generale, che l'utilizzo di risorse pubbliche, pur se consentito attraverso moduli privatistici, impone particolari cautele e obblighi in capo a tutti coloro che - direttamente o indirettamente - concorrono alla gestione di tali risorse. Gli obblighi e le cautele sono inscindibilmente connessi alla natura pubblica delle risorse finanziarie impiegate e, pertanto, non vengono meno nemmeno a fronte di scelte politiche volte a porre a carico di società a partecipazione pubblica, e dunque solo indirettamente a carico degli enti locali che partecipano al capitale di tali società, i costi di attività e servizi che, sebbene non remunerativi per il soggetto che li svolge, si prefiggono tuttavia il perseguimento di obiettivi di promozione economica e sociale a vantaggio dell'intera collettività.

Il Collegio, infine, invita il Comune di Valdobbiadene, qualora non lo abbia già fatto, alla riconciliazione delle posizioni di credito/debito nei confronti della partecipata Alto Trevigiano Servizi srl.

Adempimenti in materia di organizzazione, fabbisogno e dotazione organica

A seguito di segnalazione da parte della CISL FP di Belluno e Treviso pervenuta alla Sezione in data 3 febbraio 2017 - prot. Cdc n. 752, riguardante una paventata anomalia nei "conteggi spesa del personale" con riferimento alla capacità assunzionale, il Magistrato istruttore ha convocato in audizione il Sindaco e il Segretario Generale. Nel corso dell'audizione, tenutasi in data 30 novembre 2017, sono emerse diverse criticità in



ordine all'organizzazione del Comune. Tra le altre, sono state rilevate anomalie nella programmazione delle assunzioni e nel rilievo dei fabbisogni di personale, presupposti fondamentali per una corretta determinazione della dotazione organica. I rappresentanti del Comune hanno, tra l'altro, informato che l'Ente è stato oggetto, nel mese di settembre 2017, di una verifica amministrativo-contabile da parte degli appositi Servizi Ispettivi del Ministero dell'Economia e delle Finanze – Ragioneria generale dello Stato, che ha riguardato, fra gli altri, anche tali aspetti.

A seguito degli aggiornamenti richiesti con la nota istruttoria dal Magistrato in merito agli atti adottati in materia di organizzazione, l'Ente comunicava di avere approvato, con deliberazione della Giunta Comunale n. 12 del 2 febbraio 2018, la "Rideterminazione della dotazione organica ai sensi del decreto legislativo n. 75/2017", secondo le indicazioni ricevute.

Benché dalle informazioni contenute nel questionario sul Rendiconto 2015 risultino rispettate le disposizioni sul contenimento della spesa del personale disposto dall'art. 1, commi 557 e 557-quater della Legge n. 296/2006, nonché i vincoli disposti dall'art. 9, comma 28 del D.L. 78/2010, convertito con la Legge n. 122/2010, la Sezione richiama l'attenzione sul rigoroso rispetto delle disposizioni normative in materia di personale, in particolare per quanto concerne la programmazione del fabbisogno e la conseguente rideterminazione della dotazione organica e si riserva più approfondite verifiche in sede di controllo degli esercizi futuri, anche in considerazione dei rilievi che saranno formulati dalla Ragioneria Generale dello Stato a seguito della verifica ispettiva conclusasi di recente

PQM

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto, in base alle risultanze delle relazioni rese dall'Organo di revisione, esaminati i questionari sul Rendiconto per l'esercizio 2015 e sul Bilancio di Previsione 2016/2018 del Comune di Valdobbiadene (TV), nel concludere l'esame ex art. 1, comma 166, della legge n. 266/2005:

- invita il Comune al rigoroso rispetto del termine di approvazione del Rendiconto fissato dall'art. 227 del TUEL;
- raccomanda all'Amministrazione, in considerazione delle criticità rilevate in merito alla situazione finanziaria degli organismi partecipati citati in parte motiva, di valutare attentamente le future scelte di *governance* degli stessi, anche se in una situazione di capitale frazionato ed invita il Comune alla riconciliazione delle posizioni di credito/debito nei confronti di Alto Trevigiano Servizi srl;
- invita l'Amministrazione, e in particolare il Segretario Generale, a prestare osservanza a tutte le disposizioni in materia di organizzazione e personale, in particolare per quanto concerne la programmazione del fabbisogno, la rideterminazione della dotazione organica e la contrattazione decentrata.

Si rammenta l'obbligo di pubblicazione della presente pronuncia ai sensi dell'art. 31 del decreto lgs. 14 marzo 2013 n. 33.

Copia della presente pronuncia sarà trasmessa a cura del Direttore della segreteria, al Presidente del Consiglio Comunale, al Sindaco, al Segretario Generale, nonché



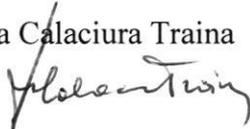
all'Organo di revisione economico-finanziaria del Comune di Valdobbiadene (TV) per quanto di rispettiva competenza.

Così deliberato in Venezia, nella Camera di Consiglio del 6 marzo 2018.

IL MAGISTRATO RELATORE

Amedeo Bianchi


IL PRESIDENTE

Diana Calaciura Traina


Depositata in Segreteria il - 7 GEN. 2019

IL DIRETTORE DI SEGreteria

Letizia Rossini