



REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

*Nell'adunanza del 6 settembre 2022*

*composta dai magistrati:*

Maria Elisabetta LOCCI	Presidente
Elena BRANDOLINI	Consigliere
Giovanni DALLA PRIA	Referendario
Fedor MELATTI	Referendario - relatore
Daniela D'AMARO	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 n. 213 del 7 dicembre 2012;

VISTE le Linee-guida per la redazione delle relazioni inerenti al Bilancio di previsione 2019/21, approvate dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 19/SEZAUT/2019/INPR;

VISTE le Linee-guida per la redazione delle relazioni inerenti al Rendiconto dell'esercizio 2019, approvate dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 9/SEZAUT/2020/INPR;

VISTA la deliberazione n. 21/2021/INPR con la quale la Sezione ha approvato il programma di lavoro per l'anno 2021;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 20/2021/INPR con la quale sono stati ripartiti fra i Magistrati in servizio presso la Sezione i controlli rientranti nel programma di lavoro per l'anno 2021;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 27/2021/INPR con la quale sono stati approvati i criteri di selezione degli enti da assoggettare al controllo;

VISTA l'ordinanza del Presidente n. 24/2022 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il magistrato relatore, Referendario Fedor Melatti;

## **FATTO**

La Sezione, nell'ambito delle attività di controllo per l'anno 2021, ha esaminato la documentazione relativa al Comune di Battaglia Terme (PD) ed in particolare:

- questionari sul Bilancio di Previsione 2019-2021 e sul rendiconto relativo all'esercizio 2019, di cui alle relative deliberazioni della Sezione delle autonomie riportate in premessa;
- relazioni dell'organo di revisione relative al rendiconto, di cui all'art. 1, comma 166, della legge 266/2005;
- schemi di bilancio presenti nella Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche.

Il controllo in merito alla situazione finanziaria del Comune di Battaglia Terme sul Bilancio di Previsione 2019-2021 e sul rendiconto relativo all'esercizio 2019 ha richiesto uno specifico approfondimento istruttorio (nota prot.n. 9826 del 23/9/2021), riscontrato dall'Ente e dall'organo di revisione con nota acquisita al prot. n. 11680 del 19/10/2021.

Con riferimento ai precedenti controlli, il Comune di Battaglia Terme era stato destinatario, per gli esercizi 2017 e 2018, della deliberazione n. 112/2020/PRSP che rilevava la tardiva approvazione del bilancio di previsione 2018-2020 e del rendiconto 2017, nonché la tardiva trasmissione alla BDAP del bilancio di previsione 2018-2020; raccomandava la corretta applicazione del principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria di cui all'allegato n. 4/2 del D.Lgs. n. 118/2011, con particolare riferimento alle modalità di contabilizzazione della cassa vincolata e della quota vincolata del risultato di amministrazione, nonché ai criteri di accertamento delle entrate; raccomandava di adottare ogni misura utile a rendere più efficiente l'attività di accertamento e riscossione; raccomandava di monitorare costantemente il contenzioso in corso, al fine di predisporre il necessario accantonamento in bilancio; rilevava l'assenza

del fondo perdite società partecipate, relativamente all'esercizio 2017; rilevava, per le gestioni 2017 e 2018, una perdita d'esercizio pari rispettivamente ad euro 132.414,76 e ad euro 657.632,20; rilevava omissioni e carenze nel sistema dei controlli interni; rilevava un indicatore annuale di tempestività dei pagamenti per l'esercizio 2017 positivo, pari a 16,91; rilevava la mancata acquisizione delle doppie asseverazioni nei prospetti dimostrativi dei debiti e crediti reciproci tra l'Ente e gli organismi partecipati in occasione dell'approvazione dei Rendiconto per gli esercizi 2017 e 2018 ed invitava l'Ente ad attuare ogni utile iniziativa volta a garantire il rispetto dei tempi relativi all'acquisizione delle predette asseverazioni, ai fini di una migliore gestione delle proprie partecipazioni.

### **EQUILIBRI DEL BILANCIO DI PREVISIONE 2019-2021**

Gli equilibri nel bilancio di previsione 2019-2021, risultanti dagli schemi di bilancio trasmessi dall'Ente alla Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche, sono così rappresentati:

	<b>ESERCIZIO 2019</b>	<b>ESERCIZIO 2020</b>	<b>ESERCIZIO 2021</b>
Equilibrio di parte corrente	90.000,00	115.000,00	55.000,00
Equilibrio di parte capitale	- 90.000,00	- 115.000,00	-55.000,00
Saldo delle partite finanziarie	----	---	---
<b>Equilibrio finale</b>	<b>---</b>	<b>---</b>	<b>---</b>

Gli equilibri del rendiconto 2019, in base alle modifiche introdotte dal Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze 1° agosto 2019, risultanti dagli schemi di rendiconto trasmessi dall'ente alla banca dati delle Amministrazioni pubbliche, sono così rappresentati:

	<b>ESERCIZIO 2019</b>
<b>O1) RISULTATO DI COMPETENZA DI PARTE CORRENTE</b>	<b>185.211,17</b>
<b>O2) EQUILIBRIO DI BILANCIO DI PARTE CORRENTE</b>	<b>184.151,17</b>
<b>O3) EQUILIBRIO COMPLESSIVO DI PARTE CORRENTE</b>	<b>262.398,38</b>
Z1) RISULTATO DI COMPETENZA IN C/CAPITALE	-134.008,23
Z2) EQUILIBRIO DI BILANCIO IN C/CAPITALE	-134.008,23
Z3) EQUILIBRIO COMPLESSIVO IN C/CAPITALE	-134.008,23
<b>W1) RISULTATO DI COMPETENZA</b>	<b>51.202,94</b>
W2) EQUILIBRIO DI BILANCIO	50.142,94
W3) EQUILIBRIO COMPLESSIVO	128.390,15

### **RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE**

	<b>RENDICONTO 2019</b>
Fondo cassa	1.564.414,39

Residui attivi	648.430,87
Residui passivi	217.722,50
FPV	761.574,27
<b>RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE AL 31/12/2019</b>	<b>1.233.548,49</b>
Totale accantonamenti	775.907,79
<i>Di cui: FCDE</i>	192.752,79
Totale parte vincolata	---
Totale parte destinata agli investimenti	---
<b>TOTALE PARTE DISPONIBILE AL 31/12/2019</b>	<b>457.640,70</b>

## CAPACITA' DI RISCOSSIONE

La capacità di riscossione dell'Ente si manifesta con particolare riferimento ai seguenti dati:

	<b>Rendiconto 2019 Accertamenti (a)</b>	<b>Rendiconto 2019 Riscossioni (b)</b>	<b>% (b/a)</b>
Tit.1 residui (iniziali + riaccertati)	241.601,71	106.969,38	44,28%
Tit.1 competenza	1.422.346,31	1.297.031,96	91,19%
Tit.3 residui (iniziali + riaccertati)	80.992,33	15.683,42	19,36%
Tit.3 competenza	169.423,26	158.997,23	93,85%

## SITUAZIONE DI CASSA

	<b>RENDICONTO 2019</b>
Fondo cassa finale	1.564.414,39
Cassa vincolata	---
Anticipazione di tesoreria	---
<i>di cui non restituita</i>	
Anticipazione di liquidità di cui all'art. 1 comma 11, d.l. n. 35/2013 corrisposta nell'anno 2019	---
Anticipazione di liquidità di cui ai commi 849 e seguenti dell'art. 1 della L. n. 145/2018 corrisposta nell'anno 2019	---
<i>di cui non restituita</i>	
Tempestività dei pagamenti	-12,63

## INDEBITAMENTO

	<b>ESERCIZIO 2019</b>
Debito complessivo a fine esercizio	---

## DIRITTO

L'art. 1, comma 166, della legge 23 dicembre 2005 n. 266 prevede che "ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, 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*". Tale relazione (nel prosieguo "questionario") è redatta, ai sensi del successivo comma 167, sulla base dei criteri e delle linee-guida predisposte dalla Corte dei conti (cfr. Sezione delle autonomie n. 19/SEZAUT/2019/INPR per il Bilancio di previsione 2019/21, e n. 9/SEZAUT/2020/INPR per il rendiconto 2019).

L'art. 3, comma 1, lett. e), del decreto-legge n. 174 del 2012, convertito dalla legge n. 213 del 2012, ha introdotto nel d.lgs. n. 267 del 2000 l'art. 148-bis (intitolato "*Rafforzamento del controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria degli enti locali*"), il quale prevede che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti esaminino i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi degli enti locali per la verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, della sostenibilità dell'indebitamento, dell'assenza di irregolarità, suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti. Ai fini della verifica in questione la magistratura contabile deve accertare che i rendiconti degli enti locali tengano conto anche delle partecipazioni in società alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici locali e di servizi strumentali.

Secondo quanto disposto dall'art. 148-bis, comma 3, del d.lgs. n. 267 del 2000, qualora le Sezioni regionali della Corte accertino la sussistenza "*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*", gli enti locali interessati sono tenuti ad adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione della delibera di accertamento, "*i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio*", nonché a trasmettere alla Corte i provvedimenti adottati, in modo che la magistratura contabile possa verificare, nei successivi trenta giorni, se gli stessi siano idonei a rimuovere le irregolarità ed a ripristinare gli equilibri di bilancio. In caso di mancata trasmissione dei provvedimenti correttivi, o di esito negativo della valutazione, "*è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria*".

Come precisato dalla Corte costituzionale (sentenza n. 60/2013), l'art. 1, commi da 166 a 172, della legge n. 266 del 2005 e l'art. 148-bis del d.lgs. n. 267 del 2000, introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera e), del decreto-legge n. 174 del 2012, hanno istituito tipologie di controllo, estese alla generalità degli enti locali, finalizzate ad evitare danni irreparabili agli equilibri di bilancio. Tali controlli si collocano, pertanto, su un piano distinto rispetto al controllo sulla gestione amministrativa e sono compatibili con l'autonomia di regioni, province e comuni, in forza del supremo interesse alla legalità finanziaria ed alla tutela dell'unità economica della Repubblica (artt. 81, 119 e 120 Cost.). Tali prerogative assumono ancora maggior rilievo nel quadro delineato dall'art. 2, comma 1, della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, che, nel comma premesso all'art. 97 Cost., richiama il complesso delle pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, ad assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico.

Occorre evidenziare che qualora le riscontrate irregolarità non integrino fattispecie sanzionabili, nei termini di cui al comma terzo dell'art. 148-bis T.U.E.L., il Collegio rinviene comunque la necessità di richiamare l'attenzione dell'Ente – in particolare degli

organi politici e degli organi tecnici di controllo (responsabile dei servizi finanziari, revisori dei conti, segretario comunale), ognuno per la parte di competenza – affinché possano essere adottate le opportune misure di autocorrezione, di esclusiva competenza dell'Ente destinatario, atte a promuoverne l'eliminazione.

In considerazione di tutto quanto sin qui osservato, vanno richiamate le citate linee guida della Sezione delle autonomie (in particolare le Linee-guida per la redazione delle relazioni inerenti al Bilancio di previsione 2019/21, approvate dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 19/SEZAUT/2019/INPR e le linee-guida per la redazione delle relazioni inerenti al Rendiconto dell'esercizio 2019, approvate dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 9/SEZAUT/2020/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 un'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.

Per quanto sopra esposto, all'esito dell'istruttoria svolta sul Comune di Battaglia Terme si rilevano i seguenti profili.

### **Vincoli di cassa**

Si rileva che la cassa vincolata al 31.12.2019 è pari a zero. A tal riguardo nel questionario, relativamente alla domanda concernente il corretto aggiornamento della giacenza di cassa al 31.12.2019, si dichiara che *“L'Ente ha provveduto ad aggiornare correttamente la giacenza di cassa vincolata al 31/12/2019”*.

In risposta alla nota istruttoria prot. n. 9826 del 23/09/2021, con nota del 19/10/2021, l'Ente e l'organo di revisione hanno dichiarato che *“non risultavano giacenze di cassa vincolata presso il Tesoriere al 31.12.2019 e nel corso dell'esercizio 2019 non si sono riscontrate entrate aventi un vincolo di destinazione di cassa. Pur in presenza di un consistente fondo di cassa che potrebbe indurre a non considerare un eventuale vincolo, rassicuriamo una maggior attenzione sulla necessità di valutare per il futuro le entrate che possano dar luogo ad una cassa vincolata.”*.

Il Collegio ritiene ad ogni buon conto di dover raccomandare il rispetto delle principali previsioni normative attinenti ai vincoli di cassa ed alla loro contabilizzazione, in particolare l'art. 180, comma 3, lettera d) del TUEL, in base al quale l'ordinativo d'incasso deve riportare gli eventuali vincoli di destinazione delle entrate derivanti da legge, da trasferimenti o da prestiti.

Allo stesso modo, l'art. 185 del TUEL impone, al comma 2, lett. i), che anche i mandati di pagamento attestino *“il rispetto degli eventuali vincoli di destinazione stabiliti per legge o relativi a trasferimenti o ai prestiti”*.

Si richiamano altresì le linee di indirizzo in tema di gestione di cassa delle entrate vincolate e destinate di cui alla deliberazione della Sezione delle autonomie n. 31/2015/INPR.

## **Contrasto all'evasione tributaria e riscossione entrate da sanzioni amministrative per violazione codice della strada**

In sede istruttoria si è rilevato che, nell'esercizio 2019, per le entrate derivanti dall'attività di contrasto all'evasione tributaria, la percentuale di riscossione in conto competenza è pari a zero (cfr. punto 2.1 sezione I.III del questionario). L'analisi della relazione dell'organo di revisione alla proposta di rendiconto 2019 fa emergere una bassa percentuale di riscossione anche in conto residui (pari all'11,07%).

Relativamente alle entrate derivanti da sanzioni amministrative per violazione del codice della strada si è riscontrata:

-una percentuale di riscossione, in conto competenza, pari al 67,22% (cfr. pag. 27 della relazione dell'organo di revisione alla proposta di rendiconto);

- una modesta percentuale di riscossione, in conto residui, pari al 3,66% (cfr. pag. 27 della relazione dell'organo di revisione alla proposta di rendiconto).

Al riguardo, nella citata nota a firma congiunta il Sindaco e l'organo di revisione hanno affermato, per quanto riguarda le entrate derivanti dall'attività di contrasto all'evasione tributaria, che *“si confermano le difficoltà di riscossione nonostante il conseguente avvio di riscossione coattiva con i previsti tempi di incasso. Si ritiene comunque che, anche in base ai principi della contabilità armonizzata gli importi accertati e non ancora riscossi siano coperti da congruo accantonamento a FCDE”* e, per quanto riguarda le entrate derivanti da sanzioni amministrative per violazione del codice della strada, che *“relativamente alla Vs. evidenza di un ridotto realizzo dei proventi per violazioni al codice della strada, si segnala che in seguito alla Convenzione per la gestione in forma associata del servizio di polizia locale con il Comune di Montegrotto Terme, stipulata in data 31 luglio 2020, verrà svolta una più attenta e incisiva gestione al fine di migliorare la percentuale di realizzo dei proventi”*.

Sul punto il Collegio, nel prendere atto di quanto rappresentato in risposta dall'Ente, rammenta che, come costantemente affermato anche dalla Corte costituzionale, *una riscossione ordinata e tempestivamente controllabile delle entrate è elemento indefettibile di una corretta elaborazione e gestione del bilancio, inteso come "bene pubblico", funzionale "alla valorizzazione della democrazia rappresentativa"* (Corte costituzionale, sentenza n. 184 del 2016; nello stesso senso, sentenze n. 247 e n. 80 del 2017).

Il Collegio non può pertanto esimersi dall'evidenziare che il modesto grado di riscossione delle entrate costituisce una criticità suscettibile di incidere negativamente sulla gestione, ritardando il conseguimento delle risorse necessarie a far fronte alle spese programmate anche sulla base delle entrate delle quali si è prevista la riscossione. Raccomanda pertanto di adottare ogni misura utile a rendere più efficiente l'attività di riscossione.

### **Gestione dei residui**

In sede istruttoria si è rilevato quanto segue:

- l'incremento residui attivi afferenti ai titoli I, II e IX;
- l'incremento residui passivi afferenti ai titoli II e VII;

- con riferimento ai crediti riconosciuti inesigibili, l'Ente non ha eliminato i crediti iscritti fra i residui attivi da oltre tre anni dalla loro scadenza e non riscossi anche se non ancora prescritti (cfr. punto 4.4 del questionario sul rendiconto 2019);

- una modesta percentuale di riscossione, in conto residui (39,15%), delle entrate da fitti attivi e canoni patrimoniali.

Al riguardo, nella citata nota a firma congiunta, il Sindaco e l'organo di revisione hanno affermato che *“l'incremento dei residui attivi del titolo I di circa 20 mila euro, trova giustificazione nella risposta precedente sull'attività di contrasto all'evasione tributaria legata ai nuovi principi contabili;*

*L'incremento dei residui attivi del titolo II è dovuto a contributi regionali assegnati e non ancora incassati a fine esercizio.*

*L'incremento dei residui passivi al titolo II non è dovuta a ritardi nei pagamenti avendo l'Ente, da qualche tempo, un indice di tempestività dei pagamenti di segno negativo.*

*Assicuriamo che nel prossimo rendiconto si procederà all'eliminazione dei residui attivi con anzianità superiore ai tre anni”.*

Sul punto il Collegio, nel prendere atto di quanto affermato nella citata nota, raccomanda la corretta applicazione dell'art. 228 co. 3 del TUEL, in base al quale *“prima dell'inserimento nel conto del bilancio dei residui attivi e passivi l'ente locale provvede all'operazione di riaccertamento degli stessi, consistente nella revisione delle ragioni del mantenimento in tutto od in parte dei residui e della corretta imputazione in bilancio, secondo le modalità di cui all'art. 3, comma 4, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e successive modificazioni”.*

### **Fondo perdite società partecipate- Fondo per passività potenziali**

In sede istruttoria si è rilevato che l'Ente ha accantonato, al 31/12/2019, un fondo pari a € 355.135,00, non sufficiente a coprire la quota parte delle perdite del Consorzio Padova sud, partecipato all'1,4814%, in quanto il bilancio d'esercizio del CPS ha registrato nel 2018 una perdita di € 1.337.581, mentre le perdite portate a nuovo al 31/12/2018 ammontano a € 24.747.520, determinando una quota a carico del Comune pari a € 366.609,76 ( $€24.747.520 * 1,4814\%$ ).

Sul punto l'ente e l'organo di revisione hanno dichiarato quanto segue: *“Prendiamo atto di quanto da Voi evidenziato e ci scusiamo per non aver aggiornato la quota accantonata comprensiva delle nuove perdite registrate nel 2018 e 2019. Si evidenzia comunque che l'ultimo bilancio di esercizio al 31.12.2020 il CPS a seguito dell'omologazione del piano di rientro da parte del Tribunale di Rovigo ha azzerato le perdite”.*

La Sezione rileva pertanto l'insufficiente accantonamento al fondo perdite società partecipate, evidenziando l'esigenza sottesa alla corretta e congrua determinazione dell'ammontare del fondo in considerazione, che risulta fondamentale al fine di garantire il perseguimento dell'equilibrio di bilancio.

### **Organismi partecipati**

L'esame dei quesiti della specifica sezione III del questionario sul rendiconto 2019 ha fatto emergere casi di mancata conciliazione dei rapporti creditori e debitori tra l'Ente e gli organismi partecipati (cfr. punto n. 11).



Sul punto l'ente e l'organo di revisione hanno dichiarato che *“il caso di mancata conciliazione dei rapporti creditori e debitori è riferito all'organismo partecipato Consorzio Padova Sud, sul cui bilancio sono riportati i debiti verso Comuni in maniera cumulativa e non ci è stato fornito riscontro dei debiti nei confronti del nostro Ente.”*

Va pertanto raccomandato all'Ente di attuare ogni utile iniziativa volta a garantire che la doppia asseverazione sia resa disponibile tempestivamente nei prossimi esercizi.

Questa Sezione richiama la deliberazione della Sezione delle autonomie n. 23/SEZAUT/2018 in cui è precisato che la conciliazione dei rapporti creditori e debitori è: *“ ... un obbligo informativo che è parte integrante della relazione sulla gestione allegata al rendiconto - rientrando nella responsabilità dell'organo esecutivo dell'Ente territoriale illustrare gli esiti della verifica dei debiti e crediti reciproci con i propri Enti strumentali e società controllate/partecipate - fermo restando che l'obbligo di asseverazione deve ritenersi posto a carico degli organi di revisione sia degli Enti territoriali sia degli organismi controllati/partecipati, per garantire una piena attendibilità dei rapporti debitori e creditori (deliberazione n. 2/SEZAUT/2016/QMIG). In caso di eventuali discordanze, motivate nella nota informativa, è lo stesso organo esecutivo dell'ente che deve assumere senza indugio, e comunque non oltre il termine dell'esercizio finanziario in corso, i provvedimenti necessari ai fini della riconciliazione delle partite debitorie e creditorie, nell'ambito dei poteri di indirizzo e di controllo che sono intestati agli enti controllanti/partecipanti”.*

### **Previsioni di cassa del Bilancio di Previsione 2019-2021**

*Dall'esame dei quesiti della specifica sezione III del questionario sul Bilancio di previsione 2019-2021 si è rilevato che:*

*- il responsabile finanziario dell'ente non ha monitorato la giacenza vincolata al 1° gennaio 2019 (rif. punto n. 5);*

*- l'Ente non si è dotato di scritture contabili atte a determinare in ogni momento l'entità della giacenza della cassa vincolata per rendere possibile la conciliazione con la cassa vincolata del tesoriere (rif punto n. 6).*

*Sul punto l'ente e l'organo di revisione hanno dichiarato che “Pur in presenza di un consistente fondo di cassa che potrebbe indurre a non considerare un eventuale vincolo, assicuriamo una maggior attenzione sulla necessità di valutare per il futuro le entrate che possano dar luogo ad una cassa vincolata. Il software gestionale non consente una implementazione costante tra contabilità finanziaria e economico-patrimoniale se non con ingenti costi aggiuntivi che riteniamo non accollabili da un ente della nostra dimensione. I dati economico-patrimoniali vengono associati solo alla chiusura della contabilità finanziaria.”*

Il Collegio ribadisce la raccomandazione concernente il rispetto delle principali previsioni normative attinenti ai vincoli di cassa ed alla loro contabilizzazione, in particolare l'art. 180, comma 3, lettera d) del TUEL, richiamando le linee di indirizzo in tema di gestione di cassa delle entrate vincolate e destinate di cui alla deliberazione della Sezione delle autonomie n. 31/2015/INPR.

## **Fondo Pluriennale Vincolato nel Bilancio di Previsione 2019-2021**

In sede istruttoria si è rilevata la mancata valorizzazione dei fondi pluriennali vincolati d'entrata e di spesa, sia di parte corrente che di parte capitale.

Al riguardo, nella citata nota a firma congiunta, il Sindaco e l'organo di revisione hanno affermato che *“il fondo pluriennale vincolato, sia di parte corrente che di parte capitale è stato previsto nel bilancio di previsione 2019/2021 in seguito al riaccertamento ordinario dei residui ai fini della stesura del rendiconto 2019; l'imputazione del FPV entrate correnti 2019: 33.158,24; entrate di parte capitale: 720.091,43, precisando che i relativi impegni finanziati con FPV sono stati reimputati secondo i cronoprogrammi di spesa in un'unica annualità, non avendo lavori in corso di durata oltre l'anno”*.

La Sezione, nel prendere atto di quanto affermato nella citata nota, richiama tuttavia l'Ente alla pedissequa osservanza di quanto previsto in materia dal d.lgs. n. 118/2011, con particolare riferimento alle procedure contabili descritte negli esempi n. 2, 3/a e 3/b dell'Allegato 4/2 al medesimo decreto.

La Sezione raccomanda altresì il rispetto del disposto di cui all'All. 4/2, punto 5.3.1, al d.lgs. n. 118/2011, secondo il quale *“le spese di investimento sono impegnate agli esercizi in cui scadono le singole obbligazioni passive derivanti dal contratto o dalla convenzione avente ad oggetto la realizzazione dell'investimento, sulla base del relativo cronoprogramma. Anche per le spese di investimento che non richiedono la definizione di un cronoprogramma, l'imputazione agli esercizi della spesa riguardante la realizzazione dell'investimento è effettuata nel rispetto del principio generale della competenza finanziaria potenziata, ossia in considerazione dell'esigibilità della spesa. Pertanto, anche per le spese che non sono soggette a gara, è necessario impegnare sulla base di una obbligazione giuridicamente perfezionata, in considerazione della scadenza dell'obbligazione stessa. A tal fine, l'amministrazione, nella fase della contrattazione, richiede, ove possibile, che nel contratto siano indicate le scadenze dei singoli pagamenti. È in ogni caso auspicabile che l'ente richieda sempre un cronoprogramma della spesa di investimento da realizzare”*.

La Sezione rammenta, infine, che il fondo pluriennale vincolato costituisce uno strumento di rappresentazione della programmazione e previsione delle spese pubbliche territoriali, sia correnti sia di investimento, finalizzato ad evidenziare con trasparenza e attendibilità il procedimento di impiego delle risorse acquisite dall'Ente che richiedono un periodo di tempo ultrannuale per il loro effettivo impiego ed utilizzo per le finalità programmate e previste.

In particolare, la programmazione e la previsione delle opere pubbliche è fondata sul Programma triennale delle opere pubbliche e relativo elenco annuale di cui alla vigente normativa, che prevedono, tra l'altro, la formulazione del cronoprogramma (previsione dei SAL) relativo agli interventi di investimento programmati (cfr. All. 4/2, punto 5.4.4, al D. lgs n. 118/2011).

### **Grado di attendibilità delle previsioni delle entrate finali**

L'esame della sezione I.III, tabella 1, del questionario sul rendiconto 2019 ha evidenziato modeste percentuali di accertamento rispetto alle previsioni definitive per tutti i titoli delle entrate, così riepilogate:

Titolo dell'entrata	Previsioni definitive di competenza	Accertamenti	% di accertamento rispetto alle previsioni definitive
Titolo I	1.536.017,00	142.346,31	<b>9,27</b>
Titolo II	391.200,40	217.957,20	<b>55,71</b>
Titolo III	288.270,00	169.423,26	<b>58,77</b>
Titolo IV	285.000,00	27.326,90	<b>9,59</b>
Titolo V	515.000,00	0,00	<b>0,00</b>

E', inoltre, emerso il mancato rispetto del parametro obiettivo P2, codice indicatore 2.8, *"Incidenza degli incassi delle entrate proprie sulle previsioni definitive di parte corrente"*, il cui valore è pari al 13,41%, inferiore al valore minimo (22%) di cui al D.M 28.12.2018.

Al riguardo, nella citata nota a firma congiunta, il Sindaco e l'organo di revisione hanno affermato quanto segue: *"prendiamo atto di quanto da Voi segnalato e assicuriamo una maggiore attenzione in fase di predisposizione del futuro bilancio di previsione."*

Il Collegio osserva che, in ossequio al principio di attendibilità del bilancio, le previsioni e in generale tutte le valutazioni a contenuto economico - 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 (principio dell'attendibilità). 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. Il principio in argomento si estende ai documenti descrittivi ed accompagnatori. Un'informazione contabile è attendibile se è scevra da errori e distorsioni rilevanti e se gli utilizzatori possono fare affidamento su di essa. L'oggettività degli andamenti storici e dei suddetti parametri di riferimento, ad integrazione di quelli eventualmente previsti dalle norme, consente di effettuare razionali e significative comparazioni nel tempo e nello spazio e, a parità di altre condizioni, di avvicinarsi alla realtà con un maggior grado di approssimazione"* (cfr. All. 1 al d.lgs. n. 118/2011).

### **Spesa del personale**

Dall'esame del questionario sul rendiconto 2019 si è rilevato che la costituzione del fondo per il salario accessorio non è stata certificata dall'organo di revisione (cfr. punto 7.5 della sezione I). In nota al medesimo punto 7.5 l'organo di revisione ha precisato che *"non è pervenuta esplicita richiesta è stato altresì espresso parere sull'ipotesi di contratto collettivo decentrato integrativo"*. Nella relazione alla proposta di rendiconto l'organo di revisione dichiara che *"sulla base della documentazione fornita al Revisore si può constatare la mancanza della costituzione del fondo per il salario accessorio, risulta rilasciato il parere sull'accordo decentrato integrativo tenendo conto delle indicazioni della Relazione Illustrativa e Tecnico-Finanziaria. A titolo meramente informativo si ricorda che le eventuali spese per la contrattazione integrativa si possono considerare congrue se la loro percentuale di incidenza sulle spese di personale è prossima al 10%"*.

In sede istruttoria il Magistrato ha richiesto chiarimenti in merito alla mancata costituzione del fondo per il salario accessorio e alla sottoscrizione dell'accordo decentrato.

Al riguardo, nella citata nota a firma congiunta, il Sindaco e l'organo di revisione hanno affermato che *“il salario accessorio è stato regolarmente costituito con delibera G.C. n. 38 del 9 maggio 2019; in quell'occasione, per prassi dell'Ente, non è stato richiesto il parere del revisore che, successivamente, è stato fornito in fase di autorizzazione alla sottoscrizione da parte della Giunta comunale con delibera n. 48 del 27 giugno 2019. Dopo di che è avvenuta la liquidazione del salario accessorio al personale dipendente”*.

Al riguardo il Collegio rammenta che l'art. 40-bis, comma 1, del d.lgs. n. 165/2001 prevede che *“il controllo sulla compatibilità dei costi della contrattazione collettiva integrativa con i vincoli di bilancio e quelli derivanti dall'applicazione delle norme di legge, con particolare riferimento alle disposizioni inderogabili che incidono sulla misura e sulla corresponsione dei trattamenti accessori è effettuato dal collegio dei revisori dei conti, dal collegio sindacale, dagli uffici centrali di bilancio o dagli analoghi organi previsti dai rispettivi ordinamenti. Qualora dai contratti integrativi derivino costi non compatibili con i rispettivi vincoli di bilancio delle amministrazioni, si applicano le disposizioni di cui all'articolo 40, comma 3-quinquies, sesto periodo”*.

L'art. 40, comma 3-sexies, del medesimo decreto legislativo dispone altresì che *“a corredo di ogni contratto integrativo le pubbliche amministrazioni redigono una relazione tecnico-finanziaria ed una relazione illustrativa, utilizzando gli schemi appositamente predisposti e resi disponibili tramite i rispettivi siti istituzionali dal Ministero dell'economia e delle finanze di intesa con il Dipartimento della funzione pubblica. Tali relazioni vengono certificate dagli organi di controllo di cui all'articolo 40-bis, comma 1”*.

Con riferimento a tale ultima disposizione il Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato – ha emanato la circolare n. 25 del 25 luglio 2012, avente ad oggetto *“Schemi di relazione illustrativa e Relazione tecnico-finanziaria ai contratti integrativi (art. 40, comma 3-sexies, Decreto legislativo n. 165 del 2001). Nell'allegato a tale circolare si legge quanto segue: “la costituzione del Fondo per la contrattazione integrativa costituisce uno specifico atto dell'Amministrazione teso a quantificare l'ammontare esatto di ciascun Fondo in applicazione alle regole contrattuali e normative vigenti. Si raccomanda la formale adozione da parte dell'Amministrazione/Ente di un Atto di costituzione del Fondo per la contrattazione integrativa autonomo, premessa formale necessaria per l'avvio della contrattazione integrativa. La relazione tecnico-finanziaria relativa al Modulo I di costituzione del Fondo dovrà essere articolata secondo l'indice che segue. Ogni sezione dell'indice andrà completata con l'illustrazione delle voci elementari corredate dalle notizie che l'Amministrazione ritiene necessarie ai fini della proposta di certificazione”*.

Nell'allegato alla successiva circolare n. 20 del 5.5.2017 del Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato si afferma al riguardo che la costituzione del Fondo per la contrattazione integrativa costituisce uno specifico atto dell'Amministrazione teso a quantificare l'ammontare esatto di ciascun Fondo in applicazione alle regole contrattuali e normative vigenti; si raccomanda pertanto *“l'adozione da parte dell'Amministrazione/Ente di un Atto di costituzione del Fondo per la contrattazione integrativa autonomamente certificato, quale premessa per l'avvio della contrattazione integrativa”*.

Sul punto si registra anche una consolidata giurisprudenza contabile, secondo la quale la corretta gestione delle risorse destinate alla contrattazione decentrata passa attraverso tre fasi “obbligatorie e sequenziali” e “[...] nel caso in cui nell’esercizio di riferimento siano adempiute correttamente tutte e tre le fasi, le risorse riferite al “Fondo” potranno essere impegnate e liquidate...La prima fase consiste nell’individuazione in bilancio delle risorse. A tale proposito si evidenzia che a finanziare il “Fondo” contribuiscono le risorse stabili così definite in quanto sono risorse fisse aventi carattere di certezza e stabilità (le principali fonti di alimentazione delle risorse stabili sono gli incrementi fissati dai CCNL) e le risorse variabili che, a differenza delle prime, hanno valenza annuale (tali risorse sono finanziate di anno in anno dall’ente sulla base di una valutazione delle proprie capacità di bilancio). La seconda fase consiste nell’adozione dell’atto di costituzione del fondo che ha la funzione di costituire il vincolo contabile alle risorse e svolge una funzione ricognitiva in quanto è diretta a quantificare l’ammontare delle risorse. Tale atto...deve essere formale e di competenza del dirigente e, inoltre, deve essere sottoposto a certificazione da parte dell’organo di revisione. La terza ed ultima fase consiste nella sottoscrizione del contratto decentrato annuale che, secondo i nuovi principi della competenza finanziaria potenziata, costituisce titolo idoneo al perfezionamento dell’obbligazione. Infatti, alla sottoscrizione della contrattazione integrativa si impegnano le obbligazioni relative al trattamento accessorio e premiante (registrazione), imputandole contabilmente agli esercizi del bilancio di previsione in cui tali obbligazioni scadono o diventano esigibili...solamente nel momento in cui si completa l’iter appena descritto l’ente può impegnare il fondo e può pagare secondo il principio della competenza potenziata (esigibilità) [...]” (cfr. deliberazione Sezione regionale di controllo per il Veneto, n. 263/2016/PAR; deliberazione Sezione regionale di controllo per il Friuli-Venezia Giulia n. 29/2018/PAR; deliberazione Sezione regionale di controllo per la Puglia n. 164/2018/PAR; Sezione regionale di controllo per il Molise n. 15/2018/PAR; Sezione regionale di controllo per la Lombardia n. 386/2019/PAR).

La fase di costituzione del fondo per la contrattazione integrativa ha dunque un’intrinseca ed autonoma rilevanza, che si riverbera nella necessità che l’organo di revisione provveda ad effettuare i controlli previsti dalla normativa richiamata.

Nella fattispecie in esame si rileva, per espressa ammissione dell’Ente e dell’organo di revisione, una prassi degli stessi (mancata sottoposizione a certificazione dell’atto di costituzione del fondo per la contrattazione integrativa e conseguente mancata certificazione dell’organo di revisione) che non risulta conforme alle indicazioni della giurisprudenza contabile e della Ragioneria Generale dello Stato. Si raccomanda pertanto, a partire dalla prossima procedura di contrattazione integrativa, di acquisire il parere dell’organo di revisione già nella fase di costituzione del fondo.

#### **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 sul Bilancio di previsione per gli anni 2019/2021 e sul Rendiconto per l’esercizio 2019 del Comune di Battaglia Terme (PD), nei termini ed alle condizioni di cui in parte motiva:

- raccomanda la corretta applicazione del principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria di cui all’allegato n. 4/2 del D.Lgs. n. 118/2011, con particolare riferimento alle modalità di contabilizzazione della cassa vincolata;

- raccomanda di adottare ogni misura utile a rendere più efficiente l'attività di accertamento e riscossione;
- rileva l'insufficiente quantificazione del fondo perdite società partecipate;
- rileva la mancata conciliazione dei rapporti creditori e debitori tra l'Ente e l'organismo partecipato Consorzio Padova sud;
- raccomanda una più attenta analisi dei residui attivi e passivi in fase di riaccertamento ordinario annuale degli stessi;
- rileva la mancata valorizzazione del fondo Pluriennale vincolato nel Bilancio di Previsione 2019-2021;
- raccomanda di porre particolare attenzione nella formulazione delle previsioni di bilancio, che 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 (principio dell'attendibilità);
- rileva il superamento del parametro obiettivo P2- codice indicatore 2.8- di cui al D.M. 28/12/2018;
- rileva la mancata sottoposizione a certificazione dell'atto di costituzione del fondo per la contrattazione integrativa e conseguente mancata certificazione dell'organo di revisione, raccomandandosi, a partire dalla prossima procedura di contrattazione integrativa, di acquisire il parere dell'organo di revisione già nella fase di costituzione del fondo.

Si rammenta l'obbligo di pubblicazione della presente pronuncia ai sensi dell'art. 31 del D. Lgs. n. 33/2013.

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 Battaglia Terme (PD).

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 6 settembre 2022.

Il Magistrato relatore

Il Presidente

f.to digitalmente Fedor Melatti

f.to digitalmente Maria Elisabetta Locci

Depositata in Segreteria il 09 Settembre 2022

Il Direttore di Segreteria

f.to digitalmente Letizia Rossini