



REPUBBLICA ITALIANA

LA

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza dell'11 giugno 2014, composta da:

Dott. Claudio IAFOLLA	Presidente
Dott.ssa. Elena BRANDOLINI	Consigliere
Dott. Giampiero PIZZICONI	Primo Referendario
Dott. Tiziano TESSARO	Primo Referendario, relatore
Dott. Francesco MAFFEI	Referendario
Dott.ssa Francesca DIMITA	Referendario
Dott.ssa Daniela ALBERGHINI	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 d.lgs. 23 giugno 2011, n.118;

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

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

VISTA la deliberazione della Sezione delle autonomie della Corte dei conti n. 18/SEZAUT/2013/INPR del 12 luglio 2013 recante *"le linee guida, i relativi questionari ed i criteri cui devono attenersi, ai sensi dell'art. 1, comma 167, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (finanziaria 2006) gli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali nella predisposizione di una relazione sul rendiconto dell'esercizio 2012 ed i questionari allegati (questionari per le province; questionari per i comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti; questionari per i comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti)"*.

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

ESAMINATA la relazione sul rendiconto di gestione per l'esercizio

finanziario 2012, redatta dall'organo di revisione del Comune di Caldiero (VR) sulla base dei criteri indicati dalla Sezione delle Autonomie con la deliberazione sopra indicata;

VISTA la nota in data 2 aprile 2014 prot. n. 3272, con la quale il magistrato istruttore chiedeva notizie e chiarimenti al suindicato Comune;

VISTE le deduzioni fatte pervenire dall'Amministrazione comunale con nota del 16 aprile 2014 prot. n. 4328 (acquisita al prot. C.d.c. n. 3839 del 17 aprile 2014);

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 40/2014, che ha deferito la questione all'esame collegiale della Sezione per la pronuncia specifica ex art. 1, commi 166 e seguenti, della L. 266/2005;

UDITO il magistrato relatore, dott. Tiziano Tessaro;

FATTO

Dall'esame della relazione sul rendiconto 2012, redatta ai sensi dell'art. 1, commi 166 e segg. della legge 23 dicembre 2005 n.266 e dai dati in possesso di questa Corte, sono emerse le seguenti criticità:

1. Lo sforamento del parametro ministeriale di deficitarietà strutturale n. 2: volume dei residui attivi di nuova formazione provenienti dalla gestione di competenza e relative ai titoli I e III, con l'esclusione dell'addizionale Irpef, superiori al 42 per cento dei valori di accertamento delle entrate dei medesimi titoli I e III esclusi i valori dell'addizionale Irpef.



A handwritten signature in black ink, appearing to be the name of the official responsible for the document.

## 2. Spese per il personale e incarichi di collaborazione.

In data 2 aprile 2014, con nota indicata in preambolo, il Magistrato istruttore ha richiesto all'ente chiarimenti in ordine alle violazioni sopra indicate.

Con nota del 16 aprile 2014, già richiamata, a firma del Sindaco, il Comune di Caldiero ha fornito chiarimenti in ordine alle criticità riscontrate in sede istruttoria e, in particolare, che:

1. *"I residui attivi di parte corrente (titoli I e III) sono in gran parte relativi a TARSU e proventi del Servizio Idrico Integrato. Per prassi consolidata questo comune provvede alla emissione dei relativi ruoli alla fine dell'anno con riscossione nel primo semestre dell'anno successivo; con ciò si giustifica il volume dei residui di nuova formazione provenienti dalla competenza. Relativamente alla mancanza di informazioni circa il mantenimento dei residui attivi, si evidenzia che il questionario richiedeva le motivazioni "soprattutto in riferimento a quelli che presentano una vetustà maggiore di anni cinque", l'ente non presenta residui attivi del titolo I e III con vetustà maggiore a due anni, tutti i residui attivi hanno anzianità 2010 e 2011 con la sola eccezione del canone di concessione per la rete gas metano in cui rimane una modica somma con anzianità comunque inferiore a cinque anni (2009). In merito ai residui passivi di parte capitale, come già indicato nei chiarimenti alla relazione al rendiconto 2011, si evidenzia*

*che nel 2008 il Comune di Caldiero ha provveduto ad alienare un'Area Edificabile introitando la somma di €3.300.000,00; tale somma è stata destinata ad opere pubbliche. Successivamente il Comune si è trovato impossibilitato ad appaltare tutti i lavori finanziati in quanto:*

*- L'avvio delle opere pubbliche ed il pagamento delle somme avrebbe comportato lo sfioramento degli obiettivi del patto interno di stabilità;*

*- L'avvio dei lavori e la sospensione dei pagamenti avrebbe comportato, oltre ad operazione elusiva ai fini del rispetto del patto di stabilità, anche una violazione sulla normativa inerente i tempi di pagamento.*

*Buona parte della somma introitata dall'alienazione dell'Area risulta pertanto tutt'ora iscritta ai residui passivi della spesa del titolo secondo, senza però che l'amministrazione riesca a trovare gli spazi finanziari per appaltare le opere. A normativa vigente, non si vede una soluzione nell'immediato al problema. Si ritiene che la posizione assunta dall'amministrazione, ovvero quella di sospendere l'appalto di lavori già finanziati, sia quella più rispettosa del vincolo di finanza pubblica. Non si nascondono tuttavia le preoccupazioni di questa amministrazione che, nel rispettare pedissequamente i vincoli di finanza pubblica, non riesce a dare le necessarie risposte alla collettività pur disponendo delle necessarie risorse finanziarie e di veder sfumare per*



*prescrizione alcuni importanti contributi ottenuti per il co-finanziamento delle opere. Per queste opere il grado di riscossione dei contributi a carico di terzi risulta infatti prossimo allo zero, stante che l'erogazione avviene, come di norma, solo dopo l'esecuzione ed il pagamento dei relativi lavori."*

2. *"In merito alla spesa del personale, il comune di Caldiero si è adeguato alla interpretazione di cui alla deliberazione della Corte dei Conti 8/AUT/2011 e di cui al parere 26/CONTR/12. La deliberazione 8/AUT/2011 esclude esplicitamente dal consolidamento, ai fini del calcolo del rapporto tra spesa di personale e spesa corrente, delle spese di personale delle Aziende Speciali, in relazione al preciso riferimento normativo alle società (art. 76 comma 7 del D.L. 112/2008 vigente fino al 2013). Il parere 26/CONTR/12 esclude la possibilità di includere nella spesa da prendere come base di calcolo per accertarne la riduzione anche le spese per il personale sostenute dalla società in house in relazione alla gestione del servizio da reinternalizzare. La base di tale ragionamento, implicita ma evidente, è la negazione dell'esistenza di un obbligo di consolidamento ai fini della riduzione della spesa storica. Alla luce di quanto sopra questo ente non ha mai considerato nella spesa del personale la spesa sostenuta dall'Azienda Speciale Terme di Giunone, che ha programmato in autonomia la propria*

*politica in materia di personale. Si evidenzia inoltre come non sussista alcun obbligo di riassunzione del personale dell'Azienda Speciale da parte dell'Ente Locale in caso di scioglimento della stessa; l'Azienda non utilizza soggetti transitati dall'ente locale senza estinzione del rapporto di pubblico impiego (la parte preponderante della spesa di personale dell'Azienda Speciale è ascrivibile ad assistenti bagnanti assunti con contratti a tempo determinato e/o di somministrazione per il periodo estivo). Infatti l'art. 1 comma 557-bis della L. 296/2006 prevede, ai fini dell'applicazione del comma 557, l'utilizzo da parte di strutture e organismi variamente denominati, partecipati o comunque facenti capo all'ente, di soggetti senza estinzione del rapporto di pubblico impiego. In merito agli incarichi di collaborazione, il piano degli incarichi è stato inserito nella relazione previsionale e programmatica 2012-2014 ed approvata Con deliberazione di Consiglio Comunale nr. 35 del 23.07.2012. La cifra di € 25.191,00 è relativo a dei contratti di prestazione di servizi, per collaborazione e supporto alle attività dell'Ufficio Tecnico comunale in situazione di carenza di personale, affidati in economia alla propria Azienda Speciale Terme di Giunone, che da un punto di vista sostanziale, si configurano come spesa del personale, trattandosi di attività a supporto degli uffici".*



*R*

DIRITTO

In relazione agli evidenziati profili, la Sezione ha ritenuto di procedere in chiave collaborativa alla disamina delle criticità che permangono a seguito dei chiarimenti trascorsi.

#### 1. SFORAMENTO DEL PARAMETRO MINISTERIALE DI DEFICITARIETA' STRUTTURALE N. 2. - GESTIONE DEI RESIDUI ATTIVI CORRENTI

In relazione al primo profilo, come accertato in istruttoria, risulta sfiorato il parametro ministeriale di deficitarietà strutturale n. 2: volume dei residui attivi di nuova formazione provenienti dalla gestione di competenza e relative ai titoli I e III, con l'esclusione dell'addizionale Irpef, superiori al 42 per cento dei valori di accertamento delle entrate dei medesimi titoli I e III esclusi i valori dell'addizionale Irpef. Sul punto, la Sezione evidenzia che la natura finanziaria del bilancio e la circostanza che le procedure di entrata e di spesa sono analiticamente disciplinate da una normativa complessa che prevede numerosi passaggi prima del completamento di ciascuna di esse, comporta che in numerose occasioni le attività di incasso o di pagamento non si concludano nell'esercizio nel quale sono state avviate. I risultati di tali operazioni vengono riportati, quindi, nel bilancio dell'esercizio successivo dell'ente quali residui, sia attivi che passivi. Nella più parte dei casi la procedura si completa nell'esercizio successivo, ma ove ciò non accada il residuo può essere mantenuto nel bilancio dell'ente sino a che l'operazione non viene a conclusione, adottando alcune regole specifiche e tenendo un comportamento

prudente in quanto tali residui attivi, possono essere mantenuti solo le entrate accertate per le quali esista un effettivo titolo giuridico che costituisca l'ente territoriale creditore della relativa entrata. Infatti, i residui riportati nel bilancio concorrono a formare il risultato di amministrazione che l'ente può applicare ed utilizzare negli esercizi successivi cosicché, soprattutto in relazione ai residui attivi - entrate che l'ente ha accertato, ma non incassato, si pone la necessità che vengano mantenuti nel bilancio solo quelli che l'ente ha la ragionevole certezza di incassare. Al fine di conferire veridicità ed attendibilità al bilancio dell'ente, il legislatore ha stabilito che, al termine di ciascun esercizio, prima dell'inserimento nel conto del bilancio dei residui attivi e passivi, l'ente deve procedere ad una particolare operazione di riaccertamento che, in relazione a quelli attivi, consiste nel riesame delle ragioni creditorie dell'ente, al fine di decidere se mantenere il residuo, in tutto o in parte, nel bilancio dell'ente (art. n. 228 del TUEL). Considerata la finalità della norma, deve trattarsi di un controllo sostanziale e non solo formale. L'ente non può limitarsi a verificare che persista il titolo giuridico del credito, l'esistenza del debitore e rimanga inalterata la quantificazione del credito, ma deve anche accertare la effettiva riscuotibilità dello stesso e le ragioni per le quali non è stato riscosso in precedenza, cosicché ove risulti che il credito, di fatto, non è più esistente, esigibile o, comunque, riscuotibile, deve essere stralciato dal conto del bilancio e inserito nel conto del patrimonio in apposita voce dell'attivo patrimoniale,



A handwritten signature in black ink, consisting of several fluid, overlapping strokes.

fino al compimento del termine prescrizione (art. 230 del TUEL, così come ripreso anche dai Principi contabili); dopodiché deve essere eliminato anche dal Conto del patrimonio, con contestuale riduzione del patrimonio. Il mantenimento di residui attivi inesigibili nel conto del bilancio incide sull'attendibilità del risultato contabile di amministrazione e sulla formazione dell'avanzo di amministrazione che può risultare sussistente solo sotto il profilo contabile (art. 187 del TUEL). Se poi si considera che l'ente può utilizzare l'avanzo di amministrazione negli esercizi successivi, risulta chiaro che le voci che lo compongono devono essere esistenti e, pertanto, è necessario che vengano mantenuti nel Conto del bilancio i soli residui attivi esigibili, la riscossione dei quali presenti un ragionevole grado di certezza. La Sezione osserva che, considerata la disciplina normativa che regola la materia richiamata sinteticamente in precedenza, il mantenimento nel conto del bilancio di crediti risalenti nel tempo, quali quelli indicati sopra, può essere giustificato solo da ragioni che evidenzino la certa riscuotibilità del credito e le ragioni del differimento dell'incasso. In caso contrario, al fine di evidenziare l'effettiva situazione finanziaria dell'Ente è necessario che i crediti vengano stralciati ed inseriti nel conto del patrimonio ovvero venga vincolata una quota parte dell'avanzo di amministrazione se l'Ente ritiene che vi sia qualche possibilità di incasso. Il mantenimento di residui attivi inesigibili o di dubbia esigibilità è idoneo ad influenzare negativamente il risultato di amministrazione e la

sussistenza degli equilibri di bilancio, nonché la stessa attendibilità del rendiconto dell'ente e configura un'irregolarità contabile alla quale occorre porre rimedio, anche perché, come si è detto, può incidere sull'esistenza stessa dell'avanzo di amministrazione che deve essere effettivo e reale. Tale atteggiamento prudenziale appare, peraltro, ora normativamente imposto dalle previsioni del D.L. 95/2012, convertito in L. 135/2012, che all'articolo 6, rubricato *"Rafforzamento della funzione statistica e del monitoraggio dei conti pubblici"* al comma 17, dispone che: *"A decorrere dall'esercizio finanziario 2012, nelle more dell'entrata in vigore dell'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio di cui al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, gli enti locali iscrivono nel bilancio di previsione un fondo svalutazione crediti non inferiore al 25 per cento dei residui attivi, di cui ai titoli primo e terzo dell'entrata, aventi anzianità superiore a 5 anni. Previo parere motivato dell'organo di revisione, possono essere esclusi dalla base di calcolo i residui attivi per i quali i responsabili dei servizi competenti abbiano analiticamente certificato la perdurante sussistenza delle ragioni del credito e l'elevato tasso di riscuotibilità"*.

## 2. SPESA DEL PERSONALE

In relazione al secondo profilo, in merito al consolidamento delle spese per il personale con l'azienda speciale, partecipata al 100%, e sugli incarichi di collaborazione, l'Ente ha risposto con articolata relazione, escludendo l'obbligo di consolidamento con le Aziende



A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized, cursive script.

Speciali. La Sezione rammenta al riguardo l'importanza di evitare l'elusione dei vincoli normativi in tema di personale, anche alla luce della deliberazione n. 14/2011 della Sezione Autonomie. Su questo punto il Collegio sottolinea che, se pure, il piano degli incarichi è stato inserito nella relazione previsionale e programmatica 2012-2014 ed approvata con deliberazione di Consiglio Comunale n. 35 del 23/07/2012, nondimeno la cifra di €25.191, relativa a contratti di prestazione di servizi (regolarmente inserita tra le spese del personale all'intervento 3), per collaborazione e supporto alle attività dell'Ufficio Tecnico comunale in situazione di carenza di personale, affidati in economia alla propria Azienda Speciale Terme di Giunone, da un punto di vista sostanziale, si configura come spesa del personale, trattandosi di attività a supporto degli uffici. Da quanto riportato dall'Ente in sede di chiarimento si evincerebbe la non terzietà dell'Azienda speciale, dal momento che il personale della partecipata effettua l'attività di collaborazione e supporto alle attività dell'Ufficio Tecnico comunale, in situazione di carenza di personale, evidenziando potenziali intenti elusivi della normativa sulle assunzioni di personale.

La Sezione non può peraltro di fare a meno di sottolineare che - solo ora - il disposto dell'art. 76, comma 7, della L. 133/2008 come risultante dalla modifica operata dalla L. 111/2011 (che se superiore al 50%, determina l'impossibilità di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia

fattispecie contrattuale) è stato esplicitamente abrogato dal provvedimento di conversione del D.L. 90/2014 che, in questo modo, ha escluso l'esigenza di operare qualsivoglia consolidamento tra l'ente e le società partecipate che, pertanto, non dovranno né cumulare i dati per determinare tale incidenza né, tantomeno, cumulare i dati delle spese di personale per verificare il rispetto dell'obbligo di riduzione di cui all'art. 1, comma 557, della L. 296/2006.

In tale senso, la Sezione sottolinea che il parere n. 172/2014 della Sezione Emilia-Romagna esplicitamente afferma che *«non si dovrà procedere a nessun'altra tipologia di consolidamento diversa da quella appena descritta (ossia dell'art. 1, comma 557 bis, della L. 296/2006), essendo stata abrogata la disposizione (art. 76, co. 7, D.L. n. 112/2008) che imponeva agli enti locali di computare nella spesa di personale (da mettere in rapporto con la spesa corrente ai fini della misurazione della propria capacità assunzionale) anche la spesa del personale delle proprie società partecipate, aziende speciali ed istituzioni»*.

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 e della successiva istruttoria:

- 1) accerta che il Comune di Caldiero (VR) per l'esercizio 2012, ha sfiorato il parametro di deficitarietà strutturale n. 2: volume dei residui attivi di nuova formazione provenienti



dalla gestione di competenza e relative ai titoli I e III, con l'esclusione dell'addizionale Irpef, superiori al 42 per cento dei valori di accertamento delle entrate dei medesimi titoli I e III esclusi i valori dell'addizionale Irpef;

- 2) invita l'Amministrazione comunale di Caldiero a prestare in futuro adeguata attenzione ai vincoli in materia di personale e alle altre limitazioni ed obblighi imposti dalla legislazione finanziaria;
- 3) dispone la trasmissione della presente Deliberazione, a cura del Direttore della segreteria, al Presidente del Consiglio comunale, al Sindaco nonché all'organo di revisione dei conti del Comune di Caldiero (VR) per quanto di rispettiva competenza.

Così deliberato in Venezia, nella Camera di Consiglio dell'11 giugno 2014.

Il magistrato relatore

Dott. Tiziano Tessaro



Depositato in Segreteria il 05/11/2014

IL DIRETTORE DI SEGreteria

(Dott.ssa Raffaella Brandolese)



Il Presidente

Dott. Claudio Iafolla

