



**CORTE DEI CONTI**  
**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LE MARCHE**

nella camera di consiglio del 4 novembre 2020

composta dai magistrati:

Dott. Antonio CONTU – Presidente  
Dott. Fabio CAMPOFILONI – Referendario (relatore)  
Dott.ssa Cristiana CREMONESI – Referendaria  
Dott. Matteo SANTUCCI – Referendario

ha emanato la seguente deliberazione concernente il

**RENDICONTO 2018**  
**COMUNE DI MONTEGALLO (AP)**

Visti gli artt. 97, 100, comma 2, e 119 Cost.;

Visto l'art. 20 Legge "rinforzata" 24 dicembre 2012, n. 243;

Visto il R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e s.m.i., recante il "*Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti*";

Vista la Legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante "*Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti*";

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei conti del 16 giugno 2000, n. 14, che ha approvato il "*Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti*", come modificata, dapprima, con le deliberazioni delle Sezioni Riunite del 3 luglio 2003, n. 2 e del 17 dicembre 2004, n. 1, nonché con deliberazione del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti del 11 giugno 2008, n. 229 e, da ultimo, con provvedimento del Consiglio di Presidenza del 24 giugno 2011;

Visto il Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il "*Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*" e s.m.i. (TUEL);

Vista la Legge 5 giugno 2003 n. 131, recante "*Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*";

Visto l'art. 1, commi 166 e ss., Legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006);

Visto il Decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e s.m.i., recante *“Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009 n.42”*;

Visto il Decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, recante *“Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012”*, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Visto l'art. 30 Legge 30 ottobre 2014, n. 161 (legge europea 2013-bis);

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie della Corte dei conti n. 4/2015/INPR, con cui sono state dettate le Linee di indirizzo per il passaggio alla nuova contabilità delle regioni e degli enti locali;

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie n. 12/SEZAUT/2019/INPR, con cui sono state approvate le linee guida per la redazione, da parte degli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali, delle relazioni di cui alla sopra richiamata L. 266/2005, concernenti il rendiconto dell'esercizio 2018;

Vista la relazione-questionario inoltrata alla Sezione da parte dell'Organo di revisione del Comune di Montegallo in ordine al rendiconto 2018;

Viste le deduzioni formulate dall'Ente ed esaminata la documentazione pervenuta o acquisita, anche in via officiosa, nel corso dell'istruttoria;

Vista la nota presidenziale di convocazione dell'odierna camera di consiglio;

Vista la circolare del Segretario generale della Corte dei conti, 20 marzo 2020, n. 11;

Visto l'art. 85, comma 8-bis, Decreto legge 17 marzo 2020, n. 18 (conv. in Legge 14 aprile 2020, n. 27), come mod. dall'art. 26-ter Decreto legge 14 agosto 2020, n. 104 (conv. in Legge 13 ottobre 2020, n. 126);

Visto il decreto del Presidente della Corte dei conti, 1 aprile 2020, n. 139;

Vista l'ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri del 18 ottobre 2020;

Vista il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 24 ottobre 2020;

Visto il decreto del Presidente della Corte dei conti n. 287 del 27 ottobre 2020;

Udito il relatore, Dott. Fabio Campofiloni;

#### **PREMESSO CHE**

*"Ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica", l'art. 148-bis TUEL (interpolato dal D.L. 174/2012) intesta alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti l'esame dei bilanci preventivi e dei rendiconti consuntivi degli enti locali, ai fini della verifica, a mezzo di apposite relazioni/questionari, compilate degli organi di revisione economico-finanziaria dei medesimi enti e trasmesse secondo le modalità indicate dall'art. 1, commi 166 e ss., L. 266/2005 (legge finanziaria per il 2006), "del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dall'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'art. 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" o in ordine alle quali "l'amministrazione non abbia adottato le misure correttive segnalate dall'organo di revisione", accertando 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". Tale forma di controllo si pone in linea con quella, già a suo tempo introdotta dall'art. 7, comma 7, L. 131/2003, concernente i controlli sulla "sana gestione finanziaria" ed è inquadrabile nella più ampia categoria dei riscontri di legalità e regolarità, finalizzati a stimolare l'implementazione delle relative misure correttive ad opera dell'ente controllato.*

*L'eventuale 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 (...) pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio" e di trasmetterli alle medesime sezioni regionali "che li verificano nel termine di 30 giorni dal ricevimento"; e qualora l'Ente non vi provveda ovvero in caso di esito negativo del riscontro, "è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria" (art. 148-bis, comma 3, TUEL).*

Tale peculiare effetto inibitorio sulla capacità di spesa è stato giudicato compatibile con i margini di autonomia politica, amministrativa e finanziaria costituzionalmente riservati agli enti locali, in quanto imprescindibile strumento, di natura cautelare, volto alla tutela dell'unità economica della Repubblica (art. 5 Cost.) e alla salvaguardia dell'equilibrio economico-finanziario dell'intero settore pubblico (artt. 97 e 119 Cost. e artt. 3 e 9 e ss. L. "rinforzata" 243/2012). La preclusione dell'attuazione dei programmi di spesa sprovvisti di adeguata copertura finanziaria giunge, infatti, all'esito di un controllo di natura magistratuale, esercitato da un organo terzo, neutrale, indipendente ed imparziale (quale, appunto, la Corte dei conti), posto al servizio non dello Stato-apparato, ma dello Stato-collettività (cfr., *ex plurimis*, Corte cost., sent. 5 aprile 2013, n. 60; Id., sent. 6 marzo 2014, nn. 39 e 40; Id., sent. 23 novembre 2016, n. 279; Id., sent. 14 febbraio 2019, n. 18; Id., sent. 19 maggio 2020, n. 115).

Ed anche laddove le irregolarità riscontrate non siano tali da arrecare pericolo agli equilibri economico-finanziari e da giustificare l'irrogazione della suddetta misura inibitoria della spesa, l'ente ha comunque il dovere di rimuoverle, in quanto suscettibili di inficiare non solo il corretto utilizzo delle risorse pubbliche, ma anche l'attendibilità delle rilevazioni contabili, necessaria ad una loro più agevole aggregazione e comparazione a livello macroeconomico, ai fini del monitoraggio sul rispetto dei vincoli e degli obiettivi di finanza pubblica eurounitari, dettati a presidio della stabilità del sistema monetario comune, al cui perseguimento ciascun ente appartenente al perimetro della c.d. "finanza pubblica allargata" (come delineato dall'elenco ISTAT di cui all'art. 1, commi 2 e 3, L. 196/2009, all'interno del c.d. settore S13 del Sistema europeo di contabilità nazionale, SEC 2010, adottato con Reg. 549/2013/UE) è tenuto a concorrere, condividendone le conseguenti responsabilità, "*secondo i principi fondamentali dell'armonizzazione dei bilanci pubblici e del coordinamento della finanza pubblica*" (artt. 1 e 8 L. 196/2009).

Per questa ragione, l'art. 20 L. "rinforzata" 243/2012 assegna alla Corte dei conti lo svolgimento del "*controllo successivo sulla gestione dei bilanci*" degli enti pubblici, "*ai fini del coordinamento della finanza pubblica e dell'equilibrio di bilancio*" ex art. 97 Cost.

Lungo la stessa direttrice, l'art. 30 L. 161/2014 (c.d. legge europea 2013-bis, adottata per l'attuazione della Dir. 2011/85/UE sull'armonizzazione dei "*quadri di bilancio nazionali*", quale necessario presupposto per "*l'attività di monitoraggio sull'osservanza*

delle regole di bilancio) assegna alla Corte dei conti, “nell’ambito delle sue funzioni controllo”, il compito di verificare “la rispondenza alla normativa contabile dei dati di bilancio delle pubbliche amministrazioni”, ricomprese nell’elenco ISTAT, definendo “le metodologie e le linee guida cui devono attenersi gli organismi di controllo interno e gli organi di revisione contabile”. In tale prospettiva, viene in rilievo quell’accezione di bilancio come “bene pubblico”, finalizzato, tra l’altro, a rendere trasparenti le scelte allocative compiute dall’ente, responsabilizzando giuridicamente e politicamente gli amministratori chiamati a compierle, più volte patrocinata da un’ormai largamente consolidata giurisprudenza costituzionale (cfr., *ex plurimis*, Corte cost., sent. 20 luglio 2016, n. 184; Id., sent. 13 aprile 2017, n. 80; Id., sent. 29 novembre 2017, n. 247; Id., sent. 20 dicembre 2017, n. 274).

Così ricostruiti il quadro normativo di riferimento e le finalità del presente controllo, si illustrano gli esiti delle verifiche svolte, precisando tuttavia che la mancanza di specifici rilievi o accertamenti su altri eventuali profili di irregolarità o criticità, non emersi nel corso dell’istruttoria, non equivale ad implicita valutazione positiva, né tantomeno ad implicito accertamento in negativo della loro assenza.

In linea con i principi di avvicinamento tra fase di valutazione e fase di gestione e continuità nelle verifiche di bilancio (cfr., da ultimo, Corte conti, sez. aut., del. 11 giugno 2019, n. 12/INPR e 24 luglio 2019, n. 19/INPR), l’istruttoria è stata condotta incrociando e comparando anche le risultanze contabili registrate negli esercizi pregressi, ove necessarie o utili alla ricostruzione dello stato attuale e del *trend* evolutivo degli equilibri e delle grandezze economico-finanziarie rendicontate nell’ultimo esercizio.

#### **CONSIDERATO CHE**

Dall’esame della relazione al rendiconto dell’esercizio 2018, redatta dall’Organo di revisione (d’ora in poi ODR), ai sensi dell’art. 1, commi 166 e ss., L. 266/2005, nonché dei riscontri effettuati, anche *ex officio*, da questa Sezione sulla documentazione contabile dell’Ente, acquisita attraverso l’accesso al sistema integrato delle banche dati delle amministrazioni pubbliche, ai sensi degli artt. 13 L. 196/2009 e 30, comma 3, L. 161/2014, sono emersi i seguenti profili di criticità ed irregolarità, rimasti tali anche all’esito del contraddittorio cartolare e dei successivi chiarimenti forniti dal Comune di Montegallo.

## 1. Tardiva approvazione del rendiconto della gestione 2018.

L'approvazione del rendiconto dell'esercizio 2018 del Comune di Montegallo risulta essere avvenuta con deliberazione consiliare n. 17 del 5 luglio 2020 (trasmessa alla piattaforma informatica BDAP il successivo 6 luglio), oltre quindi il termine di scadenza, fissato al 30 aprile dall'art. 227, comma 2, TUEL.

Nel richiamare le conseguenze che il legislatore fa scaturire dalla omessa o ritardata approvazione del rendiconto (v. artt. 227, comma 2-bis, e 243, comma 6, lett. a) TUEL e art. 9, comma 1-*quinquies*, D.L. 113/2016, come mod. dall'art. 1, comma 904, L. 145/2018), si invita ad una maggior puntualità da parte dell'Ente nell'approvazione dei suddetti atti.

## 2. Composizione del risultato di amministrazione.

I risultati della gestione finanziaria, come certificati dall'Ente ed attestati dall'ODR, mostrano il seguente andamento del risultato di amministrazione e della sua composizione nel corso degli esercizi 2016, 2017 e 2018:

|                                                | 2016             | 2017             | 2018              |
|------------------------------------------------|------------------|------------------|-------------------|
| Risultato d'amministrazione (A)                | 741.709,91       | 1.018.429,63     | 1.109.068,02      |
| Composizione del risultato di amministrazione: |                  |                  |                   |
| Parte accantonata (B)                          | 76.209,55        | 133.997,28       | 178.510,54        |
| Parte vincolata (C)                            | 325.782,93       | 426.878,63       | 467.276,45        |
| Parte destinata agli investimenti (D)          | 277.992,79       | 361.964,80       | 323.738,92        |
| <b>Parte disponibile (E= A-B-C-D)</b>          | <b>61.724,64</b> | <b>95.588,92</b> | <b>139.542,11</b> |

Fonte: CONTE - Questionario consuntivo 2018 - Sez. I, p. 1

Nei certificati consuntivi della finanza locale sono così indicate le voci che compongono il risultato di amministrazione al 31.12.2018:

| COMPOSIZIONE DEL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE AL 31 DICEMBRE 2018                                             |                     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------|
| VOCI                                                                                                          | GESTIONE/<br>Totale |
| Parte accantonata (2) - Fondo crediti di dubbia esigibilità al 31/12/2018 (3)                                 | 101.020,49          |
| Parte accantonata (2) - Fondo contenzioso                                                                     | 0,00                |
| Parte accantonata (2) - Fondo anticipazioni liquidità DL 35 del 2013 e successive modifiche e rifinanziamenti | 0,00                |

|                                                                                                                                                      |            |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| Parte accantonata (2) - Fondo perdite società partecipate                                                                                            | 0,00       |
| Parte accantonata (2) - Altri accantonamenti al 31/12/2018                                                                                           | 77.490,05  |
| Parte accantonata (2) - Totale parte accantonata (B)                                                                                                 | 178.510,54 |
| Parte vincolata - Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili                                                                                | 0,00       |
| Parte vincolata - Vincoli derivanti da trasferimenti                                                                                                 | 58.134,18  |
| Parte vincolata - Vincoli derivanti dalla contrazione di mutui                                                                                       | 14.510,17  |
| Parte vincolata - Vincoli formalmente attribuiti dall'ente                                                                                           | 394.632,10 |
| Parte vincolata - Altri vincoli                                                                                                                      | 0,00       |
| Parte vincolata - Totale parte vincolata (C)                                                                                                         | 467.276,45 |
| - di cui parte corrente                                                                                                                              | 90.781,09  |
| - di cui in conto capitale                                                                                                                           | 376.495,36 |
| Parte destinata agli investimenti - Totale della parte destinata agli investimenti (D)                                                               | 323.738,92 |
| Totale parte disponibile (E=A-B-C-D) - Se E è negativo, tale importo è iscritto tra le spese del bilancio di previsione come disavanzo da ripianare. | 139.542,11 |

Fonte: sito *web* Finanza locale – Certificati consuntivi - 2018 - Quadro n. 14

## ***2.1 Fondo crediti dubbia esigibilità***

L'importo del FCDE (determinato utilizzato il metodo ordinario, rapportando il complemento a cento alla media semplice delle riscossioni in conto residui registrate nel quinquennio precedente) è passato dagli euro 64.060,50, accantonati nel risultato di amministrazione rendicontato al termine dell'esercizio 2017, a quello di euro 101.020,49, accantonato al termine del 2018.

Nel corso dell'istruttoria, l'Ente ha chiarito che, sebbene le voci di entrata svalutate nel FCDE 2018 siano le stesse del 2017, il maggior importo (pari ad euro 36.959,99) accantonato nel rendiconto 2018, rispetto a quello del 2017, è stato frutto, da un lato, della decisione di svalutare integralmente, a titolo prudenziale, i residui più vetusti e, dall'altro, del rallentamento delle riscossioni registrato a seguito dell'insorgere dell'emergenza sismica del 2016. Le attestazioni fornite dall'ODR ed i riscontri officiosi compiuti su BDAP e SIRTEL hanno comunque dimostrato la congruità dell'accantonamento.

### ***1.1 Fondo rischi e contenzioso***

Sia nel 2017 che nel 2018, non sono stati effettuati accantonamenti al Fondo rischi e contenzioso. Nonostante l'attestazione di congruità rilasciata dall'ODR, i dati

officiosamente acquisiti dal SIOPE attestano, per il 2017, la presenza di pagamenti per spese di conferimento di incarichi di *“Patrocinio legale”* per euro 8.095,52, per euro 5.826,88 nel 2018 e per euro 5.200,01 nel 2019.

Nel corso dell'istruttoria, l'Ente ha chiarito che la somma di euro 8.095,52, pagata nel corso del 2017, si riferisce alle spese di lite per la soccombenza in giudizio in un contenzioso ormai definitivamente chiuso (v. delibera consiliare n. 32 del 18.10.2014, riconoscitiva del relativo debito fuori bilancio); i pagamenti intervenuti nel 2018 e 2019 si riferiscono, invece, alle parcelle professionali corrisposte per la difesa e la rappresentanza processuale nei cinque contenziosi, attualmente ancora pendenti, per controversie concernenti l'impugnazione di provvedimenti di diniego del contributo di autonoma sistemazione, da parte dei richiedenti. Il mancato accantonamento del fondo prudenziale è stato giustificato in ragione dello scarso rischio di soccombenza sotteso alla manifesta pretestuosità delle liti, addotta dai legali incaricati della difesa in giudizio.

I riscontri officiosi compiuti su BDAP evidenziano che neppure per l'esercizio 2019 sono stati effettuati accantonamenti prudenziali al fondo contenziosi.

Questa Sezione ricorda però come, malgrado il punto 5.2, lett. h) dell'All. 4/2 al D.Lgs. 118/2011 imponga l'accantonamento prudenziale al fondo contenzioso soltanto al cospetto di *“significative probabilità”* di soccombenza (il cui apprezzamento è rimesso alle valutazioni di congruità da parte dell'ODR, purché non arbitrarie ed eventualmente corroborate dal parere dei professionisti incaricati della difesa), tuttavia, anche a fronte di un rischio di soccombenza ragionevolmente remoto, il numero di contenziosi pendenti, pur se di modesta entità, meriterebbe comunque un congruo accantonamento in via prudenziale, stante le ridotte dimensioni dell'Ente e della sua capacità di bilancio.

Va inoltre sottolineato come la prognosi di soccombenza, eventualmente formulata nel parere difensivo, non può essere l'unico elemento su cui fondare, in via esclusiva, l'attestazione di congruità dell'accantonamento, rilasciata dall'ODR, la quale deve invece essere espressione di un giudizio, connotato da autonomi profili di discrezionalità tecnica, di cui il suddetto parere costituisce uno (ma non l'unico) dei principali elementi di valutazione, nell'ambito di un

apprezzamento prudenziale più complesso e di più ampio respiro, che coinvolge anche altri elementi, quali, ad esempio, l'entità dell'onere finanziario derivabile dalla (seppur statisticamente improbabile) soccombenza, rapportato alle capacità finanziarie dell'Ente: la prognosi di soccombenza supporta, ma non esaurisce, la valutazione di congruità dell'accantonamento, trattandosi di due distinte valutazioni che, seppur logicamente correlate, restano comunque autonome, distinte e tra loro non pedissequamente sovrapponibili.

Infine, desta comunque perplessità, in quanto poco in linea con i principi di veridicità e trasparenza dei documenti contabili, la scelta dell'Ente (per certi aspetti un po' distonica e contraddittoria) di procedere, da un lato, ad effettuare un accantonamento a FCDE di importo addirittura superiore rispetto a quello minimo imposto per legge e, dall'altro, di non effettuare accantonamenti a fondo rischi, nonostante i contenziosi pendenti.

## 2.2 Fondo pluriennale vincolato

Al termine del rendicontato esercizio 2018, il FPV riportava la seguente composizione:

| FPV                         | 01/01/2018 | 31/12/2018 |
|-----------------------------|------------|------------|
| FPV di parte corrente       | 742.858,98 | 735.020,32 |
| FPV di parte capitale       | 519.680,39 | 325.768,86 |
| FPV per partite finanziarie | -          | -          |

Fonte: Relazione ODR al consuntivo 2018

Riscontrata la corrispondenza tra il FPV stanziato in entrata nel bilancio di previsione al 01.01.2018 con quello accantonato nel risultato di amministrazione rendicontato al 31.12.2017 e preso atto delle verifiche espletate dall'ODR (mediante la tecnica del campionamento) circa la sua regolare costituzione e l'attendibilità delle relative fonti di finanziamento, sono stati effettuati approfondimenti istruttori in ordine alle ragioni che hanno determinato, tra il 2016 ed il 2017, il vistoso incremento di importo del FPV di parte corrente, di cui nella seguente tabella ne viene riassunto l'andamento evolutivo, registrato nel corso del quadriennio 2015-2018:

|                                         | 2015      | 2016      | 2017       | 2018       |
|-----------------------------------------|-----------|-----------|------------|------------|
| FPV parte corrente accantonato al 31.12 | 14.006,87 | 62.252,50 | 742.858,98 | 735.020,32 |

Fonte: questionari consuntivi esercizio 2017 ed esercizio 2018

L'Ente ha chiarito che l'importo attualmente stanziato nel FPV di parte corrente è finalizzato alla copertura di impegni di spesa, contabilizzati al Titolo I (spese correnti) ed assunti per *"obbligazioni giuridicamente perfezionate relative ad interventi di messa in sicurezza di edifici privati danneggiati dagli eventi sismici del 2016"* e finanziate da trasferimenti statali e regionali vincolati, accertati al Titolo II delle entrate.

La contabilizzazione tra le spese correnti appare corretta, perché gli interventi di messa in sicurezza di beni privati non generano alcun attivo patrimoniale per l'Ente e rientrano tra quelli di protezione civile.

### 3. Gestione di competenza.

Al termine dell'esercizio 2018, il Comune di Montegallo ha registrato un disavanzo della gestione di competenza per euro 89.548,23, riassunto nel seguente prospetto:

|                                                        |              |
|--------------------------------------------------------|--------------|
| Accertamenti di competenza dell'esercizio 2018 (A)     | 4.821.936,63 |
| Impegni di competenza dell'esercizio 2018 (B)          | 4.911.484,86 |
| Saldo gestione di competenza dell'esercizio 2018 (A-B) | -89.548,23   |

Fonte dati: sito *web* Finanza Locale - Banche dati enti locali

Nonostante il prospetto degli equilibri di bilancio attesti un equilibrio di parte corrente per euro 109.734,93 e nonostante il beneficio della sospensione legislativa del pagamento delle rate dei mutui in favore degli enti compresi nel cratere sismico per euro 67.341,52, il Comune ha addotto che lo squilibrio per euro 89.548,23 della gestione di competenza non denoterebbe alcuna criticità, in quanto *"gli accertamenti di competenza 2018 avrebbero finanziato gli impegni assunti nel medesimo anno, compresi quelli la cui esigibilità è stata imputata all'anno successivo, con conseguente formazione del FPV di euro 519.680,39"*. Lo squilibrio di competenza di parte capitale deriverebbe dall'*"applicazione dell'avanzo di amministrazione e dal finanziamento di alcune spese in conto capitale con entrate correnti (canoni concessori loculi cimiteriali, sanzioni edilizie previste dal D.P.R. 380/2001 e sanzioni paesaggistiche D.Lgs. 42/2004), come consentito per legge"*. La gestione corrente evidenzierebbe, invece, un saldo positivo per euro 109.734,93 al netto degli accertamenti di entrate correnti che hanno finanziato le suddette spese in conto capitale.

Le argomentazioni addotte dall'Ente non forniscono però una spiegazione

esauriente dello squilibrio di euro 89.548,23 della gestione di competenza. Ed infatti, le spese in conto capitale finanziate, nei termini di legge, da entrate di parte corrente (che, secondo l'Ente, avrebbero determinato lo squilibrio), ammonterebbero a soli euro 33.322,12 (come attestato nello schema "*equilibrio economico finanziario*", riportato nella Relazione dell'ODR al rendiconto 2018). È evidente, pertanto, che il saldo positivo della gestione è stato raggiunto per effetto dell'applicazione dell'avanzo di amministrazione, che tuttavia è stato prevalentemente impiegato per finanziare spese in conto capitale, andando così a determinare effettivamente uno squilibrio di competenza, sebbene compensato da un ampio margine dell'equilibrio di parte corrente e comunque non di entità tale da compromettere la stabilità finanziaria dell'Ente.

Preso atto di ciò, si richiede una maggior precisione nell'illustrazione dei dati e delle risultanze contabili attinenti alla gestione di competenza, sia di parte corrente che di parte capitale.

#### **4. Gestione delle entrate e parametro di deficitarietà strutturale n. 2**

Nell'ambito della gestione delle entrate, è stato rilevato il mancato rispetto nel 2018 del parametro di deficitarietà n. 2, indicato dal D.M. Interno 28 dicembre 2018, la cui applicazione è stata disposta proprio a partire dal rendiconto 2018.

È stato peraltro rilevato anche il mancato rispetto, nel 2017, del parametro di deficitarietà n. 2 previsto dal previgente D.M. Interno 12 dicembre 2013, concernente l'incidenza dei residui attivi di nuova formazione dei Titoli I e III sugli accertamenti relativi ai medesimi Titoli di entrata.

Secondo i dati riportati dal portale *web* di Finanza locale, il parametro di deficitarietà strutturale n. 2 (correlato all'indicatore di bilancio 2.8 e dato dall'"*incidenza degli incassi delle entrate proprie sulle previsioni definitive di parte corrente*") non risulterebbe rispettato, essendo tale incidenza inferiore alla soglia del 22% (precisamente: l'indicatore in questione è stato pari al 3,60% nel 2018 ed al 6,22% nel 2017).

Nel corso dell'istruttoria, l'Ente ha precisato che il mancato rispetto del parametro in questione deriva essenzialmente dal fatto che, a partire dall'anno 2017, risultano contabilizzate tra le entrate correnti del Titolo II le risorse

provenienti da trasferimenti statali e regionali per il funzionamento di interventi di protezione civile, finalizzati alla messa in sicurezza di edifici privati pericolosi su via pubblica, alle assunzioni straordinarie di personale ex art. 50-*bis*, comma 1, D.L. 189/2016 e all'erogazione dei contributi di autonoma sistemazione. Il finanziamento di tali interventi ha richiesto, per l'esercizio 2018, stanziamenti definitivi di cassa per complessivi euro 6.652.120,89, che hanno, a loro volta, profondamente inciso sul (mancato) rispetto del suddetto parametro di deficitarietà strutturale.

L'analisi dei singoli dati, relativi agli incassi registrati con riferimento alle voci di entrata oggetto di verifica, ha fatto emergere un importo degli incassi in conto competenza ed in conto residui delle entrate tributarie pari a complessivi euro 170.085,56, a fronte di uno stanziamento assestato di cassa pari ad euro 446.541,45; e ad euro 108.920,67 di quelle extratributarie, a fronte di uno stanziamento assestato di cassa pari ad euro 267.447,94.

L'Ente riferisce che tali dati risentirebbero comunque del rallentamento degli incassi, causato dalla situazione emergenziale creata dal sisma del 2016.

Questa Sezione prende atto delle spiegazioni fornite dall'Ente e le reputa pienamente esaustive: l'incidenza degli incassi delle entrate proprie sulle previsioni definitive di parte corrente è stata, infatti, consistentemente falsata dai trasferimenti ottenuti per la straordinaria situazione emergenziale che si è verificata a partire dal 2016; i trasferimenti correnti da parte della Protezione civile per gli interventi di messa in sicurezza degli edifici danneggiati dal sisma, per le assunzioni straordinarie di personale e per l'erogazione di contributi per autonoma sistemazione, non possono non aver determinato squilibri su un bilancio di modeste dimensioni come quello di un Comune così piccolo; inoltre, l'emergenza sismica ha provocato anche uno squilibrio sugli incassi tributari, per alcuni dei quali erano state sospese *ope legis* le procedure di riscossione, proprio a causa dell'insorgere dello stato emergenziale. Si raccomanda comunque la prosecuzione di un attento monitoraggio dell'andamento degli incassi delle entrate proprie, soprattutto di parte corrente.

## **5. Gestione di cassa: consistenza e vincoli**

Negli esercizi 2017-2018, l'Ente non ha fatto ricorso né ad anticipazioni di

tesoreria o di liquidità, né all'utilizzo per cassa di entrate vincolate; e non ha dovuto procedere neppure alla ricostituzione di quelle utilizzate in esercizi precedenti.

Nondimeno, la situazione degli equilibri di cassa mostra, nella parte corrente, una differenza negativa pari ad euro 152.731,50.

L'andamento della consistenza della cassa finale e della relativa componente vincolata è illustrato nelle seguenti tabelle:

|                                  | 2016       | 2017       | 2018       |
|----------------------------------|------------|------------|------------|
| Fondo cassa complessivo al 31.12 | 880.012,95 | 685.633,62 | 593.436,88 |
| di cui cassa vincolata           | 693.002,88 | 288.008,39 | 434.473,75 |

Fonte: Relazione ODR consuntivo 2018

| CONSISTENZA CASSA VINCOLATA                            | +/- | ESERCIZIO 2018 |
|--------------------------------------------------------|-----|----------------|
| Consistenza di cassa effettiva all'1.1                 | +   | 288.008,39     |
| Somme utilizzate e non reintegrate in termini di cassa | +   | 0,00           |
| Fondi vincolati all'1.1                                | =   | 288.008,39     |
| Incrementi per nuovi accrediti vincolati               | +   | 3.186.494,50   |
| Decrementi per pagamenti vincolati                     | -   | 3.040.029,14   |
| Fondi vincolati al 31.12                               | =   | 434.473,75     |
| Somme utilizzate in termini di cassa al 31.12          | -   | 0,00           |
| Consistenza di cassa effettiva al 31.12                | =   | 434.473,75     |

Fonte: Questionario consuntivo 2018

Malgrado l'attestazione di concordanza tra il fondo di cassa al 31.12.2018, risultante dal conto del tesoriere, e quello risultante dalle scritture contabili dell'Ente, tuttavia, nella Relazione al rendiconto 2018 l'ODR riscontra una discordanza tra le risultanze del tesoriere e quelle dell'Ente con riferimento alla quota vincolata, che il responsabile del servizio finanziario (con determinazione dirigenziale n. 6 del 29.01.2019) quantifica in euro 434.473,75, mentre nel conto del tesoriere viene attestata in euro 422.555,39. Tale discordanza deriverebbe da un'errata contabilizzazione da parte del tesoriere di alcuni mandati di pagamento (identificati ai nn. 259, 260, 324 e 325/2018). Chiesti chiarimenti al riguardo, l'Ente ha confermato l'importo dei vincoli di cassa, esistenti al 31.12.2018, indicato nelle proprie scritture contabili (pari cioè ad euro 434.473,75), allegando copie conformi delle determinazioni del responsabile del servizio amministrativo e finanziario n. 105 del 31.12.2017 (relativa al saldo delle

somme vincolate al 31.12.2017) e n. 6 del 29.01.2019 (relativa al saldo delle somme vincolate al 31.12.2018).

Tuttavia, questa Sezione osserva come nelle suddette determinazioni del responsabile finanziario, benché prodotte in copia conforme, siano soltanto citati, ma non anche riportati, i prospetti dimostrativi dei vincoli di cassa esistenti alla chiusura degli esercizi 2017 e 2018, cui le medesime determinazioni fanno specifico ed espresso rinvio. Sicché, nonostante la consistenza della cassa vincolata, riportata nelle suddette determinazioni, corrisponda comunque a quella attestata dall'ODR nella Relazione al rendiconto 2018, non vengono, tuttavia, forniti chiarimenti in ordine alla mancata riconciliazione tra le risultanze finali di cassa dell'Ente e quella del tesoriere.

Si chiede, pertanto, all'Ente di effettuare, nel corso della prossima verifica ordinaria (art. 223 TUEL) o straordinaria (art. 224 TUEL) di cassa, compiuto e dettagliato riscontro delle ragioni determinative della suddetta discrasia e delle misure eventualmente adottate per la riconciliazione delle proprie scritture contabili con quelle del tesoriere.

## 6. Fondi sisma

Rientrando tra gli enti compresi nel cratere sismico del 2016, il Comune di Montegallo ha beneficiato, nel corso dell'esercizio 2018, dell'erogazione delle seguenti risorse aggiuntive:

| SOGGETTO EROGANTE              | IMPORTO      |
|--------------------------------|--------------|
| Regione (contabilità speciale) | 38.708,98    |
| Regione (risorse proprie)      | 0,00         |
| Regione (fondi comunitari)     | 3.699.375,19 |
| Altro                          | 13.397,12    |

Fonte: appendice questionario consuntivo

La situazione di cassa al 31.12.2018 è riepilogata nel seguente prospetto:

|                                          |                   |
|------------------------------------------|-------------------|
| Fondo di cassa complessivo al 31/12/2018 | <b>593.436,88</b> |
| di cui fondi vincolati                   | <b>434.473,75</b> |
| di cui Fondi sisma                       | <b>55.753,59*</b> |
| Fondi liberi                             | <b>158.963,13</b> |

\*N.B.: Importo in un primo momento erroneamente indicato (a pag. 35 del Questionario ODR al rendiconto 2018) in euro 154.153,59, ma poi corretto a seguito dei chiarimenti forniti nel corso dell'istruttoria, senza tuttavia indicare se l'errore è stato determinato da mero refuso o da errata contabilizzazione delle risorse.

Dalla prima tabella sopra riportata, si ricava che le risorse aggiuntive ricevute nel 2018 per interventi relativi al sisma ammontano a complessivi euro 3.751.481,29, mentre il prospetto sulla consistenza della cassa vincolata (riportato nel questionario al rendiconto 2018: v. la seconda tabella di cui al precedente punto 4) indica che, sempre nel 2018, l'Ente avrebbe ricevuto "*nuovi accrediti vincolati*" per euro 3.186.494,50; nella precedente tabella sopra riportata viene, infine, attestato un vincolo di cassa sui fondi destinati all'emergenza sismica pari ad euro 55.573,59.

In sede istruttoria, l'Ente ha chiarito che tali risorse (tanto quelle erogate dai livelli di governo territorialmente superiori, quanto quelle provenienti da atti di liberalità di soggetti privati) sono state movimentate, in entrata, al Titolo II (entrate da trasferimenti correnti) ed al Titolo IV (entrate in conto capitale); ed in uscita, al Titolo I (spese correnti), per le spese finalizzate alla messa in sicurezza di edifici privati pericolanti, per l'erogazione di contributi di autonoma sistemazione e per l'assunzione straordinaria di personale ex art. 50-*bis* D.L. 189/2016; ed al Titolo II (spese in conto capitale), per quelle finalizzate all'esecuzione di interventi di messa in sicurezza e/o miglioramento sismico di edifici e infrastrutture comunali.

L'ammontare complesso degli accertamenti in entrata, relativi alle risorse straordinarie per l'emergenza sismica, compiuti nel 2018, è stato pari ad euro 3.751.481,29.

Dei complessivi euro 3.186.494,50 di nuove entrate vincolate incassate nel corso dell'esercizio 2018, quelle provenienti dal trasferimento di fondi finalizzati all'emergenza sismica ammontano ad euro 3.098.833,16; le restanti provengono, invece, per euro 3.400,00, dalla concessione di loculi cimiteriali e, per euro 9.392,28, da oneri di urbanizzazione. A tali ultimi importi va altresì aggiunta, per completezza, la somma di euro 138.314,92, incassata a titolo di rimborso delle spese di personale assunto in via straordinaria ex art. 50-*bis* D.L. 189/2016, ma refluita nella cassa libera, "*essendo il vincolo già stato rispettato*" (§ 10.7 dell'All. 4/2 al D.Lgs. 118/2011: "*spese vincolate pagate prima del correlato incasso*").

A fronte di detti incassi, sono stati eseguiti pagamenti su cassa vincolata per euro

3.062.683,60, generando così, per differenza, un fondo cassa vincolato per fondi sisma pari ai restanti euro 36.149,56.

I flussi di cassa vincolata delle risorse destinate all'emergenza sismica hanno fatto registrare, a partire dal 2016, il seguente andamento:

|                                          | 2016         | 2017           | 2018           |
|------------------------------------------|--------------|----------------|----------------|
| Incassi vincolati sisma                  | € 756.623,93 | € 1.909.104,73 | € 3.098.833,16 |
| Pagamenti vincolati sisma                | € 303.208,80 | € 2.342.915,83 | € 3.062.683,60 |
| Vincoli fondo cassa sisma al 31 dicembre | € 453.415,13 | € 19.604,03    | € 55.753,59    |

L'importo dei residui attivi delle risorse destinate all'emergenza sismica ammonta ad euro 2.324.166,31; quello dei residui passivi, compresi del FPV, è pari ad euro 1.707.589,74. Tali dati indicano la necessità di anticipare parte delle spese sostenute, soprattutto con riferimento a quelle di personale assunto ai sensi dell'art. 50-*bis* D.L. 189/2016.

Con riferimento alla spesa di personale, nell'appendice al questionario consuntivo 2018, l'ODR ha attestato che, nel corso dell'esercizio 2018, sono state assunte 11 unità di personale (erano state 9 nell'esercizio 2017) in deroga ai vincoli di contenimento della spesa di personale, ai sensi dell'art. 50-*bis*, comma 1, D.L. 189/2016 s.m.i. La relativa spesa, di euro 316.131,26, è stata contabilizzata al Titolo I (spese correnti); l'accertamento delle corrispondenti entrate, invece, al Titolo II (entrate correnti). L'Ente ha altresì confermato di aver stipulato soltanto contratti di lavoro a tempo determinato, e non anche di lavoro autonomo o di collaborazione coordinata e continuativa, sebbene senza fornire elementi di supporto a tale affermazione.

## **7. Tempestività dei pagamenti ed indebitamento commerciale.**

L'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti e l'importo annuale dei pagamenti posteriori alla scadenza hanno avuto nel biennio 2017-2018 il seguente andamento:

| TEMPESTIVITÀ DEI PAGAMENTI |                                                                      |                                                    |
|----------------------------|----------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------|
| Annualità                  | Ritardo medio ponderato rispetto ai termini di scadenza contrattuali | Importo annuale pagamenti posteriori alla scadenza |

|      |           |              |
|------|-----------|--------------|
| 2017 | 34,94 gg. | 772.200,37   |
| 2018 | 96,40 gg. | 1.584.634,12 |

I dati riportati (pubblicati, ai sensi dell'art. 33 D.Lgs. 33/2013 e art. 1, comma 859 e ss., L. 145/2018, sul sito istituzionale, anche se con notevole ritardo, causato dalle difficoltà di carattere logistico, sempre legate al perdurare dell'emergenza sismica, unita a strutturali carenze organizzative) evidenziano come, nonostante la buona consistenza di cassa, l'indice di tempestività dei pagamenti abbia registrato nel corso del 2018 un significativo peggioramento, rispetto all'esercizio precedente, ulteriormente peggiorato (119,45 gg.) anche nel 2019. Anche in questo caso, l'Ente ha giustificato i ritardi con le difficoltà di carattere logistico ed organizzative, legate al protrarsi dell'emergenza sismica. Ad oggi, l'importo di tali interventi ammonta a complessivi euro 5.876.668,14, finanziariamente coperti da trasferimenti regionali, previo loro inserimento nell'apposito portale *web* denominato "*Cohesion*". Normalmente, in via prudenziale, le relative fatture commerciali vengono pagate solo successivamente all'avvenuta certificazione, a rendiconto, della spesa da parte dei competenti uffici regionali attraverso il suddetto portale. La gravosità di tali adempimenti conduce spesso a pagamenti notevolmente ritardati rispetto alla data di emissione delle fatture.

#### **8. Personale: contrattazione decentrata integrativa**

Nel corso dell'istruttoria, è emerso che, con determinazione del responsabile del servizio finanziario n. 144 del 31.12.2018 (stessa datazione è riportata nel parere di congruità dell'ODR), si è proceduto alla costituzione del Fondo risorse decentrate per l'anno 2018.

La pubblicazione della determinazione in questione è inoltre avvenuta soltanto in data 06.06.2020, ossia a quasi un anno e mezzo di distanza dalla sua adozione (N.B.: oltretutto dopo l'avvio dell'istruttoria da parte di questa Sezione).

Non solo. È stato altresì rilevato che, nell'ambito degli accantonamenti per spese e rischi futuri, è stato appostato un "*Fondo produttività e stanziamenti indennità di risultato anni 2015-2016-2017 e 2018*" per un importo complessivo di euro 43.927,88. In particolare, l'Ente ha riferito di aver accantonato, di anno in anno, nel risultato di amministrazione le risorse necessarie all'erogazione del salario accessorio, in attesa della successiva sottoscrizione dell'accordo decentrato, peraltro finora mai

avvenuta (la conclusione dell'ultimo contratto collettivo integrativo risale addirittura al 2014).

L'Ente ha riferito altresì che l'importo, nel frattempo prudenzialmente accantonato nel risultato di amministrazione dell'esercizio 2018, risulterebbe essere pari a quello del Fondo costituito per l'anno 2017. E sarebbe composto dalle sole *"risorse stabili"*, al netto di quelle utilizzate, nel corso dell'esercizio, per il finanziamento delle c.d. *"somme consolidate"* (vale a dire: i trattamenti retributivi accessori per la cui quantificazione non sono necessarie ulteriori attività valutative da parte dell'ente e di cui, pertanto, può dirsi certo l'obbligo di corresponsione, una volta divenute esigibili) o già maturate in virtù di contratti decentrati precedentemente conclusi. Per il Comune di Montegallo tali importi si riferirebbero a: *"indennità di rischio, p.e.o., indennità di comparto e quota della retribuzione di posizione, calcolata sulla base del salario accessorio percepito dalle ex 7° qualifiche funzionali nel 1998"*. Esse dovrebbero esser state già liquidate con regolare cadenza annuale. Ma dai controlli effettuati sul sito istituzionale non risultano pubblicate le risultanze del relativo conto annuale, come invece previsto dalla normativa.

Né la delibera costitutiva del Fondo, né il parere dell'ODR, chiariscono come tali somme siano state determinate. Al riguardo, infatti, l'Ente si è limitato a precisare che la det. n. 144/2018 ha quantificato in euro 7.456,26 la quota delle risorse stanziata nel Fondo per la contrattazione decentrata per l'annualità 2018. Tuttavia, le risorse a tal fine accantonate nel risultato di amministrazione risulterebbero comunque capienti, posto che *"l'ultima contrattazione decentrata integrativa è avvenuta nel 2014"*; e che, pertanto, *"negli anni successivi si è provveduto ad incrementare gli accantonamenti che, di fatto, non sono stati mai utilizzati"*, in attesa della sottoscrizione dell'accordo decentrato integrativo, una volta siglato il quale, *"la quota accantonata dell'avanzo di amministrazione [sarebbe stata] depurata degli importi non più utilizzabili"*. Ad oggi, l'accordo decentrato non è ancora stato tuttavia concluso.

Sempre in data 06.06.2020 risulta esser avvenuta la pubblicazione della determinazione dirigenziale n. 123 del 30.12.2019, con la quale, anche stavolta *in limine* alla conclusione dell'esercizio, è stata deliberata la costituzione del Fondo risorse decentrato per l'anno 2019. Dai riscontri effettuati è emerso che, anche per le

pregresse annualità 2015, 2016 e 2017, le relative determinazioni dirigenziali di costituzione del Fondo, benché adottate nel corso delle rispettive annualità, risultano esser state pubblicate soltanto ad esercizio successivo ormai inoltrato.

La prassi operativa seguita dall'Ente non appare del tutto corretta.

Come noto, la regolare costituzione del Fondo risorse decentrate costituisce presupposto essenziale per la conclusione dell'accordo collettivo integrativo: la sua finalità è quella di apporre uno specifico vincolo di destinazione alle risorse che lo finanziano, onde renderle indisponibili per altre finalità (*ex plurimis*, Corte conti, sez. contr. Marche, del. 15 ottobre 2020, n. 91/PRSE). Trattandosi di atto gestionale, la costituzione del Fondo in questione deve avvenire a mezzo di specifica determinazione dirigenziale (arg. ex artt. 107 TUEL e 45, comma 4, TUPI).

Nel caso del Comune di Montegallo, la determina dirigenziale di costituzione del Fondo, benché intervenuta *in limine* alla conclusione dell'esercizio, è stata però pubblicata soltanto dopo diciotto mesi (06.06.2020) dalla sua adozione.

Questa Sezione rileva come l'art. 20 D.Lgs. 33/2013 imponga la pubblicazione dei dati relativi all'“*ammontare complessivo dei premi collegati alla performance stanziati e l'ammontare dei premi effettivamente distribuiti*”, ricollegando all'inadempimento di tale obbligo specifiche ipotesi di responsabilità disciplinare e dirigenziale, considerato infatti che la corretta ottemperanza agli obblighi pubblicitari di trasparenza costituisce elemento rilevante *ope legis* ai fini della valutazione e validazione della *performance*, sia organizzativa che individuale (artt. 43, comma 5, 46 e 47 D.Lgs. 33/2013). In particolare, se è vero che la pubblicazione nell'albo pretorio (artt. 124 e 134 TUEL) è condizione di esecutività soltanto per le deliberazioni adottate dagli organi di governo, ma non anche per le determinazioni dirigenziali (*ex plurimis*, Cons. Stato, sez. V, sent. 3 febbraio 2015, n. 515), è però altrettanto vero che l'adozione di “*modalità e strumenti di comunicazione che garantiscano la massima trasparenza delle informazioni*” concernenti il ciclo della *performance* (artt. 3, comma 3, e 16 D.Lgs. 150/2009) è comunque “*condizione necessaria per l'erogazione di premi e componenti del trattamento retributivo [accessorio]*”. Alla costituzione del Fondo deve poi conseguire la sottoscrizione, con cadenza annuale, dell'accordo collettivo integrativo decentrato, in assenza del quale non può essere legittimamente erogato il trattamento retributivo accessorio (§ 5.2 dell'All.

4/2 al D.Lgs. 118/2011). Solo con la sottoscrizione dell'accordo matura, infatti, il titolo giuridico ed insorge il conseguente obbligo (art. 1173 c.c.) di corrispondere il trattamento retributivo accessorio, rendendo possibile l'impegno delle risorse preventivamente stanziato nel Fondo per il loro pagamento (art. 183, comma 1, TUEL) (Corte conti, sez. contr. Molise, del. 4 dicembre 2015, n. 218/PAR), eventualmente preservandone nel FPV (trattandosi di risorse vincolate) la copertura finanziaria, nel caso in cui la spesa fosse liquidabile nell'esercizio successivo (Corte conti, sez. contr. Veneto, del. 4 maggio 2016, n. 263/PAR).

L'ipotesi fisiologica è quindi quella in cui la sottoscrizione dell'accordo decentrato intervenga entro la fine dell'esercizio di riferimento: affinché la pianificazione degli obiettivi di *performance* possa allinearsi e raccordarsi con la programmazione finanziaria dell'ente (art. 4, comma 1, e 5, comma 1, D.Lgs. 150/2009), la costituzione del Fondo decentrato deve avvenire tempestivamente all'inizio dell'esercizio, cioè contestualmente alla definizione (mediante il PEG, nel quale sono stati conglobati PDO e piano della *performance*: art. 169, comma 3-bis, TUEL e § 10.1 dell'All. 4/1 al D.Lgs. 118/2011) degli obiettivi di produttività ed efficienza, al cui raggiungimento è subordinata la corresponsione della relativa quota parte del trattamento retributivo accessorio (artt. 40, comma 3-bis e 3-*quinq*ues, 40-bis, comma 3, e 45, comma 3 e 3-bis, TUIPI e artt. 18 e ss. D.Lgs. 150/2009).

Spesso però accade che, stante la particolare complessità che contraddistingue le varie fasi del procedimento di contrattazione collettiva decentrata (artt. 40 e ss. TUIPI), la conclusione dell'accordo sindacale venga, come nel caso in questione, rinviata all'esercizio successivo.

Nel qual caso, lo stesso principio contabile applicato stabilisce che, nelle more della sottoscrizione dell'accordo collettivo integrativo, le risorse destinate al finanziamento del Fondo risorse decentrate "*risultano definitivamente vincolate*" (e non accantonate): non potendosi infatti assumere l'impegno (stante la mancata sottoscrizione dell'accordo collettivo, giuridicamente costitutivo delle relative obbligazioni), "*le correlate economie di spesa confluiscono*", per l'intero importo del Fondo, "*nella quota vincolata del risultato di amministrazione*", per essere così "*immediatamente utilizzabili*" a tali fini, una volta sopraggiunta la sottoscrizione dell'accordo decentrato relativo al raggiungimento degli obiettivi di *performance*

pianificati per l'annualità cui il trattamento accessorio si riferisce (Corte conti, sez. contr. Piemonte, del. 23 maggio 2018, n. 55/PAR).

Costituisce quindi grave irregolarità contabile la prassi, posta in essere dal Comune, di accumulare, di anno in anno, in un unico fondo accantonato nel risultato di amministrazione, le risorse destinate alla contrattazione decentrata, per poterle poi utilizzare, in un'unica soluzione, una volta stipulato l'accordo collettivo integrativo, attraverso una sorta, per così dire, di non consentita "capitalizzazione impropria" delle risorse destinate all'erogazione annuale del trattamento retributivo accessorio. Si rende pertanto necessaria l'adozione, da parte del Comune di Montegallo, in vista dell'approvazione del prossimo bilancio di previsione, dei provvedimenti idonei a rimuovere tale grave irregolarità, nel rispetto delle prescrizioni legislative sulla gestione delle risorse destinate al trattamento retributivo accessorio del personale dipendente, nonché nel rispetto dei relativi obblighi pubblicitari di trasparenza, dandone altresì adeguata dimostrazione in sede di controllo della prossima rendicontazione.

## **9. Saldo di finanza pubblica**

Ai fini del coordinamento della finanza pubblica e del concorso degli enti territoriali al raggiungimento degli obiettivi e al rispetto dei vincoli finanziari eurounitari, l'art. 9, commi 1 e 1-bis, L. "rinforzata" 243/2012 (come mod. dalla L. "rinforzata" 164/2016) ha dato attuazione alle modifiche apportate dalla L. cost. 1/2012 agli artt. 81, 97, 117 e 119 Cost., imponendo agli enti territoriali, l'obbligo di conseguire, sia in fase previsionale che di rendicontazione, ed in coerenza con l'introduzione del nuovo sistema di contabilità armonizzato, anche un altro obiettivo finanziario (diverso ed ulteriore rispetto a quello indicato dall'art. 162, comma 6, TUEL), denominato "pareggio di bilancio" o saldo di finanza pubblica (SFP) e corrispondente ad un saldo non negativo, della gestione di competenza, tra entrate finali (quelle cioè di cui ai Titoli 1, 2, 3, 4 e 5) e spese finali (Titoli 1, 2 e 3), salvo l'utilizzo di spazi finanziari concessi ex art. 10, commi 3, 4 e 5, L. "rinforzata" 243/2012 e s.m.i., precisando altresì che *"per gli anni 2017-2019, con la legge di bilancio, compatibilmente con gli obiettivi di finanza pubblica e su base triennale, è prevista l'introduzione del FPV, di entrata e di spesa", mentre "a decorrere dall'esercizio 2020, tra*

*le entrate e le spese finali è incluso il FPV di entrata e di spesa, finanziato dalle entrate finali”.*

A dare attuazione a tali disposizioni di rango “rinforzato”, era intervenuto l’art. 1, commi 466 e ss., L. 232/2016 (legge di bilancio per il 2017), il quale aveva stabilito che, per il biennio 2017-2019, tra le entrate e le spese finali in termini di competenza sarebbe stato compreso anche il FPV, di entrata e di spesa, al netto della quota riveniente dal ricorso all’indebitamento.

Tuttavia, in attuazione dei noti pronunciamenti della giurisprudenza costituzionale (Corte cost., sent. 29 novembre 2017, n. 247 e 17 maggio 2018, n. 101), l’art. 1, commi 820 e ss., L. 145/2018 (legge di bilancio 2019) ha stabilito che, a decorrere dall’anno 2019, gli enti territoriali possono utilizzare, anche ai fini del rispetto dei vincoli di finanza pubblica, l’avanzo di amministrazione ed il FPV di entrata e di spesa e che l’*“equilibrio”* dei loro bilanci si considera raggiunto in presenza di *“un risultato di competenza dell’esercizio non negativo”*, declinato secondo i prospetti riportati nell’All. 10 al D.Lgs. 118/2011.

Per quanto concerne invece le annualità pregresse (quindi anche per l’esercizio 2018), le circolari interpretative MEF-RGS nn. 5 e 25/2018, sulla base dei pronunciamenti del giudice costituzionale, avevano reputato possibile, già nel 2018, l’utilizzo dell’avanzo di amministrazione per finanziare spese d’investimento. A sua volta, la giurisprudenza contabile (Corte conti, sez. riun. in spec. comp., sent. 18 aprile 2019, n. 2/EL; Corte conti, sez. contr. Liguria, del 2 ottobre 2018, n. 123/PAR) era giunta alla conclusione secondo cui le declaratorie d’incostituzionalità non avessero fatto venir meno l’obbligo di conseguimento del “pareggio di bilancio-SFP”, ma ne avessero limitato la portata applicativa alle sole ipotesi in cui il suo mancato raggiungimento fosse dipeso dalla mancata considerazione, tra le voci di entrata, della quota di avanzo di amministrazione effettivamente applicato o del FPV finanziato da entrate non finali; ma non anche al caso in cui, viceversa, fosse dipeso da altre voci di entrata o di spesa.

Nel tentativo di conciliare il tuttora vigente art. 9, commi 1 e 1-bis, L. “rinforzata” 243/2012 (non colpito dalla declaratoria d’incostituzionalità, ma soltanto oggetto di interpretazione correttiva da parte di Corte cost., sent. 29 novembre 2017, n. 247),

che continua a sancire la regola del pareggio di competenza tra entrate e spese finali, e quanto previsto dall'art. 1, commi 820 e ss., L. 145/2018, che invece ha fatto coincidere il SFP con l'equilibrio finanziario di competenza del singolo ente e che (per il principio di gerarchia delle fonti) non può sortire effetti abrogativi o modificativi della prima, è intervenuta la circolare MEF-RGS n. 5/2020, la quale ha distinto, a livello sistematico, tra obblighi rivolti all'intero comparto aggregato degli enti territoriali (definiti dall'art. 9, commi 1 e 1-bis, L. "rinforzata" 243/2012 come saldo di competenza non negativo tra entrate e spese finali) e obblighi posti a carico del singolo ente (delineati dall'art. 1, comma 821, L. 145/2018 come saldo positivo di competenza tra il complesso delle entrate e delle spese, ivi compreso avanzo, FPV ed indebitamento).

Tale conclusione è stata avallata anche da Corte conti, sez. riun. contr. 17 dicembre 2019, n. 20/QMIG e 15 maggio 2020, n. 6/RCFP, secondo cui, ai fini del calcolo dell'equilibrio di bilancio del singolo ente, è possibile utilizzare senza limitazioni tutte le fonti di entrata, comprese le risorse derivanti dal risultato di amministrazione e dal FPV anche per la parte costituita da indebitamento; e a tale equilibrio individuale si affianca, ma su un diverso piano, il vincolo dettato dalla legge "rinforzata", rispondente a criteri ed esigenze derivanti dai vincoli di finanza pubblica eurounitari gravanti sullo Stato e posti a tutela della stabilità della moneta comune: il saldo di cui all'art. 1, comma 821, L. 145/2018 è finalizzato a dare attuazione ai pronunciamenti del giudice costituzionale (Corte cost., sent. 247/2017 e 101/2018 cit.), ossia a permettere l'integrale inclusione dell'avanzo, del FPV e dell'indebitamento nel novero delle entrate idonee alla costruzione del SFP; il vincolo di finanza pubblica dettato dall'art. 9, commi 1 e 1-bis, L. "rinforzata" 243/2012 riveste invece una valenza sistematica che trascende la dimensione del singolo ente ed investe l'intero comparto aggregato degli enti territoriali a livello regionale, preso in considerazione ai fini del calcolo degli spazi finanziari disponibili per il ricorso all'indebitamento, che vanno calcolati cumulativamente a livello regionale.

Il Comune di Montegallo ha certificato, secondo le modalità di legge, l'avvenuto conseguimento del SFP, sia per l'esercizio 2018, che per le annualità precedenti e,

alla luce dell'evoluzione del quadro normativo e giurisprudenziale sopra riportato, l'attestazione appare corretta.

In particolare, per l'anno 2018, benché sia stato registrato un saldo tra accertamenti finali di competenza ed impegni finali di competenza del valore negativo di euro 1.133.190,12, l'Ente attesta di aver conseguito un saldo di competenza tra entrate e spese finali pari al valore positivo per euro 177.000,00, avendo annoverato tra le entrate e le spese finali sia il FPV, di entrata e di spesa, al netto della quota rinveniente dal ricorso all'indebitamento, sia, secondo le indicazioni fornite dalle circolari MEF-RGS nn. 5 e 25/2018, l'avanzo di amministrazione applicato al bilancio di previsione 2018 per la realizzazione di investimenti, che, nel caso di specie, ammonta ad euro 48.678,00.

In questo modo, il saldo negativo tra accertamenti ed impegni finali di competenza (pari a euro -1.133.190,12) risulterebbe effettivamente compensato dall'aggiunta del FPV di entrata (per euro 1.263.000,00) e dell'avanzo di amministrazione per investimenti (per euro 49.000,00), generando appunto (con i dovuti arrotondamenti) un saldo di competenza positivo per euro 177.000,00.

#### **10. Organismi partecipati**

Per quanto concerne, i rapporti finanziari con gli organismi partecipati, è stata rilevata l'assenza della doppia asseverazione da parte dei rispettivi organi di controllo dei reciproci rapporti debitori tra ente partecipante ed enti partecipati, richiesta dall'art. 11, comma 6, lett. j), D.Lgs. 118/2011.

Si invita, pertanto, a provvedere al riguardo, adottando, se del caso, i provvedimenti necessari alla riconciliazione delle rispettive partite debitorie e creditorie.

**P.Q.M.**

la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per le Marche,

#### **ACCERTA**

- la ritardata approvazione del rendiconto dell'esercizio 2018;
- la scorretta gestione delle risorse finalizzate al finanziamento della contrattazione decentrata, con conseguente obbligo per il Comune di Montegallo di adottare i provvedimenti idonei a rimuovere tale irregolarità, in vista dell'approvazione del prossimo bilancio di previsione;

- il mancato rilascio della doppia asseverazione dei reciproci rapporti debitori e creditori da parte degli organi di controllo del Comune partecipante e dei rispettivi organismi partecipati;
- il non motivato disallineamento tra le risultanze di cassa dell'Ente e quelle del tesoriere;
- la non sufficientemente precisa ricognizione della tipologia e dell'entità dei contenziosi pendenti, nonché una non accurata prognosi circa le possibilità di soccombenza ed una scarsa prudenza nella commisurazione degli accantonamenti;
- l'imprecisa illustrazione dei dati e delle risultanze contabili attinenti alla gestione di competenza, sia di parte corrente che di parte capitale;

#### **RACCOMANDA**

- la prosecuzione di un attento monitoraggio dell'andamento degli incassi delle entrate proprie, soprattutto di parte corrente;
- la corretta contabilizzazione, anche per cassa, dei vincoli di destinazione gravanti sui fondi per l'emergenza postsismica;
- la prosecuzione di attento monitoraggio dell'andamento, sia degli equilibri di bilancio, che dei saldi di finanza pubblica;

#### **DISPONE**

che la presente deliberazione sia trasmessa, in via telematica, al Sindaco, al Consiglio comunale ed all'Organo di revisione del Comune di Montegallo e pubblicata sul sito istituzionale dell'Amministrazione, ai sensi dell'art. 31 D.Lgs. 33/2013.

Così deliberato nella camera di consiglio del 4 novembre 2020, con collegamento da remoto, ai sensi dell'art. 85, comma 8-bis, D.L. 18/2020, come modificato dall'art. 26-ter D.L. 104/2020 (conv. in L. 126/2020).

Il Relatore

Fabio Campofiloni

f.to digitalmente

Il Presidente

Antonio Contu

f.to digitalmente

Depositata in Segreteria in data 11 novembre 2020

Il Direttore della Segreteria

Barbara Mecozzi

f.to digitalmente