



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

Nell'adunanza del 26 settembre 2019

composta dai magistrati:

| | |
|---------------------|-----------------------|
| Salvatore PILATO | Presidente |
| Elena BRANDOLINI | Consigliere |
| Amedeo BIANCHI | Consigliere |
| Maristella FILOMENA | Referendario Relatore |
| Marco SCOGNAMIGLIO | Referendario |

VISTI gli artt. 81, 97, 100, 117 e 119 della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

VISTO il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria una Sezione regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000, modificato con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004, e, da ultimo, con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229, del 19 giugno 2008;

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

VISTA la legge 5 giugno 2003 n. 131;

VISTA la legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, commi 166 e seguenti;

VISTA la legge 31 dicembre 2009, n.196;

VISTO il decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118;

VISTO l'art. 148-*bis*, comma 3, del TUEL, così come introdotto dalla lettera e), del comma 1 dell'art. 3, decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 213 del

7 dicembre 2012;

VISTA la deliberazione della Sezione delle autonomie della Corte dei conti n. 6 /SEAUT/2017/INPR del 30 marzo 2017, recante le “*Linee guida e relativo questionario per gli organi di revisione economico finanziaria degli enti locali per l’attuazione dell’articolo 1, commi 166 e seguenti della legge 23 dicembre 2005, n. 66. Rendiconto della gestione 2016*”;

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

VISTA la deliberazione n. 20/2018/INPR con la quale la Sezione ha approvato il programma di lavoro per l’anno 2018;

VISTO il Decreto del Ministro dell’Economia e delle Finanze, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato del 12 maggio 2016;

ESAMINATA la relazione sul rendiconto di gestione per l’esercizio finanziario 2016, redatte dall’Organo di revisione del Comune di Campolongo Maggiore (Ve);

ESAMINATI gli schemi di bilancio B.D.A.P. trasmessi dall’ente in osservanza dell’art. 227, comma 6, D.Lgs. 18/08/2000, n. 267, secondo le tassonomie XBRL definite con decreto del Presidente della Corte dei conti del 21 dicembre 2015, n. 112, adottato ai sensi dell’art. 20-bis del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito in legge 17 dicembre 2012, n. 221;

VISTI gli artt. 148 e 148-bis T.U.E.L.;

VISTA l’ordinanza del Presidente n. 44/2019 di convocazione della Sezione di Controllo per il Veneto per l’odierna seduta;

UDITO il magistrato relatore Referendario Maristella Filomena;

FATTO

Nell’ambito delle attività di controllo intestate alla Corte dei Conti, la Sezione Regionale di Controllo per il Veneto ha sottoposto ad esame il Rendiconto 2016 e relativi allegati del Comune di Campolongo Maggiore (VE). Tenuto conto della delibera della Sezione n. 142/2018/PRSE avente ad oggetto il Rendiconto del Comune di Campolongo Maggiore (VE) per l’esercizio 2015 ed all’esito dell’esame del Rendiconto per l’esercizio 2016, nonché degli schemi di bilancio - acquisiti nella Banca Dati Amministrazioni Pubbliche (BDAP) – sono emerse alcune difformità.

Con nota istruttoria sono stati chiesti chiarimenti: il Comune ed il Revisore legale - tramite applicativo Con.Te. - hanno prodotto osservazioni di risposta con nota acquisita agli atti del fascicolo di controllo. Le risultanze dell’istruttoria compiuta ed i rilievi non superati sono stati sottoposti dal magistrato istruttore, nell’odierna adunanza, al Collegio che si è così pronunciato.

DIRITTO

1. L’art. 1, commi 166 e 167, della legge 23 dicembre 2005 n. 266 (Legge finanziaria 2006) stabilisce che “*gli organi degli enti locali di revisione economico-finanziaria*

trasmettono, alle competenti Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, una relazione sul bilancio di previsione dell'esercizio di competenza e sul rendiconto dell'esercizio medesimo" - di seguito denominato "*Questionario*"- redatto sulla base dei criteri e delle linee guida, predisposte dalla Corte dei Conti Sezione delle Autonomie, con Deliberazione n. 6 /SEZAUT/2017/INPR, rendiconto 2016. Al fine di far emergere la concreta situazione economico-finanziaria dell'Ente, secondo una visione prospettica degli atti del ciclo di bilancio e dinamica dell'attività di controllo, la Sezione Regionale della Corte dei Conti accerta le ulteriori criticità, suscettibili di arrecare pregiudizio allo stabile mantenimento degli equilibri dell'Ente, seppure le stesse non integrino fattispecie di irregolarità sanzionabili, nei termini di cui al comma terzo dell'art. 148-bis T.U.E.L., affinché l'ente adotti "[...] *effettive misure correttive funzionali a garantire il rispetto complessivo degli equilibri di bilancio*", come ricordato, anche di recente, dalla Suprema Corte Costituzionale nella sentenza 5 aprile 2013 n.60. La natura del controllo della Sezione Regionale di Controllo è ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità e, pertanto, dei contenuti della deliberazione adottata dalla Sezione regionale di controllo deve essere informato il Consiglio comunale ed è previsto l'obbligo di pubblicazione della stessa, ai sensi dell'art. 31 del D.lgs. 33/2013.

La Sezione regionale di controllo per il Veneto ha adottato la presente pronuncia specifica, a seguito della quale il Comune di Campolongo Maggiore (VE) è tenuto a valutare le segnalazioni ed a porre in essere interventi idonei per addivenire al loro superamento. Il controllo della Corte dei conti è limitato ai profili di criticità e irregolarità segnalati dai revisori e/o emersi in seguito all'istruttoria e recepiti nella deliberazione, sicché l'assenza di uno specifico rilievo su altri profili non può essere in nessun modo considerata quale implicita valutazione positiva. Quanto accertato in questa sede non attiene all'antigiuridicità dei comportamenti sottostante gli atti sottoposti a controllo, i quali potranno essere valutati – ove necessario – dai competenti organi giurisdizionali.

L'adozione di specifiche pronunce di grave irregolarità contabile, ai sensi dell'art. 148 bis del TUEL, anche in assenza della specifica assegnazione del termine di cui all'art. 148 bis, comma 3, ha lo scopo di dare impulso alle opportune misure correttive, la cui congruità è valutata dalla Sezione nell'ambito del successivo controllo. In ogni caso, le misure correttive devono auspicabilmente coinvolgere, soprattutto qualora riguardino più aspetti della gestione amministrativo-contabile, l'ampia platea dei soggetti interessati (Giunta e Consiglio comunali, responsabile del servizio finanziario, responsabili dei settori, organo di revisione economico-finanziario) mediante atti e/o provvedimenti vincolanti, da adottarsi secondo le rispettive competenze, non potendo essere considerate idonee le mere dichiarazioni di intenti non supportate da atti che abbiano qualche effetto nell'ordinamento giuridico.

1.1 Ritardo approvazione del rendiconto

Il rendiconto 2016 è stato approvato con Delibera del Consiglio Comunale in data 2 maggio 2017. L'art. 227, co.2, T.U.E.L. stabilisce che il rendiconto deve essere deliberato entro il 30 aprile dell'anno successivo alla gestione. L'ente, quindi, seppure con un ridottissimo ritardo non risulta aver rispettato il termine di approvazione del rendiconto, previsto dalla legge. Alla richiesta di chiarimenti l'ente non ha motivato le ragioni

dell'inadempimento, confermando solo l'intervenuto ritardo. Il Collegio ricorda per il futuro al Comune nel suo assetto complessivo, sia amministrativo che politico, che il legislatore fa derivare molteplici conseguenze alla mancata approvazione del rendiconto, la cui incidenza negativa presenta inevitabili riflessi sulla collettività locale. Tra le conseguenze dell'inadempimento si ricordano, infatti:

- lo Scioglimento del Consiglio Comunale: articolo 227, comma 2-bis e comma 141, comma 2, del T.U.E.L.
- il Divieto di assunzioni: legge 145/2018, articolo 1, comma 904 attraverso la modifica dell'articolo 9, comma 1-quinquies, del Dl 113/2016, a qualunque titolo;
- il Divieto di applicazione dell'avanzo: legge 145/2018 articolo 1, comma 897. Gli enti in ritardo nell'approvazione dei propri rendiconti non possono applicare al bilancio di previsione le quote vincolate, accantonate e destinate del risultato di amministrazione fino all'avvenuta approvazione;
- l'Assoggettamento ai controlli centrali: articolo 243, comma 6, del T.U.E.L.

Il Collegio, pur consapevole delle molteplici e diffuse incombenze che hanno gravato su tutti gli enti per il definitivo passaggio alla c.d. contabilità armonizzata, rammenta che la mancata approvazione del rendiconto oltre a costituire inadempimento, sanzionato dalle norme sopra richiamate, esprime difficoltà nella corretta applicazione della normativa e dei principi contabili e rischia, ove reiterato, di rendere asincrona la dimostrazione dei risultati di gestione. Invita pertanto, l'ente ad adottare idonee misure dirette a garantire costantemente in futuro il rispetto dei termini, in quanto diversamente operando si andrebbe a consolidare una irregolarità *“in grado di dispiegare effetti anche negli altri esercizi, compromettendo la sana gestione finanziaria dell'Ente”*. (Corte dei Conti - Sezione Controllo Puglia Deliberazione n. 170/PRSP/2010).

1.2 Gestione di competenza

Dalla lettura degli schemi di rendiconto relativi al risultato della gestione per l'esercizio 2016 è emerso un c.d. saldo primario ovvero una differenza tra l'ammontare degli accertamenti ed impegni, per l'esercizio 2016, negativo.

| RISULTATO DELLA GESTIONE DI COMPETENZA | | | | |
|---|------|-------------------|-------------------|--------------------|
| | | 2014 | 2015 | 2016 |
| Accertamenti di competenza | più | 5.701.593,76 | 5.424.714,96 | 5.941.177,53 |
| Impegni di competenza | meno | 5.450.249,72 | 5.307.078,83 | 6.401.462,23 |
| Saldo | | 251.344,04 | 117.636,13 | -460.284,70 |
| quota di FPV applicata al bilancio | più | | | 1.065.916,22 |
| Impegni confluiti nel FPV | meno | | | 326.138,70 |
| saldo gestione di competenza | | 251.344,04 | 117.636,13 | 279.492,82 |

Fonte: Relazione dell'Organo di revisione (cfr. pag. 7)

Poiché tale circostanza ove si realizzasse anche nei successivi esercizi potrebbe indebolire gli equilibri di bilancio sono stati chiesti chiarimenti all'ente. Quest'ultimo ha rappresentato quanto segue: *“Si dà atto che non risultano effetti di indebolimento degli equilibri rispetto ad un'eventuale reiterazione negli esercizi successivi, come da*

prospetto che segue:

| | <i>Rendiconto 2016</i> | <i>Rendiconto 2017</i> | <i>Rendiconto 2018</i> |
|----------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|
| <i>Totale accertamenti</i> | 5.941.177,53 | 5.583.974,96 | 5.424.753,42 |
| <i>Totale impegni</i> | 6.401.462,23 | 5.700.306,32 | 5.676.062,02 |
| <i>Margine primario</i> | - 460.284,70 | -116.331,36 | - 251.308,60 |
| <i>Avanzo applicato</i> | 200.343,50 | 504.432,98 | 474.074,36 |
| <i>Differenza</i> | - 259.941,20 | 388.101,62 | 222.765,76 |

Al riguardo si evidenzia che l'ente si limita ad esporre i relativi dati, afferenti agli esercizi 2017 e 2018. Rispetto ad essi si osserva che in tutti i tre esercizi il margine primario tra accertamenti e impegni, al lordo della gestione del FPV, è negativo mentre il risultato della gestione è reso positivo per effetto dell'applicazione dell'avanzo. Sulla base dei dati presenti nella Sezione trasparenza dell'ente e sintetizzati come segue:

| <i>Esercizio Fin.</i> | <i>Risultato Contabile</i> | <i>Quota libera</i> |
|-----------------------|----------------------------|---------------------|
| 2016 | 1.001.944,18 € | 200.343,50 € |
| 2017 | 1.045.936,77 € | 349.964,62 € |
| 2018 | 912.696,63 € | 388.326,09 € |

Elaborazione Corte dei Conti Sez. Controllo per il Veneto

emerge che il risultato contabile di amministrazione per la negatività dei margini primari tra accertamenti e impegni, sembra nel tempo tendenzialmente eroso, seppure in forma attenuata dalla gestione dei residui e del FPV. Come immediatamente evidenziato anche dagli elementi informativi della contabilità economico patrimoniale dai quali emerge un risultato, della gestione operativa, negativo. Si ricorda che quest'ultimo manifesta, a fine esercizio finanziario in termini sintetici, gli esiti delle "attività principali" dell'ente, misurando la capacità di svolgimento delle attività, che hanno concorso a realizzare la missione principale.

In assenza di ulteriori elementi il Collegio rimanda ad eventuali approfondimenti nell'analisi di competenza negli esercizi in questione, invitando l'ente a compiere una razionale autovalutazione delle reali e possibili cause gestionali, al fine di adottare opportuni interventi diretti a rendere il ciclo di produzione di valore finanziario primario positivo.

1.3 Avanzo di Amministrazione: quote accantonate

Sulla base dei dati presenti nel rendiconto e nella relazione dell'Organo di revisione risultano accantonamenti per "Fondo anticipazioni liquidità DL 35 del 2013 e successive modifiche e rifinanziamenti". Non risulta alcun importo al Fondo contenzioso. E' stato pertanto, chiesto all'ente di fornire chiarimenti precisando se, con riferimento a

quest'ultima tipologia di accantonamenti, avesse provveduto ad una verifica puntuale delle diverse tipologie di contenzioso in essere. Il Comune ha risposto che: *"Con riferimento alla mancata costituzione del fondo contenzioso relativamente alla gestione 2016 si segnala che, diversamente da quanto rinvenibile dalla lettura del prospetto "dimostrazione del risultato di Amministrazione" detto fondo è stato invece costituito, nell'importo di € 4.000,00, sulla base dell'attestazione del Responsabile del Servizio Legale, ma per mero errore materiale l'operazione è stata riportata al rigo "Fondo anticipazioni liquidità DL 35 del 2013 e successive modifiche e rifinanziamenti" anziché al rigo fondo contenzioso."*

La materialità dell'errore relativo al fondo anticipazioni liquidità è riscontrabile mediante confronto con la relazione al rendiconto di gestione 2016. Per quanto riguarda il Fondo contenziosi si richiama l'ente all'idonea cura nelle scritture contabili. In assenza di informazioni adeguate e non rinvenibili nell'apposita sezione della relazione, relativa alla valutazione di congruità da parte dell'organo di revisione, il Collegio ferma la discrezionalità nella quantificazione da parte dell'ente, richiama ad un costante monitoraggio sulle circostanze che costituiscono il presupposto "all'appostazione" contabile di somme al Fondo contenziosi. Il D. Lgs. 23.06.2011, n. 118, Allegato 4/2 il punto 5.2 lettera h) stabilisce, infatti, l'obbligo: *«nel caso in cui l'ente, a seguito di contenzioso in cui ha significative probabilità di soccombere, o di sentenza non definitiva e non esecutiva, sia condannato al pagamento di spese, in attesa degli esiti del giudizio, si è in presenza di una obbligazione passiva condizionata al verificarsi di un evento (l'esito del giudizio o del ricorso), con riferimento al quale non è possibile impegnare alcuna spesa. In tale situazione l'ente è tenuto ad accantonare le risorse necessarie per il pagamento degli oneri previsti dalla sentenza, stanziando nell'esercizio le relative spese che, a fine esercizio, incrementeranno il risultato di amministrazione che dovrà essere vincolato alla copertura delle eventuali spese derivanti dalla sentenza definitiva. A tal fine si ritiene necessaria la costituzione di un apposito fondo rischi. Nel caso in cui il contenzioso nasce con riferimento ad una obbligazione già sorta, per la quale è già stato assunto l'impegno, si conserva l'impegno e non si effettua l'accantonamento per la parte già impegnata. L'accantonamento riguarda il rischio di maggiori spese legate a contenzioso[.] Gli stanziamenti riguardanti il fondo rischi spese legali [.] sono destinati ad essere incrementati in occasione dell'approvazione del bilancio di previsione successivo, per tenere conto del nuovo contenzioso formatosi alla data dell'approvazione del bilancio»*

L'art. 167 TUEL, attribuisce la facoltà agli enti locali di stanziare nella missione "Fondi e accantonamenti", all'interno del programma "Altri fondi", ulteriori accantonamenti riguardanti passività potenziali, sui quali non è possibile impegnare e pagare.

L'antinomia tra le due norme (una attributiva di un obbligo di accantonamento, l'altra di una facoltà) deve essere risolta sulla base del principio di specialità (cfr. Deliberazione n. 103/2018/PRSP della Sezione di Controllo della Liguria), atteso che l'art. 167 del T.U.E.L. è norma di carattere generale, mentre quanto disposto dall'Allegato 4/2 punto 5.2 lettera h) del D. Lgs. 23.06.2011, n. 118 è norma di carattere speciale, che impone l'accantonamento al Fondo rischi Contenzioso e prevede che: *«[.] L'organo di revisione dell'ente provvede a verificare la congruità degli accantonamenti»*. In particolare, rispetto a quest'ultima incombenza la Sezione delle Autonomie ha raccomandato

all'Organo di revisione la specifica attenzione sull' adeguatezza di tale verifica. (Cfr. C.d.C. Sez. Aut. 23.06.2017, n. 14/SEZAUT/2017/INPR).

Tanto premesso si invita l'ente, al realizzarsi delle condizioni per l'accantonamento, ad una attenta applicazione del principio contabile sopra richiamato. Occorre infatti considerare, come ricordato dalla Sezione Regionale di Controllo per la Campania (Sez. contr. Campania 27.09.2017, n. 238) sull'insegnamento della Sezione delle Autonomie, con riguardo al fondo rischi contenzioso, come *«le quote accantonate dell'avanzo di amministrazione sono utilizzabili solo a seguito del verificarsi dei rischi per i quali sono state accantonate le relative risorse; resta fermo che nel caso di risultato di amministrazione negativo l'Ente dovrà, anziché operare in base a quanto prescrive l'art. 175 del Tuel, reperire ex novo le risorse necessarie a sostenere le spese cui erano originalmente destinate le entrate vincolate/accantonate nel risultato di amministrazione e nel successivo bilancio preventivo occorrerà trovare le risorse necessarie a finanziare le connesse spese, altrimenti prive di copertura effettiva. Nel caso in cui il risultato di amministrazione non presenti un importo sufficiente a comprendere le quote vincolate, destinate ed accantonate, la differenza è iscritta nel primo esercizio considerato nel bilancio di previsione, prima di tutte le spese, come disavanzo da recuperare» ed ha sottolineato che «in caso di disavanzo, le quote vincolate del risultato di amministrazione infatti sono esse stesse un debito da onorare e non certamente una copertura».*

1.4 Gestione dei residui

Con riferimento alle posizioni in conto residui risultano in sintesi:

Residui attivi € 1,224,712,73

FCDE € 184.372,16

Residui attivi al netto del FCDE (RA<) € 1.040.34057

Residui passivi al 31/12/2016 (RP) € 509.215,33

Il Rapporto tra RA/RP > 2,04 potrebbe sottendere ad un certo grado di difficoltà di riscossione, sono stati pertanto chiesti chiarimenti all'ente, il quale ha esposto le riscossioni ottenute negli esercizi successivi al 2016. Il Collegio nel prendere atto dei dati evidenziati dall'ente, in disparte le cause indipendenti dalla gestione dell'ente, invita a mantenere un approccio necessariamente dinamico e preventivo degli andamenti e nell'efficacia della riscossione e dei pagamenti.

1.5 Organismi partecipati

L'ente ha stabilito il mantenimento della partecipazione in Attiva Spa, assoggettato a fallimento dal Tribunale di Padova con sentenza del 13 dicembre 2013 n. 298. Sono stati chiesti aggiornamenti sullo stato dei rapporti nella procedura fallimentare e l'ammontare delle poste complessivamente esposte nel conto economico dell'ente. L'ente ha ricostruito le vicende e le azioni intraprese nel corso del tempo, evidenziando che *“[...] Il valore residuale della partecipata di € 516,24 è stato registrato come minusvalenza nel rendiconto 2014 in applicazione del metodo del “patrimonio netto” e pertanto, non essendo stati approvati bilanci da parte della suddetta Società, nel conto economico dell'Ente del 2016 ed esercizi successivi non risulta iscritta alcuna posta.”* Il Collegio raccomanda un costante monitoraggio.

PQM

La Sezione regionale di controllo per il Veneto con riferimento al Rendiconto 2016 del Comune di Campolongo Maggiore (Ve):

Accerta:

-il mancato rispetto del termine previsto per l'approvazione del rendiconto;

Raccomanda:

-il perseguimento dell'equilibrio di competenza attraverso margini positivi del risultato di gestione;

-una cura attiva nelle riscossioni e nei pagamenti delle poste a residuo;

-di provvedere, al realizzarsi delle condizioni previste, all'accantonamento al Fondo Rischio Contenziosi, a tutela degli equilibri;

-il costante monitoraggio degli Organismi partecipati, con particolare riferimento ai soggetti in perdita ed in fallimento ed alle ripercussioni sul sistema di bilancio;

Si riserva:

-di verificare nei successivi esercizi gli esiti delle segnalazioni e rilievi riportate nella presente deliberazione e nella deliberazione relativa al rendiconto 2015;

Rammenta:

-l'obbligo di pubblicazione della presente pronuncia ai sensi dell'art. 31 del D.lgs. 33/2013.

DISPONE

Che la presente pronuncia venga trasmessa in via telematica, mediante l'applicativo Con.Te., al Consiglio comunale, al Sindaco e all'Organo di revisione del Comune di Campolongo Maggiore (VE).

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 26 settembre 2019.

Il Magistrato relatore

Il Presidente

Maristella Filomena

Salvatore Pilato

Depositata in Segreteria il 26 marzo 2020

IL DIRETTORE DI SEGreteria

Dott.ssa Letizia Rossini