



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

La Segreteria

Trasmissione tramite Con.Te.

Al Presidente del Consiglio
Comunale

Al Sindaco
del Comune di
NOGARA (VR)

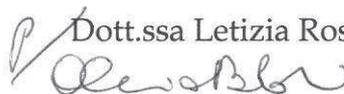
All'Organo di revisione economico-
finanziaria
del Comune di
NOGARA (VR)

Oggetto: trasmissione delibera n. 293/2019/PRSE del 18 luglio 2019

Secondo quanto stabilito nel dispositivo, si trasmette ai soggetti in indirizzo la delibera n. 293/2019/PRSE, adottata dalla Sezione regionale di controllo per il Veneto in data 18 luglio 2019.

Distinti saluti.

Il Direttore della Segreteria

Dott.ssa Letizia Rossini




CORTE DEI CONTI



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

Nell'adunanza del 18 luglio 2019

composta dai magistrati:

Elena BRANDOLINI	Presidente f.f.
Maria Laura PRISLEI	Consigliere
Amedeo BIANCHI	Consigliere
Francesca DIMITA	Referendario
Maristella FILOMENA	Referendario Relatore

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 /SEZAUT/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 Nogara (VR);

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. 39/2019 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 Nogara (VR). Tenuto conto della delibera della Sezione n. 221/2018/PRSE avente ad oggetto il Rendiconto del Comune di Nogara (VR) 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 prot. Cdc n. 7381 del 14/06/2019 il Magistrato Istruttore ha chiesto 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 con prot. n. 7528 del 25/06/2019. Le risultanze dell’istruttoria ed i rilievi non superati sono stati rappresentati dal magistrato istruttore nell’odierna adunanza ed il Collegio 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 Nogara (VR) è tenuto a valutare le segnalazioni e 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 attinge 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 *Fondo Contenzioso*

Dall'analisi del questionario, dei dati BDAP e dalla lettura della Relazione dell'organo di revisione allo schema di rendiconto 2016, pagina 12, si rileva il mancato accantonamento tra le poste del risultato di amministrazione 2016 del Fondo per contenziosi, criticità peraltro già accertata con Deliberazione n. 221/2018/PRSE sul rendiconto 2015. In sede di approfondimento istruttorio l'ente ha rappresentato che: «*Relativamente al ridotto contenzioso in essere: non sussisteva una significativa probabilità di soccombere ed esso si è risolto senza alcun tipo di sentenza di condanna dell'Ente al pagamento di alcuna*



spesa

Il D. Lgs. 23.06.2011, n. 118, Allegato 4/2 il punto 5.2 lettera h) stabilisce 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 facoltà, l'altra di obbligo di accantonamento) si risolve secondo il 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 codesta attività la Sezione delle Autonomie ha raccomandato all'Organo di revisione un'attenta attività di verifica (Cfr. C.d.C. Sez. Aut. 23.06.2017, n. 14/SEZAUT/2017/INPR).

Il Collegio, in assenza di ulteriori elementi conoscitivi, nell'invitare l'ente ad una corretta applicazione del principio contabile sopra richiamato, raccomanda un approccio necessariamente dinamico e preventivo nel monitoraggio e nel conseguente adeguamento del fondo. Occorre infatti considerare, come ricordato dalla Sezione Regionale di controllo della Campania (Sez. contr. Campania 27.09.2017, n. 238) sull'insegnamento della Sezione delle Autonomie, 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 originariamente 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».

1.2 Gestione economico-patrimoniale

Dall'analisi della relazione dell'Organo di revisione al rendiconto 2016, è stato rilevato un risultato negativo di esercizio pari a € 279.436,08. Per quanto riguarda lo Stato Patrimoniale, il patrimonio netto di € 11.487.706,84 (superiore al fondo di dotazione) risulta ridotto di € 272.443,44 rispetto al valore al 01/01/2016. Emerge, inoltre, un disallineamento con i dati della contabilità finanziaria rispetto:

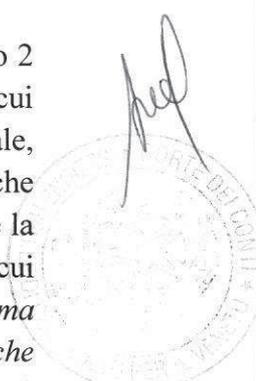
- a) Crediti vs/ residui attivi, anche in rapporto ai crediti riconosciuti inesigibili e stralciati dal conto del bilancio e corrispondenti ai residui attivi iscritti da oltre tre anni dalla loro scadenza e non riscossi anche se non ancora prescritti;
- b) Debiti vs/ residui passivi.

Alla richiesta di chiarimenti in sede di istruttoria l'ente ha rappresentato che: *“La perdita di esercizio è dovuta principalmente al venir meno tra i ricavi della quota di "ammortamenti attivi" per contributi da permessi a costruire, ai sensi del nuovo principio di competenza applicato della contabilità economico-patrimoniale 4/3 allegato al D.Lgs. 118/2011. [..]”.*

Dai prospetti risulta che la perdita viene sterilizzata dalla capienza del fondo di dotazione pari ad euro 7.706.847,94 unitamente alle altre riserve, tra le quali la “Riserva da permessi di Costruire”.

Con riguardo alla conciliazione con i dati della contabilità finanziaria, l'ente ha evidenziato che la differenza è pari ad euro 2.817,71 e che con il rendiconto 2017 ha provveduto a riallineare i debiti con i residui passivi, rilevando contabilmente la relativa sopravvenienza passiva di euro 2.817,71.

L'art 2 del Dlgs 118/2011 prevede che *“Le Regioni e gli enti locali di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 adottano la contabilità finanziaria cui affiancano, ai fini conoscitivi, un sistema di contabilità economico-patrimoniale, garantendo la rilevazione unitaria dei fatti gestionali, sia sotto il profilo finanziario che sotto il profilo economico-patrimoniale”. Il principio contabile applicato concernente la contabilità economico-patrimoniale degli enti in contabilità finanziaria di cui all'Allegato4/3 del citato Dlgs n. 118/2011 stabilisce che : «nell'ambito di tale sistema integrato, la contabilità economico-patrimoniale affianca la contabilità finanziaria, che costituisce il sistema contabile principale e fondamentale per fini autorizzatori e di rendicontazione dei risultati della gestione finanziaria, per rilevare i costi/oneri e i ricavi/proventi derivanti dalle transazioni poste in essere da una amministrazione pubblica (come definite nell'ambito del principio applicato della contabilità finanziaria) al fine di:*



-predisporre il conto economico per rappresentare le “utilità economiche” acquisite ed impiegate nel corso dell’esercizio, anche se non direttamente misurate dai relativi movimenti finanziari, e per alimentare il processo di programmazione;

-consentire la predisposizione dello Stato Patrimoniale (e rilevare, in particolare, le variazioni del patrimonio dell’ente che costituiscono un indicatore dei risultati della gestione);

-permettere l’elaborazione del bilancio consolidato di ciascuna amministrazione pubblica con i propri enti e organismi strumentali, aziende e società;

-predisporre la base informativa necessaria per la determinazione analitica dei costi;

-consentire la verifica nel corso dell’esercizio della situazione patrimoniale ed economica dell’ente e del processo di provvista e di impiego delle risorse;

-conseguire le altre finalità previste dalla legge e, in particolare, consentire ai vari portatori d’interesse di acquisire ulteriori informazioni concernenti la gestione delle singole amministrazioni pubbliche.

Le transazioni delle pubbliche amministrazioni che si sostanziano in operazioni di scambio sul mercato (acquisizione e vendita) danno luogo a costi sostenuti e ricavi conseguiti, mentre quelle che non consistono in operazioni di scambio propriamente dette, in quanto più strettamente conseguenti ad attività istituzionali ed erogative (tributi, contribuzioni, trasferimenti di risorse, prestazioni, servizi, altro), danno luogo ad oneri sostenuti e proventi conseguiti.»



La Sezione ricorda che, ferme restando e tenuto conto delle differenze entro i due sistemi di rilevazione, è necessario che le transazioni realizzate dall’ente siano valutate secondo un approccio unitario, ma finalizzate ad una sana gestione. La predisposizione del conto economico è diretta a rappresentare le utilità economiche, acquisite ed impiegate, nel corso dell’esercizio. La costruzione dello stato patrimoniale consente la rilevazione delle variazioni positive e negative del patrimonio del Comune. L’accrescimento del valore informativo sui fenomeni gestori che ne consegue deve accordarsi con un utilizzo delle risorse della collettività, improntato ad una ottica di vitalità proattiva, ovvero, devono essere valutate con la dovuta attenzione le criticità e le inefficienze, nonché le relative cause, al fine di verificare se gli interventi previsti/adottati consentano, anche la formazione di risultati economici positivi.

1.3 Organismi partecipati

In base ai dati riportati nel sito “Patrimonio PA” del MEF – Dipartimento del Tesoro, il Comune nel 2016 partecipava nei seguenti Organismi:

Denominazione partecipata	Codice fiscale	Diretta	Indiretta effettiva	Valore partecipazione	Utile/(perdite) di esercizio
CISI S.R.L. IN LIQUIDAZIONE	01970220230	0,481	0	0,00	0,00
CONSIGLIO DI BACINO "VERONESE"	93147450238	0,96	0	0,00	2.012.947,00
CONSIGLIO DI BACINO VERONA SUD	93264700233	3,52	0	0,00	52.329,00
CONSORZIO PER LO SVILUPPO DEL BASSO VERONESE	80007460233	8,673	0	0,00	17.247,00
ESA-COM. S.P.A.	03062710235	0,5	0	0,00	300.667,00
GIELLE AMBIENTE S.R.L.	03231460233	0	0,5	545,14	42.427,00

A fronte della richiesta di aggiornamenti l'ente ha evidenziato il permanere di problematiche per Cisi s.r.l. in Liquidazione e per il Consorzio per lo Sviluppo del Basso Veronese, il Collegio pertanto raccomanda una particolare attenzione ed un costante monitoraggio sull'evoluzione e sugli esiti delle procedure in corso.

PQM

La Sezione regionale di controllo per il Veneto con riferimento al Rendiconto 2016 del Comune di Nogara (VR):

- accerta l'assenza del Fondo Contenzioso;
- raccomanda il perseguimento dell'equilibrio economico -patrimoniale;
- invita al costante monitoraggio degli Organismi partecipati in liquidazione o in corso di recesso e delle partecipazioni indirette in perdita e/o in liquidazione;
- 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.

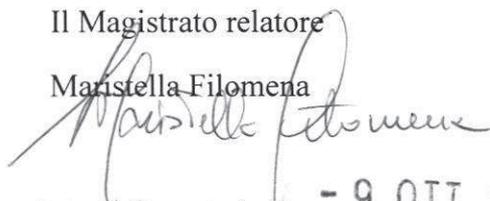
DISPONE

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

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 18 luglio 2019.

Il Magistrato relatore

Maristella Filomena



Il Presidente f.f.

Elena Brandolini



Depositata in Segreteria il 9 OTT. 2019

IL DIRETTORE DI SEGRETERIA

Dott.ssa Letizia Rossini

