



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

*Nell'adunanza dell'8 ottobre 2019*

*composta dai magistrati:*

Salvatore PILATO	Presidente
Elena BRANDOLINI	Consigliere
Maria Laura PRISLEI	Consigliere
Amedeo BIANCHI	Consigliere relatore
Maristella FILOMENA	Referendario
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*, in particolare il 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 legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016);

VISTA la legge 11 dicembre 2016, n. 232 (legge di stabilità 2017);

VISTA la legge 27 dicembre 2017, n. 205 (legge di bilancio 2018);

VISTA la legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Legge di bilancio 2019);

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;

VISTE le deliberazioni n. 20/2018/INPR e n. 15/2019/INPR con le quali la Sezione ha approvato rispettivamente il programma di lavoro per l’anno 2018 e per l’anno 2019;

ESAMINATA la relazione sul rendiconto di gestione per l’esercizio finanziario 2016, redatta dall’Organo di revisione del Comune di Codognè (TV);

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

ESAMINATI gli schemi di bilancio BDAP 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;

VISTA l’ordinanza del Presidente n. 46/2019 di convocazione della Sezione per l’odierna seduta;

UDITO il Magistrato relatore, Consigliere Amedeo Bianchi

#### FATTO E DIRITTO

L’art. 1, commi 166 e 167, L. 266/2005 (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, *“Questionario”*) sulla base dei criteri e delle linee guida predisposte dalla Corte (Sezione delle Autonomie n. 6 /SEZAUT/2017/INPR per il rendiconto 2016).

L’art. 148-bis del D.Lgs. 267/2000, inserito nel Testo unico degli enti locali dall’art. 3 del D.L. 174/2012, esplicita le finalità del controllo *de quo* (*“verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell’osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall’articolo 119, sesto comma, della Costituzione, della sostenibilità dell’indebitamento, dell’assenza di irregolarità suscettibili di pregiudicare,*

*anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti.”), ne definisce l’ambito (“Ai fini di tale verifica, le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti accertano 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”) e stabilisce gli effetti delle relative risultanze (“Nell’ambito della verifica di cui ai commi 1 e 2, l’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 comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio. Tali provvedimenti sono trasmessi alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti che li verificano nel termine di trenta giorni dal ricevimento. Qualora l’ente non provveda alla trasmissione dei suddetti provvedimenti o la verifica delle sezioni regionali di controllo dia esito negativo, è preclusa l’attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l’insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria”).*

Occorre precisare, che, in ossequio alla natura dinamica del controllo espletato in tal sede, che impone, al fine di far emergere la concreta situazione economico-finanziaria dell’Ente, una visione prospettica degli atti del ciclo di bilancio nei vari esercizi, e in funzione dell’adozione “di effettive misure correttive funzionali a garantire il rispetto complessivo degli equilibri di bilancio” (Corte cost. 60/2013), la Sezione accerta anche criticità suscettibili di arrecare pregiudizio allo stabile mantenimento degli equilibri dell’Ente benché non integranti fattispecie di irregolarità sanzionabili nei termini sopra accennati.

In altri termini, qualora le irregolarità ravvisate dalla Sezione Regionale non siano così gravi da rendere necessaria l’adozione della pronuncia di accertamento prevista dall’art. 148-bis, comma 3 del TUEL, l’attività di controllo sui bilanci da parte della Corte suggerisce di segnalare agli enti anche irregolarità contabili di minor gravità o meri sintomi di precarietà, soprattutto se accompagnate e potenziate da sintomi di criticità o da difficoltà gestionali, anche al fine di prevenire l’insorgenza di situazioni di deficitarietà o di squilibrio, idonee a pregiudicare la sana gestione finanziaria che deve caratterizzare l’amministrazione di ciascun ente.

Tenuto conto anche della precedente deliberazione della Sezione n. 11/2019/PRNO avente a oggetto il Rendiconto del Comune per l’esercizio 2015, sulla base dell’esame della documentazione inerente al Rendiconto per l’esercizio 2016 e degli schemi di bilancio acquisiti nella Banca Dati Amministrazioni Pubbliche (BDAP), al fine di prevenire potenziali gravi pregiudizi e danni irreparabili all’equilibrio di bilancio, la Sezione deve richiamare l’attenzione dell’Ente sulle criticità riscontrate e sulle conseguenziali osservazioni e raccomandazioni di seguito rappresentate:

#### **Permanenza residui attivi al titolo VI**

E’ stata riscontrata la contabilizzazione di residui attivi al titolo VI per euro 58.190,34

(cfr. Riepilogo entrate per titoli, schemi di bilancio BDAP) e si rilevato che una parte cospicua di residui risulti valorizzata al medesimo titolo (cfr. banca dati di Finanza Locale - Ministero dell'Interno) anche nel rendiconto 2017.

L'avvenuta contabilizzazione dei residui attivi sopra richiamati, tra le poste del Titolo VI è operazione apparentemente neutrale, tuttavia, essa può evidenziare una inadeguata applicazione dei principi contabili, qualora rappresenti l'inesatta valutazione del fenomeno sotteso all'appostazione contabile. Particolare attenzione occorre prestare al fenomeno gestorio, origine della rilevazione contabile. In particolare, qualora esso riguardi una tipologia fattuale riconducibile alle disposizioni di cui al paragrafo 3.18, esplicitate nel successivo esempio 8 dell'Appendice Tecnica, nonché al paragrafo 3.22 del principio contabile applicato alla contabilità finanziaria, di cui all'Allegato 4/2 del D.Lgs. n. 118/2011) – Principi contabili applicati dal 2016. Queste ultime disposizioni infatti stabiliscono specificatamente che *“[...] Nei casi in cui la Cassa Depositi e Prestiti (o altro istituto finanziatore), rende immediatamente disponibili le somme oggetto del finanziamento in un apposito conto intestato all'ente, le stesse si intendono immediatamente esigibili (e danno luogo a interessi attivi) e devono essere accertate e riscosse. Pertanto, anche in tali casi, l'entrata è interamente accertata e imputata nell'esercizio in cui le somme sono rese disponibili. A fronte dell'indicato accertamento, l'ente registra, tra le spese, l'impegno ed il pagamento riguardanti il versamento dei proventi del prestito al deposito presso la Cassa Depositi e Prestiti. Il mandato emesso per la costituzione del deposito bancario è versato in quietanza di entrata nel bilancio dell'ente, consentendo la rilevazione contabile dell'incasso derivante dal prestito. A fronte dell'impegno per la costituzione del deposito bancario, si rileva, imputandolo sempre al medesimo esercizio, l'accertamento delle somme destinate ad essere prelevate dal conto di deposito.”* Occorre ricordare che, salvo norme speciali, ogni qualvolta sulle somme concesse in finanziamento, per la quota non erogata, la Cassa depositi e prestiti riconosca, rispetto a determinate tipologie di finanziamento- un interesse attivo- secondo il risalente sistema della c.d. *“retrocessione”*- ovvero, allorquando in corrispondenza di somme rimaste da erogare - sui mutui in ammortamento - venga annualmente retrocessa agli enti pagatori una parte della *“rata di ammortamento”*, parametrata ad un saggio di interesse, questa circostanza, seppure impropriamente, configura una ulteriore risorsa di bilancio, qualificabile come minori oneri finanziari, atteggiandosi a componente positiva del finanziamento, anche se in misura residuale.

Il bilancio nell'attuale ordinamento contabile assume valore di sistema, nella sua prospettiva dinamica o tendenziale di equilibrio, simmetrico bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie per il perseguimento delle finalità pubbliche (Corte cost. n. 247/2017). Pertanto, in un'ottica di articolazione su più esercizi la mancata aderenza delle scritture ai principi produce una infedele rappresentazione, che distorce il valore informativo dei documenti contabili.

Il Collegio invita quindi l'Ente ad attenersi puntualmente al principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria di cui ai paragrafi 3.18-3.22, 5.6 dell'Allegato n. 4/2 al D.Lgs. 118/2011, in ossequio al postulato generale della comprensibilità.

## **Organismi partecipati – monitoraggio accantonamenti**

Sulla base delle verifiche effettuate, in ordine alle scritture finanziarie ed economico-patrimoniali rese secondo le disposizioni civilistiche dal C.I.T. – Consorzio per i servizi di igiene del territorio, si rileva un risultato economico d'esercizio negativo per euro 10.847,00, con il mantenimento della grandezza del capitale di dotazione e un decremento della riserva straordinaria, imputabile in parte alla copertura della perdita d'esercizio 2015, corrispondente alla quota pari a euro 281.683,00.

A tal proposito, si evince nel bilancio d'esercizio che *“il risultato negativo è dovuto al fatto che a decorrere dall'esercizio 2015 i Comuni consorziati non versano più i contributi in conto esercizio che ammontavano complessivamente a euro 458.710,00.”*

Nel caso di specie quindi, pur nell'evidenza di bilancio che tale entità disponga di un patrimonio netto positivo a fine 2016 pari ad euro 4.529.513, comprensivo di riserve in decremento per l'importo pari al ripiano della perdita, ancorché il Comune non abbia subito ripercussioni sui propri equilibri, appare opportuno evidenziare, in linea generale, che l'utilizzo di risorse pubbliche anche mediante moduli privatistici (e, quindi, attraverso la costituzione e la partecipazione a società e consorzi), impone particolari cautele e obblighi in capo a coloro che - direttamente o indirettamente - concorrono alla gestione delle risorse medesime; obblighi e cautele inscindibilmente connessi alla natura pubblica delle risorse finanziarie impiegate, che non vengono meno neanche a fronte di scelte politiche volte a porre a carico di organismi a partecipazione pubblica, e, dunque, indirettamente a carico degli enti locali soci, i costi di attività e servizi che, sebbene non remunerativi per il soggetto che li svolge, sono funzionalmente collegati al perseguimento di obiettivi di promozione economica e sociale, a vantaggio dell'intera collettività.

Gli obblighi, in particolare, si sostanziano nel monitoraggio effettivo, da parte dell'ente partecipante, sui documenti di bilancio e sull'andamento della gestione, esercitando una puntuale azione preventiva di controllo e verifica sulle attività svolte, sul corretto funzionamento degli organi e sull'andamento dei rapporti contrattuali, nonché di indirizzo (attraverso la determinazione degli obiettivi e delle scelte strategiche) e di controllo (es .sotto l'aspetto dell'analisi economico finanziaria dei documenti di bilancio) che la natura pubblica del servizio (e delle correlate risorse) e la qualità di socio comportano.

Nel caso di specie, il C.I.T. – Consorzio per i servizi di igiene del territorio, con finalità di tutela e salvaguardia ecologica dell'ambiente, costituito ai sensi dell'art. 31 del D.Lgs. 18/08/2000 n. 267 tra il Comune di Codognè unitamente ad altri comuni della Provincia di Treviso, è dotato di personalità giuridica pubblica e di autonomia imprenditoriale quale ente pubblico economico e come rinvenibile dall'art. 4 dello statuto consortile *“ciascun ente associato partecipa alla gestione consortile e si accolla l'onere finanziario dell'attività stessa.”*

Tenuto conto di eventuali perdite di esercizio di organismi partecipati e in considerazione delle sopravvenute disposizioni di cui all'art. 21, co. 1, del D.Lgs. n. 175/2016, si invita l'Ente a monitorare tali entità, valutando l'opportunità di provvedere a specifici idonei accantonamenti volontari in quota del risultato di amministrazione, finalizzati a sterilizzare possibili rischi futuri derivanti da eventuali obblighi di ripiano di perdite

consortili o societari, o deterioramenti degli equilibri patrimoniali.

La ratio delle richiamate disposizioni, infatti, è quella di ridurre il rischio dell'ente partecipante rispetto a dette vicende, in ossequio ai canoni della sana gestione finanziaria ed al generale principio di prudenza (par. n. 9 dell'Allegato 1 al D.Lgs. n. 118/2011).

### **PQM**

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto, nel concludere l'esame ex art. 1, comma 166, della Legge n. 266/2005, in base alle risultanze della documentazione relativa al Rendiconto 2016 del Comune di Codognè (TV):

- invita l'Ente a verificare la permanenza di residui attivi al titolo VI° e raccomanda un monitoraggio finalizzato a una riclassificazione, qualora ne sussistano le condizioni, attenendosi al principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria previsto dall'Allegato n. 4/2 al D.Lgs. n. 118/2011;
- raccomanda all'Ente il monitoraggio puntuale di appositi accantonamenti, anche in correlazione a perdite d'esercizio o deterioramento degli equilibri patrimoniali degli organismi partecipati.

La Sezione si riserva di verificare nei successivi esercizi gli esiti delle segnalazioni riportate nella presente deliberazione.

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

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa al Sindaco e al Segretario comunale, nonché al Revisore dei conti del Comune di Codognè (TV) per quanto di rispettiva competenza e per la doverosa informazione al Consiglio comunale.

Così deliberato in Venezia, nella Camera di Consiglio dell'8 ottobre 2019.

**IL MAGISTRATO RELATORE**

Amedeo Bianchi

**IL PRESIDENTE**

Salvatore Pilato

Depositata in Segreteria il 31 marzo 2020

**IL DIRETTORE DI SEGRETERIA**

Letizia Rossini