

*Deliberazione n. 280/2018/PRSE*



REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

*Nell'adunanza del 08/05/2018*

*composta dai Magistrati:*

Maria Laura PRISLEI	Presidente f.f.
Tiziano TESSARO	Consigliere relatore
Amedeo BIANCHI	Consigliere
Francesca DIMITA	Primo 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 da ultimo, la legge 27 dicembre 2017 n. 205;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti n. 22/SEZAUT/2016/INPR del 30 maggio 2016, 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 2015”* emendata in correzione di un errore materiale con successiva deliberazione n. 29/SEZAUT/2016/INPR del 20 ottobre 2016;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti n. 24/SEZAUT/2016/INPR del 9 giugno 2016, 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. 266. Bilancio di previsione 2016-2018”*;

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

VISTA la deliberazione n. 49/2017/INPR con la quale la Sezione ha approvato il programma di lavoro per l’anno 2017;

ESAMINATA la relazione sul rendiconto di gestione per l’esercizio finanziario 2015 e la relazione sul bilancio di previsione 2016-2018, redatte dall’Organo di Revisione del Comune di Isola della Scala (VR);

VISTA l’ordinanza del Presidente n. 22/2018 di convocazione della Sezione per l’odierna seduta;

UDITO il Relatore, Consigliere Tiziano Tessaro;

#### 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. 22/SEZAUT/2016/INPR e n. 24/SEZAUT/2016/INPR rispettivamente per il rendiconto 2015 e per il bilancio di previsione 2016-2018).

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 considerare che l’esercizio 2015 segna il definitivo passaggio alla contabilità armonizzata, come evidenziato dalle Linee guida elaborate dalla Sezione delle Autonomie con la deliberazione n. 22/2016/INPR, che completa le indicazioni offerte con le precedenti deliberazioni n. 4/2015/INPR, n. 31/2015/INPR e n. 32/2015/INPR relative a istituti centrali per la nuova contabilità quali il riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi, il Fondo pluriennale vincolato e il Fondo crediti di dubbia esigibilità.

In particolare, gli Enti Locali non sperimentatori, ai sensi dell’art. 11, commi 12 e 13, del D.lgs. 118/2011, hanno adottato gli schemi di bilancio e di rendiconto vigenti nel 2014, aventi valore a tutti gli effetti giuridici, ai quali hanno affiancato i nuovi schemi di bilancio armonizzato, con funzione conoscitiva e, dal 1° gennaio 2015, hanno adottato il principio della competenza finanziaria potenziata, mentre gli enti che hanno partecipato nel 2014 alla sperimentazione, ai sensi del citato art. 11, comma 15, del suddetto decreto, hanno adottato gli schemi di bilancio armonizzati, ai quali hanno affiancato, con finalità conoscitiva, gli schemi prevalenti.

Si rammenta, inoltre, che il 2015 è stato l’ultimo esercizio di applicazione del Patto di stabilità interno, superato dalla nuova disciplina sul pareggio di bilancio introdotta dalla Legge Cost. 1/2012, di modifica dell’art. 81, comma 6, Cost., a cui è stata data attuazione con la Legge 243/2012.

La Corte dei conti è chiamata a vigilare sul corretto e uniforme passaggio alle accennate nuove regole contabili da parte degli Enti Locali e, in tale compito, deve essere coadiuvata dall’Organo di revisione nella compilazione del Questionario-Relazione (di seguito, *“Questionario”*) e nelle verifiche istruttorie formulate dalla Sezione.

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 regionale di controllo 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.

Infatti, anche dopo l'entrata in vigore della citata normativa, risulta tuttora in vigore l'art. 7, c. 7, della legge n. 131/2003, qualora tutte o parte delle irregolarità esaminate non siano così gravi da rendere necessaria l'adozione della deliberazione prevista dall'art. 148-bis del D.Lgs. n. 267/2000 e/o l'avvio del procedimento di c.d. "dissesto guidato" disciplinato dall'art. 6, c. 2, del D.Lgs. n. 149/2011, la natura attualmente anche collaborativa del controllo svolto dalle Sezioni regionali della Corte dei conti non esclude la possibilità di segnalare agli enti interessati irregolarità contabili non gravi o meri sintomi di precarietà. Ciò appare utile per prevenire l'insorgenza di più gravi situazioni di deficitarietà o di squilibrio.

Ciò doverosamente precisato e passando ora all'esame delle criticità riscontrate a seguito dell'esame della relazione redatta ai sensi dell'art. 1, commi 166 e ss., della richiamata legge n. 266/2005, dall'Organo di revisione, in relazione al conto consuntivo 2015 e al bilancio di previsione 2016 del Comune di Isola della Scala (VR) sono emerse una serie di criticità nell'esercizio finanziario di riferimento oggetto di rilievo. Lo scrutinio della situazione finanziaria del Comune ha richiesto in particolare uno specifico approfondimento istruttorio, sfociato in apposita nota di richiesta (prot n. 13142 15 febbraio 2017). I rilievi formulati s'incentravano prevalentemente sulle criticità riguardanti la mancata contabilizzazione a rendiconto 2015 dell'ipoteca concessa a favore della società partecipata Ente Fiera di Isola della Scala srl, come già rilevato nella precedente deliberazione n. 163/2017/PRSP, una bassa percentuale di riscossione delle entrate derivanti dall'attività di lotta all'evasione tributaria e la *governance* nei confronti degli Organismi partecipati, con particolare riferimento alla raccomandazione contenuta nella relazione dell'Organo di revisione al rendiconto 2015.

In esito alla predetta richiesta, il Comune ha fatto pervenire, con nota prot. n.883 del 15 gennaio 2018, prot. CdC n. 171 del 15 gennaio, i chiarimenti richiesti che tuttavia non hanno consentito di superare i rilievi formulati nella richiesta istruttorio: di talché, la Sezione, pur tenendo in debita considerazione quanto rappresentato e precisato dal Comune ritiene doveroso segnalare la presenza delle seguenti criticità, riscontrate sulla base del questionario e dell'attività istruttorio, che vanno attentamente vagliate nella gestione del bilancio degli esercizi futuri, la cui evidenza non è venuta meno a seguito della valutazione delle argomentazioni fornite dall'ente in sede di risposta istruttorio.

Va preliminarmente sottolineato che il Comune di Isola della Scala (VR) era stato destinatario di apposita pronuncia (n. 163/2017/PRSP) per l'esercizio 2014 in cui la Sezione aveva inviato l'Amministrazione ad accantonare quota dell'avanzo di amministrazione o incrementare quello eventualmente costituito in relazione all'importo dell'ipoteca concessa a favore della propria partecipata Ente Fiera Isola della Scala srl richiedendo richiesta al responsabile dei servizi finanziari e all'organo di revisione, ciascuno per la propria competenza, anche alla luce dei nuovi penetranti compiti agli stessi attribuiti dal D.L. 10 ottobre 2012 n. 174 in relazione alle previsioni dell'articolo 147 quinquies del TUEL come introdotto dal richiamato decreto, di valutare alla luce delle considerazioni espresse e dell'invito rivolto all'amministrazione di tener conto prudenzialmente dell'importo dell'ipoteca concessa alla propria partecipata Ente Fiera di Isola della Scala S.r.l. di quanto l'ipoteca e (l'eventuale) l'esposizione debitoria della

società possano incidere, in prospettiva futura quali passività potenziali, sugli attuali equilibri di bilancio dell'ente e raccomandando una sempre attenta *governance* nei confronti degli organismi partecipati dall'Ente, soprattutto con riferimento al Consorzio per lo sviluppo del Basso Veronese in liquidazione. Nell'esercizio qui considerato, il fondo di cassa al 31/12/2015 ammonta a € 3.113.240,15 e la rigidità del bilancio si attesta al 36,51%.

L'approfondimento istruttorio ha evidenziato che anche nel 2015 l'Ente non ha contabilizzato a rendiconto l'ipoteca concessa a favore della propria partecipata Ente Fiera Isola della Scala srl, per Euro 3.000.000,00 a favore della Banca Popolare Di Verona - S. Geminiano e S. Prospero S.p.A. a carico del Comune di Isola della Scala di 1° grado sull'area e sul realizzando "Centro Risi", come già evidenziato nella precedente deliberazione n. 163/2017/PRSP.

Tuttavia va rilevato che nella nota prot. 883 del 15 gennaio 2018 il Comune ha confermato, come già evidenziato nel corso dell'audizione tenutasi presso la sede della Sezione Regionale di Controllo il 15 settembre 2017 alla presenza del Magistrato Istruttore, che a partire dal rendiconto 2017 sarebbe stata accantonata sul risultato di amministrazione una somma pari ad un terzo del debito residuo del mutuo a carico di ente Fiera Isola della Scala srl.

Dall'esame della documentazione istruttoria versata in atti emerge una bassa percentuale di riscossione delle entrate derivanti dall'attività di lotta all'evasione tributaria e una difficoltà di riscossione delle entrate derivanti da sanzioni amministrative per violazione del della strada.

Per quanto riguarda la prima problematica, il Comune ha dichiarato, con la citata nota prot. 883 del 15 gennaio 2018, *"Per mero errore materiale alla tabella 1.2.8.1 del questionario in oggetto è stato indicato l'importo di € 104.741,72 a titolo di accantonamento per F.C.D.E. sull'avanzo di amministrazione 2015, anziché l'importo corretto di € 139.145,85, pari quest'ultimo, rispettivamente, al 62,07% dell'accantonamento complessivo al FCDE al 31.12.2015 ( € 224.176,62) ed al 62,74% dell'ammontare dei residui da riportare al 31.12.2015 per accertamenti per evasione tributaria ( € 221.774,61).Ne deriva che la percentuale di residui attivi per evasione tributaria non coperti dal FCDE pari a € 82.628,76 (37,26% dei residui attivi pari tipologia), vale a dire il 3,93% dell'avanzo disponibile al 31.12.2015, quindi una minima incidenza sul risultato di gestione. Si conferma, infine, che la maggior parte degli avvisi di accertamento è stata emessa a ridosso della fine dell'esercizio. Corre l'obbligo di evidenziare, inoltre, che la percentuale di riscossione dell'anno 2015, alla data dell'approvazione del bilancio di previsione 2017, ammontava al 57,28%."*

Pur prendendo atto delle motivazioni fornite e dell'accantonamento a FCDE effettuato a rendiconto 2015, la Sezione ritiene che in relazione alla effettiva capacità di riscossione dei proventi in argomento, tenendo conto che l'incasso è inferiore rispetto agli accertamenti, appare necessario evidenziare che tanto è apparso indice di possibili criticità nelle procedure di pagamento dei debiti dell'Ente, con conseguenze sul "sostanziale" rispetto dei vincoli di finanza pubblica, in guisa che è indispensabile che il Comune si attivi per ricondurre tempestivamente le criticità entro le regole contabili.

Dall'esame istruttorio è emerso che l'Organo di revisione nella relazione al rendiconto 2015 ha precisato *"Come stabilito nel "Regolamento Controlli Interni", approvato con delibera di consiglio comunale n. 24 del 08/03/2013 al titolo IV rubricato "Controllo*

*sulle Società partecipate non quotate”, si ribadisce la necessità che l’Amministrazione provveda a definire preventivamente gli obiettivi gestionali a cui devono tendere le società partecipate, provveda alla richiesta delle previsioni e dei report di cui al comma 6 del medesimo articolo, in particolare nei confronti delle Società controllate, a cui non risulta abbia ancora provveduto nonostante i rilievi dell’Organo di revisione dello scorso anno”.*

A tal proposito si ricorda che per consolidato orientamento della giurisprudenza contabile (cfr., per tutte, Corte dei conti, Sezione giurisdizionale Umbria, sentenza n. 354 dell'8 novembre 2006), dalla trasgressione di questi obblighi e dal perdurare di scelte del tutto irrazionali e antieconomiche, può scaturire una responsabilità per danno erariale dei pubblici amministratori.

P.Q.M.

la Sezione Regionale di Controllo per il Veneto nel concludere l’esame sulla documentazione inerente al Rendiconto per l’esercizio 2015 e al Bilancio di Previsione 2016-2018 del Comune di Isola della Scala (VR).

ACCERTA la mancata contabilizzazione a rendiconto 2015 dell’ipoteca concessa a favore della società partecipata Ente Fiera di Isola della Scala srl, come già rilevato nella precedente deliberazione n. 163/2017/PRSP e una bassa percentuale di riscossione delle entrate derivanti dall’attività di lotta all’evasione tributaria;

RACCOMANDA una più attenta *governance* nei confronti degli Organismi partecipati dall’Ente.

Rammenta l’obbligo di pubblicazione della presente pronuncia ai sensi dell’art. 31 del D. Lgs. 14 marzo 2013, n. 33.

Copia della presente pronuncia sarà trasmessa al Presidente del Consiglio Comunale, al Sindaco ed all’Organo di Revisione Economico-Finanziaria del Comune di Isola della Scala (VR).

Così deliberato in Venezia, nella Camera di Consiglio del 08/05/2018.

Il Magistrato relatore

Il Presidente f.f.

F.to Tiziano Tessaro

F.to Maria Laura Prislei

Depositata in Segreteria il 5 settembre 2018

IL DIRETTORE DI SEGRETERIA

F.to Dott.ssa Raffaella Brandolese