



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

COLOGNOLA AI COLLI (VR)

All'Organo di revisione economico-
finanziaria

del Comune di

COLOGNOLA AI COLLI (VR)

Oggetto: trasmissione delibera n. 22/2020/PRSE del 25 luglio 2019

Secondo quanto stabilito nel dispositivo, si trasmette ai soggetti in indirizzo la delibera n. 22/2020/PRSE, adottata dalla Sezione regionale di controllo per il Veneto in data 25 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 25 luglio 2019

composta dai magistrati:

Elena BRANDOLINI	Presidente f.f.
Amedeo BIANCHI	Consigliere
Francesca DIMITA	Primo Referendario
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;

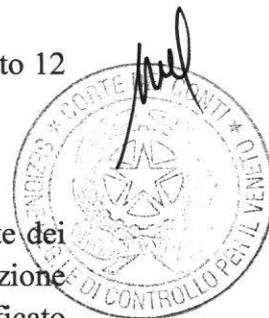
VISTA la legge 5 giugno 2003 n. 131;

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 /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 Colognola ai Colli (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 f.f. n. 40/2019 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 Colognola ai Colli (Vr). Tenuto conto della delibera della Sezione n. 276/2018/PRSE avente ad oggetto il Rendiconto del Comune di Colognola ai Colli (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. 3498 del 16 aprile 2019 il Magistrato Istruttore ha chiesto chiarimenti. Il Comune ed il Revisore legale - tramite applicativo Con.Te. - hanno prodotto osservazioni di risposta con nota prot. n. 8856 del 17 maggio 2019 – nota prot. 9941 del 5 giugno acquisite agli atti del fascicolo di controllo con prot. CdC n. 6085 del 17 maggio 2019 e prot. CdC n. 7277 del 10 giugno 2019. Le risultanze dell’istruttoria ed i rilievi non superati sono stati rappresentati dal magistrato istruttore 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 Colognola ai Colli (Vr) 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 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 Criticità rendiconto 2015 non superate nel rendiconto 2016

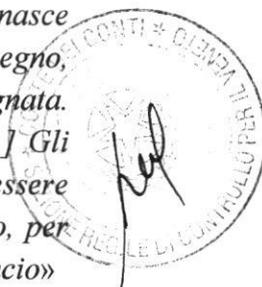
Le criticità evidenziate nella Deliberazione n. 276/2018/PRSE sul rendiconto 2015, sono state analizzate in sede istruttoria sul rendiconto 2016. Tra esse alcuni argomenti contabili hanno evidenziato il permanere di un disallineamento.

- Fondo per Contenziosi

Con riguardo al Fondo contenziosi dalla lettura della relazione dell'Organo di revisione

al Rendiconto 2016, risulta il riconoscimento di debiti fuori bilancio per € 8.018,98 per sentenze esecutive. Il revisore legale, inoltre, evidenzia che: *“Non è stata accantonata alcuna somma per il pagamento di potenziali oneri derivanti da sentenze; si invita perciò l'Ente ad effettuare ricognizione del contenzioso esistente a suo carico formatosi negli esercizi precedenti e a disporre eventualmente l'accantonamento secondo le modalità previste dal principio applicato alla contabilità finanziaria al punto 6,2 Lettera H.”* Alla richiesta di chiarimenti l'ente ha rappresentato : *“In merito al mancato accantonamento di avanzo di amministrazione per contenziosi, si attesta che al momento della redazione del consuntivo non ricorrevano i presupposti per procedere a tale accantonamento, accantonamento che invece si è reso necessario nell'anno successivo a seguito di alcuni contenziosi sorti”*.

Il Collegio nel prendere atto di quanto comunicato 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 l’obbligo per l’ente *«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) 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 codesta attività la Sezione delle Autonomie ha raccomandato all’Organo di revisione alla adeguatezza di tale verifica. (Cfr. C.d.C. Sez. Aut. 23.06.2017, n. 14/SEZAUT/2017/INPR).

Il Collegio, in assenza di ulteriori elementi conoscitivi, 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 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».*

- Obblighi in materia di trasparenza, monitoraggio e pubblicità in merito al rapporto sulla tempestività dei pagamenti

Nella relazione al consuntivo 2016 l'Organo di revisione precisa *“L'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti rilevante ai fini dell'articolo 41, comma I, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, è allegato in apposito prospetto, sottoscritto dal rappresentante legale e dal responsabile finanziario, alla relazione al rendiconto. In merito al rispetto della tempestività di pagamento l'organo di revisione osserva che il tempo medio di pagamento delle fatture dell'anno 2016 è risultato - 1,28 giorni, cioè il pagamento delle fatture ricevute è avvenuto mediamente 1,26 giorni prima della scadenza, attestando che il Comune rispetta i propri impegni con i fornitori. Risulta d'altro canto che le somme pagate in ritardo sono cospicue e cioè pari ad Euro 2.032.613,83 pari al 24,48% dei pagamenti effettuati nell'anno. Il risultato dell'analisi dovrà essere pubblicato sul sito dell'Ente”. L'ente ha dichiarato al riguardo: “L'ammontare dei pagamenti oltre la scadenza è composto da numerose voci di esiguo importo. Vi sono invece n. 6 pagamenti di importo più rilevante, per una somma complessiva di 1.070.000,00 che si riferiscono ai lavori per la costruzione della nuova scuola, i quali sono stati pagati con un ritardo medio di pagamento di circa 14 giorni.”*



Il Collegio nel richiamare l'importanza di monitorare con attenzione i debiti commerciali, i cui pagamenti sono regolati dal D.Lgs 192/2012, che individua nel primo giorno successivo al termine di 60 giorni il momento in cui si perfeziona l'obbligazione a titolo di interessi di mora, ricorda le eventuali ricadute in termini di responsabilità per il riconoscimento di debiti fuori bilancio.

Ai fini della corretta gestione contabile laddove si realizzino le condizioni sopra descritte, oltre all'impegno di spesa afferente il debito commerciale, infatti occorre considerare il contestuale nascere del relativo debito a titolo di interesse di mora. L'ente dovrà porre attenzione alla circostanza che il legislatore in deroga al principio *“Nulla intelligitur mora ibi fieri potest, ubi nulla petitio est”* consente che interessi decorrano senza necessità di

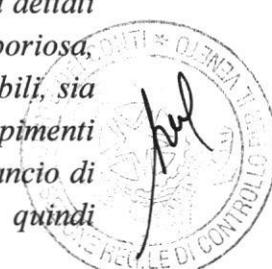
interpellatio. Ad integrale recepimento della direttiva 2011/7/UE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali e aderente alla nozione di c.d. “non performance”, nella ipotesi di mancato rispetto del termine dell’obbligazione, il D.Lgs 192/2012, art. 4, comma 1, ha stabilito che: “[...] *Gli interessi moratori decorrono, senza che sia necessaria la costituzione in mora, dal giorno successivo alla scadenza del termine per il pagamento.* Al successivo comma 4 è disposto che “[...] *Nelle transazioni commerciali in cui il debitore è una pubblica amministrazione le parti possono pattuire, purché in modo espresso, un termine per il pagamento superiore a quello previsto dal comma 2, quando ciò sia giustificato dalla natura o dall'oggetto del contratto o dalle circostanze esistenti al momento della sua conclusione. In ogni caso i termini di cui al comma 2 non possono essere superiori a sessanta giorni. La clausola relativa al termine deve essere provata per iscritto.*”

1.2 Ritardo approvazione del rendiconto

Il rendiconto 2016 è stato approvato con Delibera del Consiglio Comunale n. DCC n. 23 del 12/06/2017. 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, non risulta aver rispettato il termine di approvazione del rendiconto.

Alla richiesta di chiarimenti l’ente ha comunicato che: *”Il ritardo nell’approvazione del rendiconto 2016 è dovuto principalmente all’applicazione, a partire dai rendiconto 2016 per i comuni con popolazione >5000 abitanti, della contabilità economico-patrimoniale, con redazione del conto economico e stato patrimoniale secondo i nuovi principi dettati dall’ Allegato n. 4/3 al D.Lgs 118/2011. L’attività è stata particolarmente laboriosa, considerato sia l’inadeguatezza e ritardo nell’aggiornamento dei software contabili, sia la complessità della materia, fattori che si sono aggiunti agli altri numerosi adempimenti previsti nel primo quadrimestre dell’anno, tra cui anche l’approvazione del bilancio di previsione. L’elaborazione della contabilità economico-patrimoniale è stata quindi affidata a soggetto esterno.”*

Il Collegio, pur consapevole delle molteplici e diffuse incombenze che gravano sulle poche ed eterodirette unità di personale in servizio nelle piccole realtà comunali, rammenta che il decreto-legge 24 giugno 2016, n. 113 (in Gazzetta Ufficiale - Serie generale - n. 146 del 24 giugno 2016), convertito in legge 7 agosto 2016, n. 160, recante: «Misure finanziarie urgenti per gli enti territoriali e il territorio» dispone, all’art 9 comma 1-quinquies: « *In caso di mancato rispetto dei termini previsti per l’approvazione dei bilanci di previsione, dei rendiconti e del bilancio consolidato e del termine di trenta giorni dalla loro approvazione per l’invio dei relativi dati alla banca dati delle amministrazioni pubbliche di cui all’articolo 13 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, compresi i dati aggregati per voce del piano dei conti integrato, gli enti territoriali, ferma restando per gli enti locali che non rispettano i termini per l’approvazione dei bilanci di previsione e dei rendiconti la procedura prevista dall’articolo 141 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, non possono procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto, fino a quando non abbiano adempiuto. E’ fatto altresì divieto di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi della disposizione del*



precedente periodo.»

La mancata approvazione del rendiconto, oltre a costituire inadempimento sanzionato dalla norma sopra richiamata esprime difficoltà nella corretta applicazione della normativa e dei principi contabili e rischia, ove reiterato, di rendere asincrona la dimostrazione dei risultati di gestione. Il rendiconto, infatti, costituisce momento gestionale di essenziale rilevanza in particolare per il processo di pianificazione e controllo, attraverso il quale si configura l'esistenza dinamica dell'ente. L'importanza non meramente formale di tale aspetto gestionale è rinvenibile nelle disposizioni contenute negli artt. 186 e 187 T.U.E.L., che individuano nell'approvazione del Rendiconto il momento definitorio della consistenza quantitativa e qualitativa dell'avanzo, presupposto legittimante l'utilizzo dello stesso, nei casi e secondo i limiti previsti dalle norme.

Risulta, pertanto, indispensabile che l'ente adotti idonee misure dirette a consentire un riparto dei carichi di lavoro idonei a garantire costantemente 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). Il rendiconto *“(…) costituisce un imprescindibile riferimento per gli eventuali interventi sulla gestione in corso d'esercizio e per la successiva programmazione finanziaria”* (cfr. Sezione Lombardia deliberazioni n.10/2018/PRSE e n. 32/2019/PRSE, in tal senso anche Sezione Molise deliberazione n. 67 del 19/04/2019 e Sezione Sicilia deliberazione n. 86 del 19/04/2019). La rendicontazione, infatti, in parallelo alla tempestiva programmazione delle politiche di bilancio, rappresenta non solo la certificazione dei risultati dell'esercizio trascorso, ma anche il presupposto per gli eventuali interventi di variazione delle previsioni del bilancio in corso di gestione. (cfr. Delibera 12/2019 Sezione delle Autonomie).

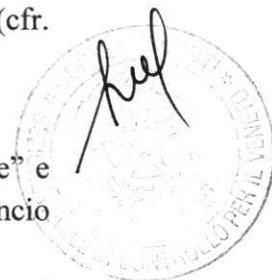
1.3 Contabilizzazione di residui al titolo VI - Cronoprogrammi

I dati contenuti nei prospetti *“Conto del bilancio - Riepilogo generale delle entrate”* e *“Conto del bilancio - Riepilogo generale delle spese”*, contenuti negli schemi di bilancio relativi al rendiconto 2016, nella BDAP, rappresentano:

- Presenza di Residui attivi del titolo IV in forte aumento da € 128.374,95 (provenienti dall'Esercizio 2015) a € 658.357,59 al 31/12/2016. Con un incremento del 413%;
- Presenza di Residui passivi del titolo II, in aumento da € 524.136,40 (provenienti dall'Esercizio 2015) a € 1.219.019,52 al 31/12/2016. Incremento del 133%.

Entrambi i fattori farebbero supporre una non corretta applicazione dei principi contabili in materia di armonizzazione, è stato pertanto svolto un approfondimento istruttorio.

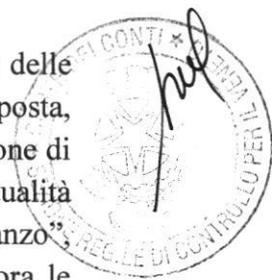
L'ente ha rappresentato che: *“Il valore dei residui passivi e attivi determinati nel rendiconto 2016 sono fortemente influenzati dai lavori, avviati nel 2016, della nuova scuola primaria (lavori per un totale di 6.000.000 circa). Tali lavori hanno fortemente Impattato sui valori del tit. 2° e parimenti del tit. 4°. Infatti, sul totale dei residui passivi mantenuti per complessivi Euro 1.219.019,52, Euro 753.240,98 si riferiscono alla sola scuola. Nel corso dell'anno 2017 risultano pagamenti in c/residui per 1.201.101,80, di cui Euro 733.000,00, riferiti alla sola scuola, sono stati pagati entro gennaio 2017. Conseguentemente, per quanto riguarda le entrate del titolo 4°, i contributi a copertura delle suddette spese sono stati accertati nel 2016, in quanto contributi legati*



alla rendicontazione dei relativi SAL di spesa. Lettera c) Al titolo 6° risultano iscritti residui attivi per Euro 218.251,35. Di questi, l'importo di Euro 24.361,05 proviene dalla competenza e si riferisce alla quota di mutuo di tipo flessibile assunto per la scuola e liquidato da Cassa Depositi e Prestiti nel 2017; l'importo di Euro 193.890,30 si riferisce invece a mutui residui e datati di Cassa Depositi e Prestiti per i quali potrebbe essere chiesta la devoluzione. In linea con le indicazioni della Sezione Autonomie, a bilancio è stato mantenuto li solo residuo attivo del mutuo, mentre il residuo passivo è stato eliminato. Tali mutui concorrono pertanto a costituire avanzo di amministrazione, che viene rappresentato come avanzo vincolato per, appunto, Euro 193.890,30. Nel momento in cui venisse chiesto un diverso utilizzo, verrebbe quindi applicato avanzo di amministrazione vincolato”

Il Collegio preso atto anche di quanto evidenziato dall'Organo di revisione al riguardo, raccomanda un monitoraggio attento nello sviluppo operativo degli investimenti programmati. Richiama, con particolare insistenza, alla indispensabile predisposizione dei cronoprogrammi, per le opere pubbliche, e l'aggiornamento costante degli stessi. A ciascuno degli investimenti prospettati nel programma triennale delle opere pubbliche e dell'elenco annuale deve, infatti, inevitabilmente corrispondere un cronoprogramma dell'opera correlata. E' sulla base del cronoprogramma che si definiscono gli stanziamenti inerenti la spesa e lo sviluppo del fondo pluriennale vincolato. La mancata predisposizione ed il mancato aggiornamento dei cronoprogrammi costituiscono inadempimento alle disposizioni vigenti. La Sezione rinvia la verifica dell'adempimento nell'ambito dei controlli sugli esercizi finanziari successivi al 2016.

L'avanzo di competenza dell'anno 2016 pari ad Euro 1.080.595,56 supera il 5% delle risorse correnti. Il Collegio pur nell'apprezzamento della positiva misura di detta posta, effetto di una buona e corretta amministrazione invita l'Ente a riflettere sull'adozione di eventuali politiche, oculatamente idonee a dinamizzare le risorse, limitando l'eventualità che una quota consistente delle potenzialità disponibili si consolidi in forma di "avanzo"; il quale pur rappresentando un virtuoso riflesso della gestione, determina, qualora le stesse permangano in accantonamento, l'infruttosità delle somme.



L'avvenuta contabilizzazione dei residui attivi sopra richiamati, tra le poste del Titolo VI è operazione apparentemente neutrale ai fini del rispetto formale dei saldi di finanza pubblica, tuttavia, essa evidenzia una inadeguata applicazione dei principi contabili, in particolare qualora rappresenti l'inesatta valutazione del fenomeno sotteso all'appostazione contabile. Particolare attenzione occorre, infatti, prestare al fenomeno generatore della rilevazione contabile, in particolare laddove riguardi una tipologia fattuale che sia riconducibile alle disposizioni ed ai principi contabili di cui al paragrafo 3.18 (esplicitati 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 che stabiliscono specificatamente «[...] 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 infatti 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 247/2017). In un'ottica di articolazione su più esercizi, pertanto, la mancata aderenza delle scritture ai principi produce una infedele rappresentazione, che distorce il valore informativo dei documenti contabili.

1.4 Organismi partecipati in perdita, liquidazione ed in corso di dismissione.

Con riguardo al punto 4.11 del questionario, risultava evidenziata la mancata conciliazione dei rapporti creditori e debitori dell'ente con gli organismi partecipati. Nella relazione dell'Organo di revisione non risulta una precisazione di merito, ma l'invito all'ente di: *"effettuare l'analisi complessiva delle società In cui sono detenute le partecipazioni essendo che l'ultima rilevata è quella approvata con delibera di giunta n. 59 del 31/3/2016."*

Sono stati richiesti chiarimenti all'ente con riguardo:

- a) alla governance attuata dall'Ente;
- b) ad eventuali ricadute, anche patrimoniali, sul bilancio dell'Ente;
- c) alla situazione delle cessioni/liquidazioni degli Organismi, per i quali il Consiglio comunale ha già deliberato;
- d) all'accantonamento del fondo per perdite partecipate, considerata la perdita d'esercizio registrata nel bilancio di liquidazione dal 20.10.2015 al 06.04.2016 dal Consorzio per la Depurazione delle Acque tra i Comuni di Verona Est- in liquidazione;
- e) ai casi di mancata conciliazione dei rapporti creditori e debitori tra l'Ente e gli organismi partecipati.

L'ente ha fornito le seguenti spiegazioni: *"Nel corso del 2016 si è provveduto a presentare la relazione conclusiva sul processo di razionalizzazione delle società partecipate e delle partecipazioni societarie (art. 1 comma 612 legge n. 190/2014), con riferimento al Piano operativo di razionalizzazione delle società approvato con deliberazione di Giunta Comunale n. 40 del 30/03/2015 e successiva deliberazione consiliare n. 17 del 30/04/2015. Con particolare riferimento ai punti evidenziati, si espone che l'ente non detiene partecipazioni di tipo "In house". Il controllo da parte dell'ente*



viene quindi effettuato attraverso gli organi nei quali l'ente è presente che, nello specifico sono rappresentati dall'assemblea dei soci e attraverso la valutazione di alcuni elementi di gestione, necessari anche per le valutazioni nei processi di razionalizzazione delle società. Particolare attenzione, nei bilanci di esercizio, è stata quindi posta sui risultati economici, I risultati della gestione finanziaria, il numero dei dipendenti, dei componenti dell'organo di amministrazione e relativi compensi, soprattutto negli organismi nei quali si detiene una quota di partecipazione più rilevante. A tal proposito si evidenzia che, ad eccezione del Consorzio per la Depurazione delle Acque tra i comuni di Verona Est, nessun organismo partecipato ha registrato perdite di esercizio. La società Uni.Co.Ge, a far data dal 01/01/2016, ha provveduto all'azzeramento del compenso dei componenti il Consiglio di Amministrazione con esclusione del Presidente come richiesto dai soci. La società Uniservizi Spa ha ridotto il consiglio di amministrazione da 3 membri ad un Amministratore Unico. Con riferimento al Consorzio per la Depurazione delle Acque, posto in liquidazione, si evidenzia che nell'anno 2016 il medesimo ha registrato una perdita di esercizio di Euro 30.283,00, dovuta al fatto che il servizio di depurazione è cessato ope legis in data 30/06/2014, mentre sono permasti i costi amministrativi seppur ridimensionati, fino alla totale liquidazione del medesimo, avvenuta a maggio 2018. La perdita registrata è stata, su deliberazione assembleare di approvazione bilancio 2016, coperta interamente con il patrimonio netto del Consorzio. Nel corso del 2018 il Consorzio ha provveduto a liquidare ai comuni soci la parte spettante di liquidità giacente e di patrimonio Immobiliare e risulta quindi oggi definitivamente liquidato. Per quanto riguarda le cessazioni deliberate di organismi, nel 2017 è stata disposta la liquidazione della quota di partecipazione della società Uni.Co.Ge S.r.l. e Banca Popolare Etica, sul cui iter è stato relazionato, da ultimo, nel piano di razionalizzazione ordinaria delle partecipazioni approvato con D.C.C. n. 31 del 27/12/2018 e caricato sul portale Con.Te. il 10/01/2019. Conciliazione partite debitorie: come già anticipato informalmente, si conferma che le uniche partite debitorie/creditorie non conciliate al 31/12/2016, in essere con la società Uniservizi S.p.A. sono state conciliate nel corso del 2018 e non risultano pertanto allo stato attuale partite non conciliate.”

Ai fini della veridicità del sistema di bilancio dell'ente locale, tutte le relazioni finanziarie tra questi e gli organismi partecipati devono essere improntate alla trasparenza. Quest'ultima viene perseguita tra l'altro attraverso l'espressa corrispondenza delle rispettive e reciproche posizioni debitorie e creditorie, in guisa da consentire attraverso una fedele rappresentazione delle poste in bilancio, la consapevolezza contabile e gestionale dei confini e degli effetti delle obbligazioni passive o attive assunte. La sottovalutazione della rilevanza dell'adempimento o un più grave comportamento omissivo ingenera una disfunzione contabile, che protratta nel tempo, può generare la formazione di debiti fuori bilancio e la lesione o la frattura degli equilibri, con conseguenti responsabilità e con eventuali ricadute finanziarie negative per la collettività locale. L'art 11 comma sesto del Dlgs. n. 118/2011 s.m.i. attribuisce alla relazione sulla gestione allegata al rendiconto valore di documento illustrativo della gestione dell'ente, nonchè dei fatti di rilievo verificatisi dopo la chiusura dell'esercizio e di ogni eventuale informazione utile ad una migliore comprensione dei dati contabili. In particolare nella relazione devono confluire – “ lettera j) gli esiti della verifica dei crediti e debiti reciproci con i propri enti strumentali e le società controllate e partecipate. La predetta informativa, asseverata dai rispettivi organi di revisione, evidenzia analiticamente



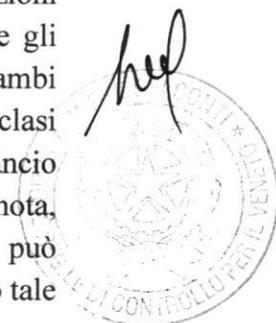
eventuali discordanze e ne fornisce la motivazione; in tal caso l'ente assume senza indugio, e comunque non oltre il termine dell'esercizio finanziario in corso, i provvedimenti necessari ai fini della riconciliazione delle partite debitorie e creditorie [..]"

La norma impone precisi oneri a carico dell'organo di revisione e dell'ente, lasciando autonomia nell'individuazione dei provvedimenti da adottare per la necessaria ricomposizione dei dati di riconciliazione. Seppure nella Convenzione con le associazioni e gli ordini professionali sulla Revisione legale non sia stata inserita *"la trattazione degli aspetti della revisione nell'ambito delle amministrazioni pubbliche e quindi i contenuti nei principi di revisione internazionali (ISA), aventi ad oggetto considerazioni specifiche per le revisioni contabili del settore pubblico sono stati omessi sia nei principi di revisione internazionali (ISA Italia), sia nel principio internazionale sul controllo della qualità (ISQC Italia) [..]"*. Si richiama l'attenzione - al realizzarsi di carenze informative e probatorie impeditive della riconciliazione- sullo strumento della conferma esterna (cosiddetta "circularizzazione") in sede di revisione e, da parte dell'ente di ogni altro provvedimento necessario ai fini della ricomposizione delle reciproche posizioni debitorie e creditorie con gli organismi partecipati. Il Collegio ricorda altresì che gli obblighi di asseverazione sono riconducibili parimenti agli organi di revisione di entrambi i soggetti (ente partecipante- organismo partecipato). Nell'ipotesi di una diacasi temporale determinata dai diversi termini per l'approvazione dei rendiconto/bilancio consuntivo dell'ente controllante e delle società partecipate l'asseverazione della nota, che ha la funzione di ricongiungere le reciproche posizioni di credito o di debito, può essere fatta sulla base di documenti provvisori (il progetto di bilancio), evidenziando tale circostanza.

1.5 mancata conciliazione tra contabilità finanziaria e contabilità economico patrimoniale per quanto riguarda i crediti e i debiti.

Il conto economico del Comune si è chiuso con un utile di €2.132.207,50. Il patrimonio netto al 31/12/2016 è pari a € 28.589.807,13. Non risulta rilevabile il valore dei debiti. Il valore dei crediti è pari ai residui attivi, al lordo quindi del FCDE. Il differenziale tra patrimonio netto finale ed iniziale, pari a € 1.828.011,10 non trova conciliazione con il risultato di esercizio e non vi è alcuna evidenza nella relazione dell'organo di revisione. E' stata quindi *sottoposta ad* approfondimento istruttorio la conciliazione con i dati della contabilità finanziaria per: Crediti vs/ residui attivi; Debiti vs/ residui passivi, nonché la natura della variazione di valore del patrimonio netto dal 01/01/2016 al 31/12/2016. L'ente ha risposto che: *"Con riferimento alle domande poste non è ancora possibile fornire le informazioni richieste in quanto l'elaborazione dei documenti economico-patrimoniali è stata svolta, come anticipato informalmente, da un professionista esterno dal quale stiamo ancora aspettando un riscontro, nonostante i ripetuti solleciti. Tale attesa da parte nostra ha comportato anche ritardo nell'invio di questa nota. Alleghiamo a tal proposito la nota prodotta ieri dalla [..] società Innovapa, "In riferimento all'oggetto Vi informiamo che, a causa di precedenti impegni assunti, abbiamo potuto prendere in esame la Vs. richiesta solamente nella giornata odierna.*

In relazione alla complessità generale della situazione di cui ci chiedete riscontro, essendo la richiesta di informazioni relativa all'incarico ricevuto nell'anno 2017 e relativo all'esercizio 2016, primo anno di elaborazione per il Vs. ente, abbiamo la



necessità' di disporre di un tempo adeguato per poterVi produrre una risposta esaustiva. Consapevoli della necessità' di fornirVi le necessarie informazioni con la dovuta tempestività, Vi assicuriamo la nostra disponibilità' a fornirVi le informazioni richieste entro la mattinata di Mercoledì 22 maggio p.v. ". Con la successiva nota prot. 9941 del 5 giugno 2019, prot. Cdc n. 7277 del 10 giugno 2019, il sindaco ed il Revisore hanno integrato la risposta istruttoria di cui sopra, a seguito della comunicazione della società che gestisce il software contabile dell'ente, precisando: "A tale riguardo si osserva che con le scritture della gestione dell'esercizio 2017 si è provveduto ad apportare le dovute e necessarie correzioni al fine di riconciliare i debiti con i residui passivi ed i crediti con i residui attivi al 31/12/2017 sanando quindi anche l'anomalia della mancata conciliazione riscontrata nell'esercizio precedente. Ciò è stato possibile mediante una scrittura di rettifica che ha integrato il dato dell'apertura con quanto mancante a livello di debiti non registrati l'esercizio precedente senza però modificare la colonna del prospetto che reca l'approvato dell'anno 2016. Tale rettifica ha infatti avuto l'effetto di adeguare i debiti riportati dall'apertura (mancanti della riconciliazione) a quanto effettivamente doveva essere rappresentato nell'esercizio 2016 e permettere quindi la corretta partenza per l'elaborazione delle scritture della gestione 2017 che, come espresso poco sopra, hanno sanato l'anomalia riscontrata nell'esercizio precedente evidenziando la corretta riconciliazione tra crediti/residui attivi e debiti/residui passivi alla data del 31/12/2017.-Si precisa infine, con riferimento al punto 3 dell'istruttoria, che in questi giorni si è già provveduto a rimuovere gli errori presenti nel sistema BDAP; pertanto il consuntivo 2016 risulta ora correttamente acquisito in tutti i suoi schemi."



E' stato preso atto della risposta dalla quale discende che nello Stato Patrimoniale 2016 non sono stati apposti correttamente i valori dei crediti e dei debiti , e che la riconciliazione è avvenuta nello Stato patrimoniale 2017. Con riguardo alla variazione del patrimonio netto, nulla viene precisato nella nota ufficiale di risposta, tuttavia in una relazione informale alla stessa allegata, risulta che :“Il patrimonio netto registra un incremento di euro 1.828.011,11, costituiti da: Euro 2.132.207,50 relativi al risultato economico dell'esercizio 2016; Euro 527.416,08 in riferimento alle “opere a scomputo” non rilevate ai fini finanziari, destinati al finanziamento degli investimenti portati a incremento delle riserve del patrimonio netto; Euro 94.722,97 quota permessi di costruire utilizzati per investimenti in c/capitale; Euro 926.335,46 minor Riserva di Capitale, riconducibile alla riserva di rivalutazione a fronte della scritture di “partite di giro” e come differenza residuale tra attivo e passivo di bilancio.”

Il Collegio nell'invitare al perseverante e costante rispetto sostanziale delle regole contabili armonizzate, ricorda che la competenza finanziaria c.d. potenziata impone che la registrazione contabile avvenga nel momento in cui le obbligazioni sono giuridicamente perfezionate, siano esse attive o passive, determinanti entrate e spese, ma con l'imputazione all'esercizio in cui l'obbligazione viene a scadenza. Suddetta competenza unitamente alla rilevazione unitaria dei fatti di gestione garantita dall'integrazione dei valori nelle manifestazioni sia finanziarie sia economico patrimoniali – in discontinuità con il precedente ed abrogato strumento della trasformazione dei valori finanziari in economico-patrimoniali prevista dall'articolo 229 comma 9 del D.LGS n 267/2000- concorre alla realizzazione della piena e fedele rappresentazione delle poste contabili e quindi a disegnare concretamente la capacità

gestionale, le potenzialità e le debolezze finanziarie dell'ente.

1.6 Riscossione delle entrate derivanti dall'attività di lotta all'evasione tributaria

Al punto 1.6.1 si è rilevato che la percentuale di riscossione a competenza delle entrate in argomento nel 2016 era pari al 34,93%, rispetto a valori da accertamento di € 168.881,11 a fronte di esiti da riscossione di € 58.990,51. In merito alla riscossione di tali entrate a residuo, nella relazione al consuntivo, l'Organo di revisione precisa *“Alla data di redazione della presente relazione, il residuo totale di Euro 124.487,89 si è ridotto ad Euro 69.561,64; si invita l'Ente a monitorare costantemente gli incassi e a porre eventualmente in essere in modo tempestivo le azioni di recupero coattivo”*. L'Organo di revisione nella relazione al rendiconto ha altresì rilevato che *“Relativamente all'avvio del programma di recupero tributario, al invita l'Ente a proseguire e a consolidare le iniziative Intraprese, privilegiando l'utilizzo delle risorse interne di mezzi e di personale, ma anche avvalendosi di incarichi ad operatori esterni, come realizzati nel corso del 2016”*.

All' approfondimento istruttorio l'ente ha rappresentato che *“Per quanto riguarda la riscossione in conto competenza si rileva che l'attuazione di molta parte dell'attività accertativa nella seconda metà dell'anno 2016 ha comportato un posticipo della relativa riscossione Per quanto riguarda invece l'andamento dell'incasso dei residui, lo stesso appare in linea con i tempi della riscossione ordinaria e coattiva: residui al 31/12/2016 Euro 124.487,89; residui al 31/12/2017 (stessi riferimenti) Euro 45,645,56; residui al 31/12/2018 (stessi riferimenti) Euro 25.751,01; residui ad oggi (stessi riferimenti) Euro 15.115,72.”*

La Sezione si riserva ulteriori approfondimenti nel corso dei controlli sugli esercizi finanziari successivi.

PQM

La Sezione regionale di controllo per il Veneto con riferimento al Rendiconto 2016 del Comune di Colognola ai Colli (Vr):

- invita l'ente al superamento delle criticità evidenziate sul rendiconto 2015;
- richiama al rispetto del termine previsto per l'approvazione del rendiconto e degli obblighi di cui all'art. 41 Comma 1 D.L. 66/2014;
- raccomanda il monitoraggio nella formazione e nella gestione dei residui attivi e passivi, nella corretta contabilizzazione delle entrate relative ai mutui assunti con la Cassa Depositi e Prestiti e l'aggiornamento dei cronoprogrammi di spesa;
- raccomanda un proattivo monitoraggio degli Organismi partecipati e delle reciproche posizioni debitorie e creditorie;
- raccomanda un attento monitoraggio della riscossione delle entrate derivanti dall'attività di lotta all'evasione tributaria;
- -raccomanda un'attenta applicazione dei principi in materia di contabilità economico-patrimoniale;
- 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 Colognola ai Colli (Vr).

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 25 luglio 2019.

Il Magistrato relatore

Maristella Plomena
Maristella Plomena

Il Presidente f.f.

Elena Brandolini
Elena Brandolini

Depositata in Segreteria il

22 GEN. 2020

IL DIRETTORE DI SEGreteria

Dott.ssa Letizia Rossini

