

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO La Segreteria

Trasmissione via pec

CORTE DEI CONTI

0009422-06/12/2018-SC VEN-T97-P

Al Presidente del Consiglio Comunale

Al Sindaco del Comune di

TRIBANO (PD)

e per il tramite dell'Ente

All'Organo di revisione economicofinanziaria del Comune di

TRIBANO (PD)

Oggetto: trasmissione delibera n. 508/2018/PRSE del 4 settembre 2018

Secondo quanto stabilito nel dispositivo, si trasmette ai soggetti in indirizzo la delibera n. 508/2018/PRSE, adottata dalla Sezione regionale di controllo per il Veneto in data 4 settembre 2018.

Distinti saluti.

Comune di Tribano
Provincia di Padova
Prot. n° 0008251 Fas. del 07-12-2018 Arrivo
Uff. SINDACO - SEGRETARIO COM. - SEGRETERIA

RAGIONERIA -

Il Direttore della Segreteria Dott sta Letizia Rossini





REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 04/09/2018

composta dai Magistrati:

Diana CALACIURA TRAINA

Presidente

Maria Laura PRISLEI

Consigliere relatore

Giampiero PIZZICONI

Consigliere

Amedeo BIANCHI

Consigliere

Francesco MAFFEI

Primo Referendario

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 questionarlo 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 TRIBANO (PD);

VISTA l'ordinanza del Presidente n. 42/2018 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il Relatore, Consigliere Maria Laura Prislei;

FATTO

Dall'esame del questionario e della relazione sul rendiconto 2015 del Comune di TRIBANO (PD), redatta ai sensi dell'art. 1, commi 166 e segg. della legge 23 dicembre 2005 n.266 e dai dati in possesso di questa Corte, emergevano talune criticità, così di seguito compendiate:

- 1. omessi controlli interni di gestione, ex art. 198-bis del TUEL;
- 2. insufficiente accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità FCDE (solo euro 316,51) e omessi accantonamenti ai fondi per i contenziosi e per le perdite degli organismi partecipati (considerato che il Comune partecipa direttamente al Consorzio Padova Sud, con una quota del 1,6542%, il quale presenta passività potenziali);
- 3. irrisori importi (solo euro 258,00) delle entrate, accertamenti e riscossioni

equivalenti, per violazioni al codice della strada;

- 4. violazione parametro di *deficitarietà* strutturale n. 7 (risultato 197,47% ben oltre la soglia legale del 150%);
- 5. errata contabilizzazione delle anticipazioni di liquidità mantenute tra i residui passivi del titolo IV°, ex titolo III°, rimborso prestiti, anziché nel previsto e specifico fondo come quota accantonata del risultato di amministrazione;
- **6.** tardiva approvazione del preventivo 2016/2018.

Con nota istruttoria, inviata per le vie brevi, con posta elettronica ordinaria, del 29/06/2018, indirizzata al Responsabile finanziario comunale e all'Organo di revisione, si chiedevano chiarimenti in merito alle suddette criticità.

Il Comune di TRIBANO (PD) ha riscontrato l'istruttoria con deduzioni trasmesse con le medesime modalità su descritte, in data 13/07/2018, prot. comunale n. 4684 del 12/07/2018.

All'esito della suddetta risposta, il Magistrato istruttore ritenendo la sussistenza dei presupposti di legge ha deferito la questione alla Sezione Regionale del controllo per l'esame e la pronuncia di competenza, evidenziando il permanere di taluni profili di criticità emergenti dall'esame del rendiconto 2015 del Comune di TRIBANO (PD).

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 1º 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 previgenti.

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.

Ciò doverosamente precisato, 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 della recommi 166 e ss., della richiamata legge n. 266/2005, dall'Organo di revisione della recommi 166 e ss., della richiamata legge n. 266/2005, dall'Organo di revisione della recommi 166 e ss., della richiamata legge n. 266/2005, dall'Organo di revisione della recommi 166 e ss., della richiamata legge n. 266/2005, dall'Organo di revisione della recommi 166 e ss., della richiamata legge n. 266/2005, dall'Organo di revisione della recommi 166 e ss., della richiamata legge n. 266/2005, dall'Organo di revisione della recommi 166 e ss., della richiamata legge n. 266/2005, dall'Organo di revisione della recommi 166 e ss., della richiamata legge n. 266/2005, dall'Organo di revisione della recommi 166 e ss., della richiamata legge n. 266/2005, dall'Organo di revisione della recommi 166 e ss., della richiamata legge n. 266/2005, dall'Organo di revisione della recommi 166 e ss., della richiamata legge n. 266/2005, dall'Organo di revisione della recommi 166 e ss., della richiamata legge n. 266/2005, dall'Organo di revisione della recommi 166 e ss., della richiamata legge n. 266/2005, dall'Organo di revisione della recommi 166 e ss., della richiamata legge n. 266/2005, dall'Organo di revisione della recommi 166 e ss., della richiamata legge n. 266/2005, dall'Organo di recommi 166 e ss., della richiamata legge n. 266/2005, dall'Organo di recommi 166 e ss., della richiamata legge n. 266/2005, dall'Organo di recommi 166 e ss., della richiamata legge n. 266/2005, dall'Organo di recommi 166 e ss., della richiamata legge n. 266/2005, dall'Organo di recommi 166 e ss., della richiamata legge n. 266/2005, dall'Organo di recommi 166 e ss., della richiamata legge n. 266/2005, dall'Organo di recommi 166 e ss., della richiamata legge n. 266/2005, dall'Organo di recommi 166 e so., della richiamata legge n. 266/2005, dall'Organo di recommi 166 e so., della richiam



relazione al conto consuntivo 2015 e al bilancio di previsione 2016 del Comune di TRIBANO (PD) 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 (del 29/06/2018).

I rilievi formulati evidenziavano le criticità esposte in narrativa.

Va preliminarmente sottolineato che il Comune di TRIBANO (PD) era stato destinatario di apposita pronuncia per l'esercizio 2014 (n. 269/2017/PRSE), in cui la Sezione aveva proceduto a rilevare le criticità sussistenti nell'errato computo del risultato di amministrazione all'esito della ricognizione straordinaria dei residui per errato calcolo del fondo pluriennale vincolato (FPV), nell'errata contabilizzazione delle anticipazioni di liquidità, nell'assenza di accertamenti e riscossioni per violazioni al codice della strada e nella carenza di governance degli organismi partecipati.

Nell'esercizio qui considerato, il fondo di cassa ammonta, al 31/12/2015, ad euro 858.157,86 (a fronte di una cassa iniziale di euro 748.926,80) e la rigidità del bilancio (o della spesa corrente) si attesta al 34,25%.

L'approfondimento svolto sui contenuti del questionario e a seguito della nota più sopra indicata restituisce un quadro istruttorio caratterizzato da una ripetuta violazione dei principi contabili, suffragato da una serie di criticità di seguito esposte.

1. Il Comune ha espressamente affermato di non aver effettuato il controllo interno di gestione e, per l'effetto, non ha inviato alla Sezione il referto annuale come previsto ex art. 198-bis del TUEL. Su tale materia, l'art. 147-quinquies del TUEL espressamente stabilisce che "il controllo sugli equilibri finanziari è svolto sotto la direzione e il coordinamento del responsabile del servizio finanziario e mediante la vigilanza dell'organo di revisione, prevedendo il coinvolgimento attivo degli organi di governo, del direttore generale, ove previsto, del segretario e dei responsabili dei servizi, secondo le rispettive responsabilità".

1 2 Yr

Si rammenta, quindi, in questa sede, il ruolo che sul controllo della gestione dell'Ente svolge il sistema dei controlli interni, a cui sono preposti, ciascuno per la sua parte, il Responsabile del Servizio Finanziario, l'Organo di revisione, il Segretario comunale, i Responsabili dei servizi, gli Organi politici: la mancata corretta attivazione da parte di detti soggetti, si ricorda, può di conseguenza, a seguito dell'omissione di qualsiasi comunicazione o azione relativa alla presenza di un eventuale *vulnus* agli equilibri di bilancio (prodromica alla più grave situazione di predissesto), determinare la conseguente realizzazione della fattispecie contemplata dall'art. 148 del TUEL di responsabilità amministrativa (a mente del quale cioè, in caso di rilevata assenza o inadeguatezza degli strumenti e delle metodologie di cui al secondo periodo del comma 1 del presente articolo, fermo restando quanto previsto dall'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, e successive modificazioni, e dai commi 5 e 5-bis dell'articolo 248 del presente testo unico, le sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti irrogano agli amministratori responsabili la condanna ad una sanzione pecuniaria da un minimo di cinque fino ad un

massimo di venti volte la retribuzione mensile lorda dovuta al momento di commissione della violazione).

L'omessa applicazione dei controlli interni potrebbe aver influenzato una oculata programmazione della spesa, il cui mancato contingentamento potrebbe, nella sostanza, aver inciso sull'equilibrio di bilancio. Si osserva, infatti, che, nell'ottica di sana gestione che permea l'intero ordinamento e la cui cogenza deriva direttamente dalla sua riconosciuta matrice comunitaria, non si possono generare alterazioni sostanziali dell'equilibrio, in relazione alla puntuale e necessaria osservanza del principio costituzionale posto dal nuovo art. 97 della Costituzione (a mente del quale le pubbliche Amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico), oltreché naturalmente dell'art. 81 della medesima carta costituzionale.

2. Si riscontra l'errata quantificazione a rendiconto del fondo per i crediti di dubbia esigibilità (FCDE), considerato che ammonta a solo euro 316,51 (lo stanziamento, invece, era di euro 22.780,00). Si prende atto, dalla risposta istruttoria, dell'incremento del fondo in oggetto nei successivi esercizi finanziari 2016 e 2017 quantificato in euro 43.450,00.

Su tale materia, l'art. 3, comma 7, lettera e) del D.Lgs. 23/06/2011, n. 118, prevede che le amministrazioni pubbliche provvedono al riaccertamento straordinario dei residui, consistente, tra l'altro, "nell'accantonamento di una quota del risultato di amministrazione al 1° gennaio 2015, rideterminato in attuazione di quanto previsto dalla lettera b), al fondo crediti di dubbia esigibilità. L'importo del fondo è determinato secondo i criteri indicati nel principio applicato della contabilità finanziaria di cui all'allegato n. 4.2. Tale vincolo di destinazione opera anche se il risultato di amministrazione non è capiente o è negativo (disavanzo di amministrazione)". Tale accantonamento non è oggetto di impegno e genera un'economia di bilancio che confluisce nel risultato di amministrazione.

Già fin dal primo esercizio di applicazione del principio contabile, è disposto che l'ente, in sede di rendiconto, accantoni nell'avanzo di amministrazione "l'intero importo del fondo crediti di dubbia esigibilità quantificato nel prospetto riguardante il fondo allegato al rendiconto di esercizio, salva la facoltà prevista dalla recente normativa per gli esercizi dal 2015 al 2018". In particolare, "il primo accantonamento di una quota del risultato di amministrazione al fondo crediti di dubbia esigibilità è eseguito in occasione del riaccertamento straordinario dei residui, ed è effettuato con riferimento all'importo complessivo dei residui attivi risultanti dopo la cancellazione dei crediti al 31 dicembre 2014 cui non corrispondono obbligazioni perfezionate e scadute alla data del 1º gennaio 2015".

La Sezione osserva al riguardo che gli scostamenti dai principi del D.Lgs. n. 118 del 2011 in tema di armonizzazione dei conti pubblici non costituiscono solamente un vizio formale dell'esposizione contabile, ma risultano strumentali ad una manovra elusiva della salvaguardia degli equilibri del bilancio presidiati dall'art. 81 della Costituzione.

La manovra elusiva consiste essenzialmente nel programmare una spesa superiòre



quella consentita dalle risorse disponibili nell'esercizio finanziario (Corte Costituzionale, sentenza n. 279 del 23/11/2016).

Ciò è tanto più vero nel caso di errata quantificazione del FCDE, che ha la funzione di precludere l'impiego di risorse di incerta acquisizione ed è un fondo rettificativo, in diminuzione di una posta di entrata, finalizzato a correggere il valore nominale dei crediti dell'ente in relazione alla parte di essi che si prevede di non incassare in corso di esercizio (Corte Cost. sentenza n. 279/2016). Per questo motivo, in parte entrata si iscrive il credito al valore nominale (punto 3.3 dell'allegato 4/2 del D.Lgs. n. 118 del 2011), mentre tra le passività si inserisce l'importo di prevedibile svalutazione (art. 46 "fondo crediti di dubbia esigibilità", del D.Lgs. n. 118 del 2011 e punto 3.3 dell'allegato 4/2 del medesimo decreto), il quale viene accantonato proprio al fine di evitare un risultato di amministrazione negativo a seguito delle eventuali minusvalenze derivanti dalla riscossione dei crediti soltanto parziale

Il punto 9.2 dell'allegato 4/2 prevede che "le quote accantonate del risultato di amministrazione sono utilizzabili solo a seguito del verificarsi dei rischi per i quali sono stati accantonati. [...] L'utilizzo della quota accantonata per i crediti di dubbia esigibilità è effettuato a seguito della cancellazione dei crediti dal conto del bilancio, riducendo di pari importo il risultato di amministrazione".

Di talché le risultanze istruttorie evidenziano l'impossibilità di fornire una rappresentazione della situazione contabile in linea con i principi della contabilità armonizzata enunciati espressamente come finalità del coordinamento finanziario, ai fini dell'art. 117, comma 3, della Costituzione.

La Sezione si riserva di effettuare ulteriori controlli, anche in sede di esame dei rendiconti successivi, per la verifica della corretta applicazione dei principi contabili.

Quanto al mancato accantonamento al fondo per contenziosi, la Sezione ribadisce sul punto la doverosità della istituzione del fondo rischi, in quanto l'allegato 4/2 al D.Lgs. 118/2011 – disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili – prevede, tra l'altro, la costituzione di un apposito fondo per far fronte ad oneri derivanti da sentenza. Vengono sostanzialmente indicate due ipotesi sulle quali fondare la costituzione di tale fondo: – quando a seguito di contenzioso l'ente abbia una "significativa probabilità di soccombere"; – quando a seguito di sentenza non definitiva e non esecutiva l'ente sia condannato al "pagamento di spese".

L'Ente locale, alla domanda puntuale su tale omissione, non ha addotto alcuna motivazione.

In materia di fondo contenziosi, si rinvia all'Allegato n. 4/2 del D.Lgs. n. 118/2011 "principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria" che al punto 9.2 stabilisce che "il risultato di amministrazione è distinto in fondi liberi, vincolati, accantonati e destinati. La quota accantonata del risultato di amministrazione è costituita da: gli accantonamenti per le passività potenziali (fondi spese e rischi)". In particolare circa il Fondo spese legali va richiamato quanto stabilito nei medesimi Principi Contabili al punto 5.2 lettera h: "in occasione della prima applicazione dei principi applicati della



contabilità finanziaria, si provvede alla determinazione dell'accantonamento del fondo rischi spese legali sulla base di una ricognizione del contenzioso esistente a carico dell'ente formatosi negli esercizi precedenti, il cui onere può essere ripartito, in quote uguali, tra gli esercizi considerati nel bilancio di previsione o a prudente valutazione dell'ente, fermo restando l'obbligo di accantonare nel primo esercizio considerato nel bilancio di previsione, il fondo riguardante il nuovo contenzioso formatosi nel corso dell'esercizio precedente (compreso l'esercizio in corso, in caso di esercizio provvisorio). In presenza di contenzioso di importo particolarmente rilevante, l'accantonamento annuale può essere ripartito, in quote uguali, tra gli esercizi considerati nel bilancio di previsione o a prudente valutazione dell'ente. Gli stanziamenti riguardanti il fondo rischi spese legali accantonato nella spesa degli esercizi successivi al primo, 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. In occasione dell'approvazione del rendiconto è possibile vincolare una quota del risultato di amministrazione pari alla quota degli accantonamenti riguardanti il fondo rischi spese legali rinviati agli esercizi successivi, liberando in tal modo gli stanziamenti di bilancio riguardanti il fondo rischi spese legali (in quote costanti tra gli accantonamenti stanziati nel bilancio di previsione). L'organo di revisione dell'ente provvede a verificare la congruità degli accantonamenti".

La Sezione delle Autonomie con la deliberazione n. 9/2016/Inpr ha sottolineato a tale proposito che il principio contabile applicato della contabilità finanziaria introduce come fondo rischi 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 delle spese.

Anche nel caso del "fondo contenziosi" è richiesto, pertanto, un monitoraggio costante della sua formazione e della relativa adeguatezza per affrontare tempestivamente le posizioni debitorie fuori bilancio che si possono determinare a seguito degli esiti del giudizio.

È accertato infatti che una delle cause del rischio di squilibri strutturali del bilancio è rappresentata da sentenze che determinano per l'ente l'insorgere di oneri di rilevante entità finanziaria e che il bilancio non riesce ad affrontare con risorse disponibili nell'anno o nel triennio di riferimento del bilancio (art. 193 TUEL). La nota integrativa, allegata al bilancio, deve, anche nel caso del "fondo contenziosi", curare particolarmente l'indicazione dei criteri che sono stati adottati per pervenire alla decisione di accantonamento al "fondo rischi" e fornire valutazioni sulla gestione complessiva dei rischi da contenzioso per l'ente.

Tali valutazioni devono riguardare in modo particolare l'incidenza che il contenzioso in essere può avere sugli equilibri attuali e futuri del bilancio e della gestione e sulla capacità da parte dell'ente di fare fronte agli oneri che potrebbero insorgere dagli esiti dei giudizi in corso.

Più recentemente la Sezione delle Autonomie con deliberazione n. 14/2017/Inprecontenente "linee di indirizzo per la relazione dei revisori dei conti dei comuni, delle città

metropolitane e delle province sui bilanci di previsione 2017-2019 per l'attuazione dell'art. I comma 166 e seguenti della legge 23 dicembre 2005 n. 266", volte a fornire agli enti utili indicazioni di principio e operative su alcuni profili di particolare rilevanza per la corretta programmazione e gestione del bilancio di previsione 2017-2019, ha peraltro sottolineato: "particolare attenzione deve essere riservata alla quantificazione degli altri accantonamenti a fondi, ad iniziare dal Fondo contenzioso, legato a rischi di soccombenza su procedure giudiziarie in corso. Risulta essenziale procedere ad una costante ricognizione e all'aggiornamento del contenzioso formatosi per attestare la congruità degli accantonamenti, che deve essere verificata dall'Organo di revisione. Anche in questo caso, la somma accantonata non darà luogo ad alcun impegno di spesa e confluirà nel risultato di amministrazione per la copertura delle eventuali spese derivanti da sentenza definitiva, a tutela degli equilibri di competenza nell'anno in cui si verificherà l'eventuale soccombenza".

A tal fine diviene assolutamente necessario accantonare le somme relative ai fini della costituzione del fondo rischi, sia per la significativa probabilità di soccombere, che, a maggior ragione, per l'esistenza di sentenze non definitive e non esecutive in cui l'ente sia condannato al pagamento di spese. Ciò in quanto, la finalità è infatti quella di non fare trovare l'Ente sguarnito nel momento in cui l'evento negativo che si è ritenuto probabile dovesse realizzarsi e comportare il pagamento di spese, sia legali che risarcitorie: la finalità è quella di preservare gli equilibri di bilancio, e richiederà quindi uno sforzo supplementare sul versante gestionale da parte dell'Ente volto a declinare in modo appropriato le esigenze sottese alla corretta applicazione dei principi contabili; l'entità del contenzioso dovrà essere nel contempo specificamente monitorato dall'Organo di Revisione e contenuto nella relazione allegata ai documenti programmatori, secondo quanto indicato dalla citata delibera di Sezione Autonomie n. 14/2017/Inpr.

Per quanto riguarda, invece, l'omesso accantonamento al fondo per le perdite degli organismi partecipati e ai fini della norma attributiva dei poteri di controllo, delineati in premessa ed intestati alla Corte dei conti, dalle risultanze istruttorie emerge, altresì, la violazione di un parametro ulteriore rispetto a quelli fin qui già esaminati e contemplato dal citato art. 148 bis del TUEL.

La Sezione non può, infatti, esimersi dall'osservare che l'equilibrio di bilancio potrebbe risultare vulnerato dal comportamento del Comune che ha omesso un fondamentale adempimento quale la quantificazione in misura congrua del fondo rischi considerato quanto si osserverà nel prosieguo.

In sede istruttoria, il Comune ha espressamente riconosciuto, in relazione ai mancati accantonamenti, con riferimento esplicito alla situazione del Consorzio Padova Sud, a cui il Comune partecipa direttamente, con la quota del 1,6542%, di aver accantonato nel 2016 e nel 2017 circa euro 100.000,00 "per coprire passività con la situazione gravosa verificatasi con il Consorzio Padova Sud".

Pur prendendo atto delle dichiarazioni dell'Ente, la Sezione evidenzia l'esigenza sottesa alla corretta e congrua determinazione dell'ammontare del predetto fondo cautelativo alla luce della situazione in cui versa il Consorzio succitato e qui sotto riportata.



Da esposti pervenuti a questa Sezione emerge un'operazione di accollo consistita nella cessione, da parte della Padova Tre s.r.l. (partecipata al 100% dal Consorzio e affidataria del servizio di raccolta rifiuti) al Consorzio (controllore, quindi, della sua controllata), di crediti insoluti della prima per euro 9.748.147,23 e nella contestuale assunzione, da parte del Consorzio, di debiti della società per lo stesso importo, relativi alla gestione fino al 31/12/2014, per i quali erano stati già concordati appositi piani di rientro con le ditte creditrici. Se alle passività potenziali succitate si aggiungono altri 21.912.227,00 di euro di costi sospesi derivanti, tra le altre cause, dalle precedenti gestioni dei Consorzi Bacino Padova 3 e 4, ne deriva una passività potenziale complessiva pari a 31.660.374,23 di euro con un impatto nel bilancio dell'Ente locale pari ad euro 523.725,91. Di fronte alle cifre sopra riportate risulta di palmare evidenza la necessità di costituire un congruo accantonamento per fronteggiare le potenziali passività suesposte.

Nel corso dell'istruttoria, inoltre, è emerso che all'operazione in questione si era interessata la Guardia di finanza e che era in atto un'indagine della Procura della Repubblica di Padova e di Rovigo. Vi è da dire che la controllata è nel frattempo fallita (con sentenza del Tribunale di Rovigo del 03/10/2017) e per una serie di fatti ritenuti penalmente rilevanti la Procura del Tribunale di Rovigo ha chiesto il rinvio a giudizio dei presunti responsabili (amministratori e revisori dei due organismi interessati) per i quali è stata fissata l'udienza preliminare innanzi al Gip del Tribunale di Rovigo, in funzione di Gup, il prossimo 7 novembre.

In merito alle vicende del Consorzio Padova Sud, questa Sezione rileva, 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 socio, 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). Questa Sezione ricorda che la legge di stabilità per il 2014 (L. n. 147/2013) già vigente al momento della realizzazione dell'operazione di accollo, prevede specifiche misure dirette a responsabilizzare gli enti territoriali, attraverso l'accantonamento di risorse destinare a garantire gli enti medesimi dalle perdite degli organismi da essi partecipati (art. 1, co. 551 e 552 e poi art. 21 del D.Lgs. n. 175/2016) e sottolinea l'importanza di preservare gli equilibri di bilancio anche con riferimento alle vicende economico-finanziarie di tali organismi. 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).

3. Dall'esame del rendiconto 2015, è emerso un valore del rapporto tra riscossioni e accertamenti della competenza per le violazioni al codice della strada, pari al 100,00%, ma su un basso valore in assoluto pari a solo € 258,00, indice sintomatico di un'inefficiente attività di recupero dell'evasione tributaria. Il Comune, interrogato su tale aspetto, riferisce che "le sanzioni del codice della strada si rilevano per euro 258,00 – vi è un unico ordinativo di incasso".

In merito all'accertamento dei proventi derivanti dalle sanzioni per violazione al codice della strada, si specifica che per tali entrate, nel rispetto del principio contabile generale n. 9 della prudenza e del principio applicato della contabilità finanziaria n. 3.3 (secondo cui le entrate di dubbia e difficile esazione per le quali non è certa la riscossione integrale sono accertate per l'intero importo del credito), è escluso il c.d. accertamento per cassa ed è obbligatorio effettuare un accantonamento al fondo crediti di dubbia e difficile esigibilità, vincolando una quota dell'avanzo di amministrazione. Si precisa altresì che l'accertamento delle sanzioni avviene:

- alla data di notifica del verbale, in quanto la notifica del verbale, come la contestazione immediata, rende l'obbligazione esigibile. Nel caso in cui il verbale notificato non indichi l'importo della sanzione, oggetto di determinazione successiva, l'accertamento dell'entrata è effettuato sulla base della notifica dell'atto che quantifica la sanzione;
- qualora invece il trasgressore provveda al pagamento immediato (ossia in assenza di notifica), l'accertamento avviene per cassa;
- per le sanzioni non riscosse, che diventano titolo esecutivo dopo 60 giorni, si provvede ad integrare l'accertamento originario con le maggiori somme iscritte a ruolo (differenza tra somma iscritta a ruolo e somma originariamente accertata);
- per le sanzioni archiviate/annullate in sede di autotutela, si provvede alla riduzione dell'accertamento originario;
- per le entrate che negli esercizi precedenti a quello di entrata in vigore dei nuovi principi contabili sono state accertate "per cassa" fino al loro esaurimento dovranno continuare ad essere accertate per cassa. Pertanto, il principio della competenza finanziaria c.d. potenziato che prevede che le entrate debbano essere accertate e imputate contabilmente all'esercizio in cui è emesso il ruolo ed effettuato un accantonamento al fondo crediti di dubbia e difficile esigibilità, vincolando a tal fine una quota dell'avanzo di amministrazione è applicato per i ruoli emessi a decorrere dall'entrata in vigore del principio di competenza finanziaria applicato;
- per i ruoli coattivi relativi a ruoli emessi negli esercizi precedenti a quello di entrata in vigore del principio di competenza finanziaria potenziato, fino al loro esaurimento dovranno continuare ad essere accertate per cassa.
- L'allegato 4.2 del d.lgs. 118/2011, corretto e integrato dal d.lgs. 126/2014, relativamente ai proventi dalle sanzioni per violazione del codice della strada, specifica altresì che la revisione dell'accertamento originario può avvenire con periodicità stabilita dall'ente e, in



ogni caso, in sede di salvaguardia degli equilibri di bilancio, entro il 31 luglio e in sede di assestamento contestualmente alla revisione del fondo crediti di dubbia e difficile esigibilità.

4. La preoccupazione che emerge in relazione alle risultanze istruttorie circa il potenziale vulnus agli equilibri di bilancio, riferibile all'inosservanza delle regole contenute nella normativa sull'armonizzazione contabile, appare corroborata dall'avvenuto sforamento del parametro di deficitarietà n. 7 del D.M 18/02/2013 il cui disposto qui si riporta: "consistenza dei debiti di finanziamento non assistiti da contribuzioni superiore al 150 per cento rispetto alle entrate correnti per gli enti che presentano un risultato contabile di gestione positivo e superiore al 120 per cento per gli enti che presentano un risultato contabile di gestione negativo (fermo restando il rispetto del limite di indebitamento di cui all'art. 204 del TUEL)": lo stock complessivo del debito (stock debito/entrate correnti) si attestava al 197,47% ben superiore alla soglia legale del 150%.

In sede istruttoria, l'Ente, al riguardo, ha precisato che "sono in corso azioni mirate alla ristrutturazione del debito, in esito al parametro di deficitarietà".

Pur prendendo atto favorevolmente di quanto affermato dall'Ente, la criticità dello sforamento del parametro ministeriale di deficitarietà strutturale n. 7 permane ed emerge per tabulas dalla documentazione versata in atti. Tale circostanza, pur nel pieno rispetto di quanto stabilito dall'art. 204 TUEL, potrebbe determinare una sensibile attenuazione della possibilità per l'Ente di far fronte alle proprie obbligazioni. Sul piano finanziario, tale valutazione trova indiretto riscontro nella mancata scelta di attivarsi sulla componente di spesa corrente che deriva dall'indebitamento. Alla luce di quanto evidenziato, si ritiene pertanto opportuno segnalare che, anche in relazione alla difficile situazione generale della finanza pubblica, ogni azione tesa alla limitazione del debito entro limiti fisiologici e al contenimento della relativa componente di parte corrente, rappresenta un modello di sana gestione finanziaria, la cui verifica e attuazione deve tenere del contesto generale in cui si opera.

X

Nel caso di specie, l'Ente locale, pur nella piena autonomia decisionale, non può non tener conto degli obblighi derivanti dall'ordinamento internazionale e nazionale che ha più volte e in ambiti diversi ravvisato la necessità di un generalizzato abbassamento del livello di indebitamento, a garanzia del più generale interesse di proteggere la finanza pubblica e la stabilità dei conti, nazionali e sovranazionali.

La preoccupazione che venga garantita la sostenibilità dell'indebitamento viene affrontata anche nella legge rinforzata 24 dicembre 2012, n. 243 attuativa del nuovo articolo 81 della Costituzione, recante "disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma della Costituzione" (art. 81 riformulato dalla Legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1). Appare di palmare evidenza che ogni ente locale e la stessa Regione dovranno sin d'ora tenere in debita considerazione, anche nel ricorso alla contrazione dei mutui autorizzati o autorizzabili, questa nuova realtà giuscontabile che pone necessariamente gli enti interessati dalla norma a dover confrontare il proprio indebitamento con quello di tutti gli enti territoriali contemplati nel comma 1, dell'articolo 10 della legge 243/2012, al fine di rendere

coerente con i nuovi vincoli normativi il livello complessivo dell'indebitamento a livello regionale.

L'irregolarità derivante dallo sforamento di uno dei parametri di valutazione della deficitarietà appare, tuttavia, potenzialmente foriera di futuri pregiudizi, atteso, nel caso in specie che l'entità (197,47%) rilevata ben potrebbe incidere in sede di mantenimento degli equilibri di bilancio del Comune e più in generale per una sana gestione finanziaria.

5. La Sezione ha rilevato, inoltre, che il comune ha fatto ricorso all'anticipazione di liquidità ai sensi del D.L. 35/2013, contabilizzandola erroneamente nel risultato di amministrazione (criticità già emersa con la delibera sull'esercizio 2014).

Il comune, per le vie brevi, non ha comunicato alcunché.

A tal proposito, la Corte dei Conti - Sezione delle Autonomie con deliberazione n. 33/SEZAUT/2015/OMIG. richiamando le indicazioni fornite dell'Economia e delle finanze con nota n. 53240 del 28 giugno 2013, si è così espressa: "nei bilanci degli enti locali soggetti alle regole dell'armonizzazione contabile, la sterilizzazione degli effetti che le anticipazioni di liquidità erogate ai sensi del decretolegge 8 aprile 2013, n. 35, convertito dalla l. 6 giugno 2013, n. 64, e successive modificazioni, integrazioni e rifinanziamenti, producono sul risultato di amministrazione va effettuata stanziando nel Titolo della spesa riguardante il rimborso dei prestiti un fondo, non impegnabile, di importo pari alle anticipazioni di liquidità incassate nell'esercizio, la cui economia confluisce nel risultato di amministrazione come quota accantonata ai sensi dell'art. 187 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Il fondo di sterilizzazione degli effetti delle anticipazioni di liquidità va ridotto, annualmente, in proporzione alla quota capitale rimborsata nell'esercizio. L'impegno contabile per il rimborso dell'anticipazione va imputato ai singoli bilanci degli esercizi successivi in cui vengono a scadenza le obbligazioni giuridiche passive corrispondenti alle rate di ammortamento annuali. La relativa copertura finanziaria va assunta a valere sulle risorse che concorrono all'equilibrio corrente di competenza, individuate ex novo ovvero rese disponibili per effetto di una riduzione strutturale della spesa". "L'utilizzo del fondo di sterilizzazione ai fini dell'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità di cui all'art. 2, comma 6, d.l. 19 giugno 2015, n. 78, convertito dalla l. 6 agosto 2015, n. 125, non deve produrre effetti espansivi della capacità di spesa dell'ente".

In proposito la Sezione sottolinea che è ormai pacifico, dopo le ricostruzioni fatte dalla Sezione delle autonomie di questa Corte (deliberazioni n. 19/2014, n. 33/2015 e n. 9/2016), ma soprattutto a seguito della interpretazione data dalla Corte costituzionale (sent. 181/2015), che l'anticipazione ai sensi del D. L. n. 35/2013 opera solo come una anticipazione di cassa di più lunga durata, di per sé inidonea ad incidere sul risultato di amministrazione. Quindi l'accantonamento conseguente ha come funzione, non il finanziamento del disavanzo, bensì impedire un incremento della capacità di spesa mediante la sterilizzazione degli effetti delle anticipazioni di liquidità riscosse in entrata. In particolare, in tal guisa, si preclude qualunque utilizzo in bilancio di dette risorse per la copertura di pregressi disavanzi ovvero di spese diverse e ulteriori rispetto alla finalità tipica del pagamento dei debiti certi, liquidi ed esigibili previsti dalla legge (Sezione delle



Autonomie, deliberazione n. 33/2015).

L'allocazione contabile di un apposito fondo per anticipazioni di liquidità nella parte accantonata del risultato di amministrazione è stata, peraltro, confermata dal Decreto del Ministero dell'Economia del 4 agosto 2016 che, nel definire gli aggiornamenti degli allegati al D. Lgs. n. 118/2011, ha espressamente previsto, nella parte dedicata alla composizione del risultato di amministrazione al 31 dicembre, l'inserimento della seguente voce: "fondo anticipazioni liquidità decreto-legge n. 35 del 2013 e successive modifiche e rifinanziamenti".

6. Si accerta, inoltre, la tardiva approvazione del Bilancio di previsione 2016/2018, avvenuta con deliberazione del Consiglio comunale n. 17 del 18 maggio 2016, oltre il termine di cui all'art. 151 TUEL, come differito (30 aprile 2016) dall'art. 1, comma 1, D.M. 1° marzo 2016.

PQM

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 TRIBANO (PD):

- 1. rileva l'omissione dei controlli interni di gestione, ex art. 198-bis del TUEL;
- 2. rileva l'insufficiente accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità FCDE (solo euro 316,51) e omessi accantonamenti ai fondi per i contenziosi e per le perdite degli organismi partecipati (considerato che il Comune partecipa direttamente al Consorzio Padova Sud, con una quota del 1,6542%, il quale presenta passività potenziali);
- 3. rileva irrisori importi (solo euro 258,00) delle entrate, accertamenti e riscossioni equivalenti, per violazioni al codice della strada;
- 4. rileva la violazione del parametro di deficitarietà strutturale n. 7 (risultato 197,47% ben oltre la soglia legale del 150%);
- 5. rileva l'errata contabilizzazione delle anticipazioni di liquidità mantenute tra i residui passivi del titolo IV°, ex titolo III°, rimborso prestiti, anziché nel previsto e specifico fondo come quota accantonata del risultato di amministrazione;
- 6. accerta la tardiva approvazione del preventivo 2016/2018.

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 TRIBANO (PD).

Cosi deliberato in Venezia, nella Camera di Consiglio del 04/09/2018.

Il Magistrato Relatore

Il Presidente





Maria Laura/Pris/li

Depositata/in Segreteria il 28 NOV. 2018

IL DIRETTORE DI SEGRETERIA

Dott,ssa/Letizia Rossint

Diana Calaciura Traina

Hory Colociation