

COMUNE DI SANT'ELENA (PDV. PD)			
N. Prot.		Cat.	
ANAGRAFE	4 OTT 2018		
TECNICO	SEGRETERIA	TRASMISSIONE	STATO CIVILE
SINDACO	ASSESSORI	SERVIZI SOCIALI	POLIZIA LOCALE



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

La Segreteria

Trasmissione via pec

CORTE DEI CONTI



0008266-02/10/2018-SC_VEN-T97-P

Al Presidente del Consiglio
Comunale

Al Sindaco
del Comune di
SANT'ELENA (PD)

e per il tramite dell'Ente

All'Organo di revisione economico-
finanziaria
del Comune di
SANT'ELENA (PD)

Oggetto: trasmissione delibera n. 352/2018/PRSE del 17 luglio 2018

Secondo quanto stabilito nel dispositivo, si trasmette ai soggetti in indirizzo la delibera n. 352/2018/PRSE, adottata dalla Sezione regionale di controllo per il Veneto in data 17 luglio 2018.

Distinti saluti.

Il Direttore della Segreteria
Dott.ssa Raffaella Brandolese





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

Nell'adunanza del 17/07/2018

composta dai Magistrati:

Maria Laura PRISLEI	Presidente f.f., Consigliere relatore
Giampiero PIZZICONI	Consigliere
Tiziano TESSARO	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 questionario per gli Organi di Revisione Economico Finanziaria degli Enti Locali per l'attuazione dell'articolo 1, commi 166 e seguenti della legge 23 dicembre 2005, n. 266. Bilancio di previsione 2016-2018"*;

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

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

ESAMINATA la relazione sul rendiconto di gestione per l'esercizio finanziario 2015 e la relazione sul bilancio di previsione 2016-2018, redatte dall'Organo di Revisione del Comune di SANT'ELENA (PD);

VISTI i rilievi istruttori formulati con posta elettronica ordinaria del 13 giugno 2018;

VISTE le deduzioni pervenute via posta elettronica ordinaria del 21 giugno 2018;

VISTA l'ordinanza del Presidente n. 37/2018 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 SANT'ELENA (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. l'omissione di controlli interni di gestione, ai sensi dell'art. 198-bis, comma 1, del TUEL;
2. il risultato negativo della gestione di competenza cosiddetta "potenziata" (ai sensi del D.Lgs. n. 118/2011 e s.m.i.) pari a -10.626,61 euro;
3. l'omessa costituzione, a rendiconto, tra la quota accantonata del risultato di amministrazione, del fondo per i contenziosi e del fondo per le perdite degli organismi partecipati (per le passività potenziali del Consorzio Padova Sud);



4. la bassa percentuale del rapporto tra riscossioni e accertamenti in conto competenza dei proventi derivanti dalla lotta all'evasione tributaria (20,81%);
5. l'errata contabilizzazione delle entrate e delle spese elettorali regionali tra i servizi c/terzi.

Con nota istruttoria, inviata per le vie brevi, con posta elettronica ordinaria, del 13/06/2018, indirizzata al Responsabile finanziario comunale e all'Organo di revisione, si chiedevano chiarimenti in merito alle suddette criticità.

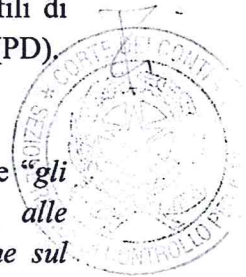
Il Comune di SANT'ELENA (PD) ha riscontrato l'istruttoria con deduzioni trasmesse con le medesime modalità su descritte, in data 21/06/2018.

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 SANT'ELENA (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 1° gennaio 2015, hanno adottato il principio della competenza finanziaria potenziata, mentre gli enti che hanno partecipato nel 2014 alla sperimentazione, ai sensi del citato art. 11, comma 15, del suddetto decreto, hanno adottato gli schemi di bilancio armonizzati, ai quali hanno affiancato, con finalità conoscitiva, gli schemi 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.

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



Ciò doverosamente precisato e passando ora all'esame delle criticità riscontrate a seguito dell'esame della relazione redatta ai sensi dell'art. 1, commi 166 e ss., della richiamata legge n. 266/2005, dall'Organo di revisione, in relazione al conto consuntivo 2015 e al bilancio di previsione 2016 del Comune di SANT'ELENA (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 13/06/2018).

I rilievi formulati evidenziavano prevalentemente le seguenti criticità:

1. l'omissione di controlli interni di gestione, ai sensi dell'art. 198-bis, comma 1, del TUEL;
2. il risultato negativo della gestione di competenza cosiddetta "*potenziata*" (ai sensi del D.Lgs. n. 118/2011 e s.m.i.) pari a -10.626,61;
3. l'omessa costituzione, a rendiconto, tra la quota accantonata del risultato di amministrazione, del fondo per i contenziosi e del fondo per le perdite degli organismi partecipati (per le passività potenziali del Consorzio Padova Sud);
4. la bassa percentuale del rapporto tra riscossioni e accertamenti in conto competenza dei proventi derivanti dalla lotta all'evasione tributaria (20,81%);
5. l'errata contabilizzazione delle entrate e delle spese elettorali regionali tra i servizi c/terzi.



Va preliminarmente sottolineato che il Comune di SANT'ELENA (PD) era stato destinatario di apposita pronuncia per l'esercizio 2014 (n. 326/2017/PRSE), in cui la Sezione aveva proceduto a rilevare il permanere di una situazione di sostanziale fragilità degli equilibri di bilancio dovuto alla reimputazione, in sede di ricognizione straordinaria dei residui al 01/01/2015, di tutte le obbligazioni giuridiche attive e passive non scadute al solo esercizio 2015, all'utilizzo di entrate *una tantum* per mantenere gli equilibri, alla carenza di *governance* degli organismi partecipati e alla mancata approvazione del piano per le azioni positive (PAP).

Nell'esercizio qui considerato, il fondo di cassa ammonta al 31/12/2015 ad € 391.823,86 (a fronte di una cassa iniziale di euro 472.943,78), e la rigidità del bilancio si attesta al 29,56%.

Le criticità, riscontrate sulla base del questionario che vanno attentamente vagliate nella gestione del bilancio degli esercizi futuri, testimoniano della necessità di operare 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 in chiave di tutela degli equilibri di bilancio.

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”.

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), oltretutto naturalmente dell'art. 81 della medesima carta costituzionale.

2. Preliminarmente, si vuole evidenziare che pur essendo il saldo di competenza, quale differenza tra accertamenti e impegni, positivo (punto 1.1 del Questionario sul Rendiconto 2015) per 56.807,39 euro, tale valore, comprensivo del Fondo pluriennale vincolato (FPV) risulta negativo per -10.626,61 euro.

I valori riportati possono essere un segnale di difficoltà dell'Ente nello stabile mantenimento degli equilibri, soprattutto di parte capitale.

Difatti, nel caso di specie, per l'esercizio di riferimento, le imputazioni di entrata afferenti il FPV a copertura di impegni originati in esercizi pregressi risultano inferiori a quelle in uscita a titolo di accantonamento a copertura degli impegni sorti nell'esercizio la cui scadenza avverrà in esercizi futuri; tale fenomeno determina quindi un “drenaggio” di risorse dalla gestione di competenza a favore di esercizi futuri. In tale ottica, la negatività del saldo della gestione di competenza comprensiva degli effetti del FPV può esprimere una presumibile carenza di pianificazione nella valutazione della dicotomia tra il momento del sorgere dell'obbligazione e il suo effettivo scadere.

3. 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.

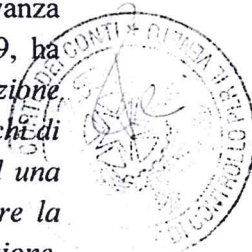
Anche nel caso del “*fondo contenziosi*” è richiesto, pertanto, un monitoraggio costante della sua formazione e della relativa adeguatezza per affrontare tempestivamente le posizioni debitorie fuori bilancio che si possono determinare a seguito degli esiti del

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/Inpr contenente "*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. 1 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 riferito, in relazione ai mancati accantonamenti, con riferimento esplicito alla situazione del Consorzio Padova Sud, a cui il Comune partecipa direttamente, con la quota del 0,917%, che *“il rendiconto della gestione per l'anno 2015 è stato approvato dal Consiglio Comunale in data 30/04/2016 e che a quella data l'Ente non disponeva di informazioni sufficienti per poter procedere ad un accantonamento. Il Comune di Sant'Elena ha più volte sollecitato nel corso del 2016 il Consorzio PADOVA SUD a fornire i dati del bilancio 2015 nonché i dati dettagliati concernenti l'entità e la composizione delle stesse. (rif.to note Prot n. 1458 del 10/03/2016 - Prot n. 6753 del 28/10/2016 e nota del Comune di Conselve prot. n. 7472 del 04/11/2016 a firma congiunta dei Comuni di Conselve, Terrassa Padovana; Cartura, Sant'Elena ed Arre). Solo in data 06/04/2017 con nota acquisita al protocollo comunale n. 2094 il Comune di Sant'Elena, avendo ricevuto dal Consorzio Padova Sud la documentazione da sottoporre all'Assemblea dei soci per l'Approvazione del Bilancio 2015, ha potuto procedere ad un accantonamento prudenziale. In fase di approvazione del rendiconto 2016 il comune di Sant'Elena, ha effettuato un piano di accantonamento annuo di € 28.705,00 per un numero di 7 anni per un totale complessivo di € 200.935,00. Tale importo è stato calcolato rapportando l'entità dei costi sospesi delle gestioni antecedenti al 2015 quantificati in complessivi € 21.912.227,00 alla quota di partecipazione del Comune di Sant'Elena pari allo 0,917%”*.

Pur prendendo atto delle dichiarazioni dell'Ente e dell'accantonamento disposto sul fondo in discussione a partire dal rendiconto dell'esercizio 2016, 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 (quindi, deteriorati) 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 (iscritti nel bilancio del 2014 del Consorzio) 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 290.325,63. Di fronte alle cifre sopra riportate risulta di palmare evidenza la necessità di costituire un congruo accantonamento per fronteggiare le potenziali passività suesposte (considerato, poi, il basso valore dei fondi liberi dell'avanzo 2015, pari ad euro 18.612,06).

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 destinate 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).

4. 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 20,81% (5.821,65/27.978,54) indice sintomatico di un'inefficiente attività di recupero dell'evasione tributaria. Il Comune, interrogato su tale aspetto, dopo aver premesso che il servizio di polizia locale è gestito in convenzione (di durata quinquennale, con scadenza 31/12/2019) riferisce che *“il Corpo intercomunale di Polizia Locale opera con il personale in servizio presso i singoli Comuni (personale con contratto di lavoro a tempo indeterminato e determinato). Tutti i proventi contravvenzionali derivanti dagli accertamenti degli illeciti amministrativi sono introitati dal Comune Capofila (Comune di Solesino) il quale li riversa ai singoli enti aderenti in proporzione alla spesa del personale di polizia locale sostenuta da ciascun ente. L'ufficio di Polizia locale intercomunale (che ha sede presso il Comune di Solesino) provvede a gestire l'intera*

procedura conseguente all'accertamento e contestazione delle violazioni, compresa la parte relativa al contenzioso, fino all'emissione degli eventuali provvedimenti per la riscossione coattiva. In considerazione del fatto che l'intero procedimento di riscossione compete al Comune Capofila (Solesino), compresa la gestione degli insoluti e che il riversamento agli enti aderenti avviene sulla base degli effettivi incassi il Comune di Sant'Elena non ha proceduto all'accantonamento a FCDE delle violazioni al Codice della strada in quanto non gestisce alcuna fase dell'entrata".

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.

5. Tra i “servizi conto terzi” è stata rilevata la voce “rimborso per consultazioni elettorali” pari ad euro 4.390,46 quale importo accertato, riscosso, impegnato e pagato, in contrasto con la lettera di cui al punto 5., dell'allegato 4/2, al D.Lgs. 118/2011, in cui si legge: “non hanno natura di servizi per conto di terzi e, di conseguenza, devono essere contabilizzate negli altri titoli del bilancio (...) le spese elettorali sostenute dai comuni per altre amministrazioni pubbliche”.

In risposta allo specifico quesito istruttorio relativo alla voce suddetta, l'Ente ha riferito che “nell'anno 2015 le spese elettorali a carico delle altre amministrazioni sono state contabilizzate ancora tra le partite di giro (nei servizi c/o terzi) Dall'anno 2016 sono stati istituiti in uscita appositi capitoli alla missione 1 programma 7, sia per il rimborso delle spese di personale che per le alte documentate spese inerenti il pagamento dei componenti di seggi e/o la fornitura di materiale da destinare all'elettorale. Mentre è stata istituita in entrata una previsione di pari importo per il rimborso delle spese elettorali a carico di altre amministrazioni”.

Questa Sezione prende atto delle determinazioni assunte dal Comune a valere dall'esercizio successivo al 2015 idonee a sanare, per il futuro, la criticità rilevata nell'esercizio di cui si discute, sulla base della disposizione succitata, in cui si afferma espressamente l'esclusione delle entrate e delle spese elettorali, sostenute dal Comune per le altre amministrazioni pubbliche, dal novero delle spese per servizi conto terzi.

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 SANT'ELENA (PD):

1. rileva l'omissione di controlli interni di gestione, ai sensi dell'art. 198-bis, comma 1, del TUEL;
2. rileva il risultato negativo della gestione di competenza cosiddetta “potenziata” (ai sensi del D.Lgs. n. 118/2011 e s.m.i.) pari a -10.626,61;
3. rileva l'omessa costituzione, a rendiconto, tra la quota accantonata del risultato di amministrazione, del fondo per i contenziosi e del fondo per le perdite degli organismi partecipati (con particolare riferimento alla partecipazione diretta al Consorzio Padova Sud, il cui bilancio 2015 non risulta essere mai stato approvato, ma che presenta passività potenziali);
4. rileva la bassa percentuale del rapporto tra riscossioni e accertamenti in conto competenza dei proventi derivanti dalla lotta all'evasione tributaria (20,81%);
5. rileva l'errata contabilizzazione delle entrate e delle spese elettorali regionali tra i servizi c/terzi.

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

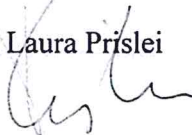
Copia della presente pronuncia sarà trasmessa al Presidente del Consiglio Comunale, al Sindaco ed all'Organo di Revisione Economico-Finanziaria del Comune di SANT'ELENA (PD).



Così deliberato in Venezia, nella Camera di Consiglio del 17/07/2018.

Il Presidente f.f., relatore

Maria Laura Prislei



Depositata in Segreteria il **27 SET. 2018**

IL DIRETTORE DI SEGRETERIA

Dott.ssa Raffaella Brandolese



