



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

GALZIGNANO TERME (PD)

All'Organo di revisione economico-
finanziaria
del Comune di

GALZIGNANO TERME (PD)

Oggetto: trasmissione delibera n. 153/2019/PRSE del 13 marzo 2019

Secondo quanto stabilito nel dispositivo, si trasmette ai soggetti in indirizzo la delibera n. 153/2019/PRSE, adottata dalla Sezione regionale di controllo per il Veneto in data 13 marzo 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 13 marzo 2019

composta dai magistrati:

Diana Calaciura TRAINA	Presidente
Maria Laura PRISLEI	Consigliere relatore
Giampiero PIZZICONI	Consigliere
Tiziano TESSARO	Consigliere
Amedeo BIANCHI	Consigliere
Maristella FILOMENA	Referendario
Marco SCOGNAMIGLIO	Referendario

VISTI gli artt. 81, 97, 100, 117 e 119 della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

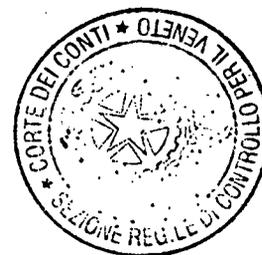
VISTO il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria una Sezione regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000, modificato con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004, e, da ultimo, con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229, del 19 giugno 2008;

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

VISTA la legge 5 giugno 2003 n. 131;

VISTA la legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, commi 166 e seguenti;

VISTA la legge 31 dicembre 2009, n.196;



VISTO il decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118;

VISTO l'art. 148-bis, comma 3, del TUEL, così come introdotto dalla lettera e), del comma 1 dell'art. 3, decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 213 del 7 dicembre 2012;

VISTA la legge 28 dicembre 2015 n. 208 (legge di stabilità 2016);

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

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

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

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti n. 6/SEZAUT/2017/INPR del 30 marzo 2017, recante le *“Linee guida e relativo questionario per gli organi di revisione economico finanziaria degli enti locali per l'attuazione dell'articolo 1, commi 166 e seguenti della legge 23 dicembre 2005, n. 66. Rendiconto della gestione 2016”*;

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

VISTA la deliberazione n. 15/2019/INPR con la quale la Sezione ha approvato il programma di lavoro per l'anno 2019;

ESAMINATA la relazione sul rendiconto di gestione per l'esercizio finanziario 2016, redatte dall'Organo di revisione del Comune di GALZIGNANO TERME (PD);

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, redatta dall'Organo di Revisione del Comune di GALZIGNANO TERME (PD);

VISTI i rilievi istruttori formulati con posta elettronica ordinaria del 17 gennaio 2019;

VISTE le deduzioni pervenute dall'Ente con nota prot. n. 734 del 23 gennaio 2019 con le medesime modalità suindicate, acquisita al prot. Cdc n. 685 del 25 gennaio 2019;

VISTA l'ordinanza del Presidente n.15/2019 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il relatore, Consigliere Maria Laura Prislei;

FATTO E DIRITTO

L'art. 1, commi 166 e 167, L. 266/2005 (Legge finanziaria 2006) stabilisce che *“gli organi degli enti locali di revisione economico-finanziaria trasmettono, alle competenti Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, una relazione sul bilancio di previsione dell'esercizio di competenza e sul rendiconto dell'esercizio medesimo”* (di seguito, *“Questionario”*) sulla base dei criteri e delle linee guida predisposte dalla Corte (Sezione delle Autonomie n. 6 /SEZAUT/2017/INPR) per il rendiconto 2016;



L'art. 148-bis del D.Lgs. 267/2000, inserito nel Testo unico degli enti locali dall'art. 3 del D.L. 174/2012, esplicita le finalità del controllo *de quo* (“*verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, della sostenibilità dell'indebitamento, dell'assenza di irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti.*”), ne definisce l'ambito (“*Ai fini di tale verifica, le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti accertano altresì che i rendiconti degli enti locali tengano conto anche delle partecipazioni in società controllate e alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici per la collettività locale e di servizi strumentali all'ente*”) e stabilisce gli effetti delle relative risultanze (“*Nell'ambito della verifica di cui ai commi 1 e 2, l'accertamento, da parte delle competenti sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, di squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spese, della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria, o del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno comporta per gli enti interessati l'obbligo di adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio. Tali provvedimenti sono trasmessi alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti che li verificano nel termine di trenta giorni dal ricevimento. Qualora l'ente non provveda alla trasmissione dei suddetti provvedimenti o la verifica delle sezioni regionali di controllo dia esito negativo, è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria*”).

L'esercizio 2016 vede operare a pieno regime le normative di riferimento della contabilità armonizzata, che, nel precedente esercizio 2015, come già evidenziato dalle Linee guida elaborate dalla Sezione delle Autonomie con la deliberazione n. 22/2016/INPR, avevano visto la loro prima applicazione mediante gli istituti che costituiscono la struttura della nuova contabilità quali il riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi, il Fondo pluriennale vincolato e il Fondo crediti di dubbia esigibilità.

In tale contesto, 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.

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 costituzionale 60/2013), la Sezione accerta anche criticità suscettibili di arrecare pregiudizio allo stabile mantenimento degli equilibri dell'Ente benché non integranti fattispecie di irregolarità sanzionabili nei termini sopra accennati.

7



Ciò doverosamente precisato e passando all'esame effettuato sulla relazione redatta ai sensi dell'art. 1, commi 166 e ss., della richiamata legge n. 266/2005 dall'Organo di revisione, in riferimento al conto consuntivo 2016, del Comune di GALZIGNANO TERME (PD), la Sezione deve richiamare l'attenzione dell'Ente sulle criticità riscontrate e sulle conseguenziali osservazioni e raccomandazioni di seguito rappresentate.

1. Richiamando i contenuti della deliberazione della Sezione n. 480/2018/PRSE del 13.11.2018 sul questionario Rendiconto 2015, si rileva, anche per l'esercizio 2016, lo sfioramento del parametro di deficitarietà n. 7 del D.M 18/02/2013 "*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)*". L'Ente infatti presenta uno stock complessivo del debito pari al 208,40% delle entrate correnti a fronte di un limite di 150%, ma un risultato della gestione di competenza positivo pari ad € 194.412,24.

Nella nota di chiarimenti citata in premessa, viene ribadito quanto già argomentato dall'Organo di revisione nella relazione sulla proposta di deliberazione rendiconto 2015, ovvero che "*dal 2011 non sono stati più assunti nuovi mutui e l'attuale programmazione non ne prevede l'assunzione, quantomeno fino al 2020*", nonché viene prodotta apposita "*certificazione piano rientro del debito alla data del 18 gennaio 2019*" dalla quale si evince che detto piano di rientro risulta rispettato dall'Amministrazione comunale.

2. Dalla documentazione versata agli atti, il fondo per contenziosi presentava una consistenza al 31.12.2016 di € 4.843,70, invariata rispetto al precedente esercizio.

Dalla relazione dell'Organo di revisione allegata alla proposta di deliberazione rendiconto 2016 si evinceva che l'ammontare dell'accantonamento effettuato si riferiva al pagamento di potenziali oneri derivanti da sentenze (spese legali). Altresi, "*E' stata resa dichiarazione dall'Ente circa la presenza di idonee polizze di assicurazione R.C. a copertura delle richieste di risarcimento in essere e in merito alla non sussistenza di contenziosi, cause civili e ricorsi amministrativi che possano determinare il potenziale formarsi di un debito fuori bilancio. Come già segnalato precedentemente, il revisore ricorda che è necessario effettuare una adeguata ricognizione del contenzioso con l'ausilio di legali, prima dell'eventuale utilizzo dall'avanzo di amministrazione disponibile come peraltro è stato specificato nella relazione al rendiconto.*". A riguardo, in sede di questionario rendiconto 2015, risultavano già acquisiti – in data 11.10.2018 – nuovi elementi, ovvero in sede di Bilancio di previsione 2018/2020 veniva acquisita formalmente apposita dichiarazione da parte dei legali "*nella quale si certifica che nell'ambito dei contenziosi non esistono domande e/o istanze risarcitorie volte alla condanna del Comune per il ristoro di eventuali pretesi pregiudizi subiti a seguito di atti e procedimenti emanati dal Comune*". L'Amministrazione comunale ha ribadito quanto sopra esposto, precisando che "*La medesima dichiarazione è stata confermata prima dell'adozione del provvedimento di salvaguardia degli equilibri di bilancio relativi all'esercizio 2018*". I fondi liberi dell'avanzo di amministrazione 2016 ammontano a



complessivi € 732.267,62.

LA Sezione ribadisce che è richiesto un monitoraggio costante del "fondo contenziosi" sia in fase di costituzione che in quella di valutazione di adeguatezza che consenta la sostenibilità dell'eventuale onere derivante dall'esito 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 specificatamente 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.

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 il 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.

Più recentemente la medesima 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, per 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 monitorata dall'Organo di Revisione e contenuta nella relazione allegata ai documenti programmatori, secondo quanto indicato dalla citata delibera di Sezione Autonomie n. 14/2017/INPR.

3. Dalla documentazione versata agli atti, risulta che l'Amministrazione comunale partecipava al Consorzio Bacino Padova Tre in liquidazione, commissariato ai sensi della legge regionale 31 dicembre 2012 n. 52, che a sua volta deteneva una partecipazione nella Padova Tre Srl. Il comune di Galzignano Terme, tuttavia, non ha aderito al Consorzio Bacino Padova Sud. Anche se indirettamente coinvolto si ritiene necessario sottolineare che il Consorzio Padova Sud detiene ora il 100% della società Padova Tre S.r.l. che risulta dichiarata fallita dal tribunale di Rovigo (nr. 66/2017 del 03.10.2017) e per la quale risulta come ultimo bilancio approvato, in data 19.12.2016, quello dell'esercizio 2015 con una perdita di € 1.998.480 a fronte di un capitale sociale di € 1.800.000.

Da esposti pervenuti a questa Sezione emerge un accordo di accollo, del 29/07/2015, data di approvazione del bilancio di esercizio del Consorzio, consistita nella cessione, da parte della Padova Tre s.r.l. (partecipata al 100% dal Consorzio e affidataria, al tempo, 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 su citate si aggiungono altri 21.912.227,00 di euro di costi sospesi (iscritti nel bilancio del 2014 del Consorzio) ne deriva una passività potenziale complessiva (non compensata da adeguati fondi svalutazione crediti e fondi spese e rischi futuri nel bilancio del Consorzio) pari a -31.660.374,23 di euro. Tali passività sembrano divenute effettive con l'approvazione, in data 10/08/2018, del bilancio 2016 del CPS con una perdita di € 23.530.775,00.

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 Rovigo. Vi è da dire che la controllata è nel frattempo fallita (con sentenza del Tribunale di Rovigo del 3/10/2017) 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).

In merito alle vicende del CPS, 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, c. 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).

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

PQM

la Sezione Regionale di Controllo per il Veneto nel concludere l'esame sulla documentazione inerente al Rendiconto per l'esercizio 2016 del Comune di GALZIGNANO TERME (PD):

1. rileva il reiterato sfioramento del parametro di deficitarietà ministeriale n. 7 con riferimento allo stock del debito
2. raccomanda un costante monitoraggio del contenzioso in essere ai fini del puntuale accantonamento al relativo fondo;
3. raccomanda un attento monitoraggio dei potenziali rischi che potrebbero derivare dagli eventi che hanno coinvolto il Consorzio Bacino Padova Sud pur non avendo aderito direttamente allo stesso.

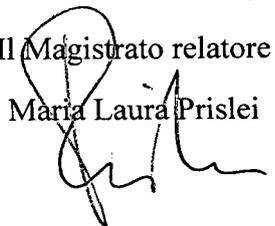
Si rammenta l'obbligo di pubblicazione della presente pronuncia ai sensi dell'art. 31 del D.Lgs. 33/2013.

Dispone che copia della presente deliberazione sia trasmessa in via telematica, mediante l'applicativo Con.Te, al Consiglio comunale, al Sindaco ed all'Organo di revisione economico-finanziaria del Comune di GALZIGNANO TERME (PD).

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 13 marzo 2019.

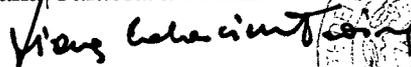
Il Magistrato relatore

Maria Laura Prislei



Il Presidente

Diana Calaciura Traina




Depositata in Segreteria il **12 GIU. 2019**

IL DIRETTORE DI SEGRETERIA

Dott.ssa Letizia Rossini



Comune di Galzignano Terme Prot. 5852 del 14-06-2019

procedimento amministrativo