



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

Nell'adunanza del 6 novembre 2019

composta dai Magistrati:

Salvatore PILATO	Presidente
Elena BRANDOLINI	Consigliere
Amedeo BIANCHI	Consigliere relatore
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 del D.L. 174/2012, 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. 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. 266. 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;

VISTA l’ordinanza presidenziale n. 5/2019 del 23 gennaio 2019 con la quale sono stati approvati i criteri di selezione degli enti da assoggettare al controllo;

ESAMINATA la relazione sul Rendiconto di gestione per l’esercizio finanziario 2016, redatta dall’Organo di revisione del Comune di Castelfranco Veneto (TV);

VISTA la nota prot. n. 2718 dell’1 aprile 2019, con la quale il Magistrato istruttore ha chiesto integrazioni e chiarimenti al Comune a seguito dell’esame del questionario;

VISTE la nota di risposta dell’ente prot. n. 18323 dell’11 aprile 2019, acquisita al protocollo Cdc n. 3289 dell’11 aprile 2019, e la successiva nota di integrazione del 24 giugno 2019, acquisita al protocollo Cdc n. 7526 del 24 giugno 2019;

ATTESI gli esiti dell’audizione tenutasi in data 10 settembre 2019 con il Sindaco, il Segretario Generale, il Presidente dell’Organo di revisione ed il Responsabile del Servizio Economico Finanziario del Comune di Castelfranco Veneto;

VISTA la nota esplicativa del Comune prot. n. 48864 del 4 ottobre 2019, acquisita al protocollo Cdc n. 9270 del 4 ottobre 2019;

VISTA l’ordinanza del Presidente n. 53/2019 di convocazione della Sezione per l’odierna seduta;

UDITO il Magistrato relatore, Consigliere Amedeo Bianchi

FATTO

A seguito dell’esame della relazione redatta ai sensi dell’art. 1, commi 166 e ss., della richiamata legge 23 dicembre 2005, n. 266, dall’Organo di revisione, in relazione al Rendiconto dell’esercizio 2016 del Comune di Castelfranco Veneto (TV), si sono riscontrate le seguenti criticità:

- ritardo nell’approvazione del Rendiconto dell’esercizio 2016;
- criticità in ordine alla salvaguardia degli equilibri di bilancio di parte corrente con l’utilizzo di entrate non ricorrenti;
- non adeguatezza del Fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE) e del Fondo per perdite società partecipate;
- omissione del prospetto sul rapporto tempestività dei pagamenti;

- chiusura in perdita dell'esercizio 2016 della partecipata Azienda per l'Edilizia Economica e Popolare - AEEP, con un risultato negativo di 2.115.053,00 euro.

Va preliminarmente sottolineato che il Comune di Castelfranco Veneto era già stato destinatario di apposita pronuncia per l'esercizio 2015 (n. 512/2018/PRSP) in cui la Sezione aveva proceduto a rilevare: una fragilità degli equilibri di bilancio di parte corrente; criticità in ordine alla determinazione del risultato di amministrazione ed alla corretta rappresentazione degli accantonamenti ai fondi rischi e dei vincoli; criticità nella gestione dei residui, con particolare riferimento all'operazione di riaccertamento straordinario; omesso prospetto del rapporto sulla tempestività dei pagamenti; consistente perdita della partecipata Azienda per l'Edilizia Economica e Popolare - AEEP.

Lo scrutinio della situazione finanziaria del Comune, riferita all'esercizio 2016, ha richiesto uno specifico approfondimento istruttorio, sfociato in apposita nota di richiesta prot. n. 2718 dell'1 aprile 2019. In esito alla predetta richiesta, il Comune ha fatto pervenire, con nota prot. n. 18323 dell'11 aprile 2019, acquisita al prot. Cdc n. 3289 dell'11 aprile 2019, e successive integrazioni del 24 giugno 2019, acquisite al prot. Cdc n. 7526 del 24 giugno 2019, i chiarimenti richiesti a cui ha fatto seguito l'audizione tenutasi in data 10 settembre 2019 con i responsabili del Comune e la successiva nota esplicativa prot. Cdc n. 9270 inviata dall'Ente il 4 ottobre 2019.

All'esito delle suddette risposte e dell'audizione del 10 settembre 2019, il Magistrato istruttore ritenendo la sussistenza dei presupposti di legge ha deferito la questione alla Sezione regionale di controllo per l'esame e la pronuncia di competenza, evidenziando il permanere di taluni profili di criticità emergenti dall'esame del Rendiconto 2016 e già accertate, per l'esercizio 2015, con la sopra menzionata delibera n. 512/2018/PRSP.

DIRITTO

L'art. 1, commi 166 e 167, L. n. 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. n. 267/2000, inserito nel Testo Unico degli Enti Locali dall'art. 3 del D.L. n. 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 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.

Tutto ciò premesso ed entrando nel merito delle criticità riscontrate, a seguito dell'esame delle relazioni a cura dell'Organo di revisione, con riferimento al Rendiconto 2016 del Comune di Castelfranco Veneto (TV), che hanno richiesto uno specifico approfondimento istruttorio sfociato nell'apposita richiesta di chiarimenti ed integrazioni alla quale è stato fornito riscontro, la Sezione, pur tenendo in debita considerazione quanto rappresentato e precisato dall'Ente, deve, al fine di prevenire potenziali gravi pregiudizi e danni irreparabili all'equilibrio di bilancio, richiamare l'attenzione dell'Ente sulle criticità riscontrate e sulle conseguenziali osservazioni e raccomandazioni di seguito rappresentate.

Ritardo nell'approvazione del Rendiconto

Il Collegio, in relazione al ritardo nell'approvazione del Rendiconto 2016 (5 maggio 2017), ricorda che il Rendiconto è atto ritenuto obbligatorio dalla legge (cfr., in termini, T.A.R. Campania Napoli, Sez. I, 7/10/2004, n. 13591) e che dal ritardo nell'approvazione o dalla sua omissione, nei casi più gravi, può conseguire l'attivazione della procedura

disciplinata dall'art. 137 del D. Lgs. n. 267/2000 e dall'art. 120, co. 2 e 3, Costituzione circa l'eventuale esercizio di poteri sostitutivi degli organi, poteri attribuiti al Governo, con possibilità di intimare una diffida ad adempiere ed eventualmente nominare un commissario ad acta.

Evidenzia altresì la Sezione la natura di atto prodromico del Rendiconto del penultimo esercizio antecedente quello cui si riferisce il bilancio, la cui assenza potrebbe comportare rilievi di illegittimità inerenti all'attendibilità e alla veridicità del successivo bilancio di previsione, attesa la chiara espressione contenuta nell'art. 172, co. 1, lett. a), del Testo Unico degli Enti Locali (D. Lgs. n. 267/2000) secondo cui al bilancio di previsione deve essere allegato il Rendiconto deliberato.

Ulteriori limitazioni per l'ente, *ope legis*, si ravvisano nell'esclusivo e limitato utilizzo dell'avanzo di amministrazione "presunto", anziché accertato (artt. 186 e 187 D. Lgs. n. 267/2000) e nell'impossibilità di ricorrere all'indebitamento attraverso la contrazione di nuovi mutui, secondo quanto stabilito dall'art. 203, comma 1, lett. a) del TUEL mentre, la mancata redazione dell'apposita certificazione sui principali dati del Rendiconto da parte dell'ente comporta la sospensione dell'ultima rata del contributo ordinario previsto in favore dell'ente relativamente all'anno in cui l'inadempimento è avvenuto (stante il precetto contenuto nell'art. 161, commi 1 e 3, TUEL, quest'ultimo nel testo modificato dall'art. 27 co. 7, L. 28/12/2001 n. 448). Inoltre, in via provvisoria e sino all'adempimento, la ritardata approvazione del Rendiconto comporta la sospensione della seconda rata del contributo ordinario (art. 21 del Principio contabile n. 3 - Rendiconto degli enti locali).

La mancata approvazione del Rendiconto costituisce sintomo di criticità o di difficoltà dell'ente locale di fare corretta applicazione della normativa e dei principi contabili che disciplinano l'intera materia, atteso che il Rendiconto della gestione rappresenta un momento essenziale del processo di pianificazione e di controllo sul quale si articola l'intera gestione dell'ente, in grado di contenere informazioni comparative e di misurare i valori della previsione definitiva confrontandoli con quelli risultanti dalla concreta realizzazione dei programmi e degli indirizzi politici, vale a dire dei risultati, valutandone eventuali scostamenti ed analizzandone le ragioni.

Ciò vale evidentemente anche per il ritardo con cui si approva il Rendiconto atteso che lo stesso riveste carattere di atto d'urgenza che può essere approvato anche nelle particolari situazioni indicate all'art. 38 del D. Lgs. n. 267/2000.

Va ricordato, poi, che la mancata approvazione del Rendiconto entro il termine del 30 aprile causa ora, in virtù dell'articolo 227, comma 2 bis (introdotto dal D.L. n. 174 del 10 ottobre 2012) del D. Lgs. n. 267/2000, l'attivazione della procedura prevista dal comma 2 dell'articolo 141 del TUEL.

Da ultimo, si rappresenta che il D.L. n. 113/2016, all'art. 9, comma 1-quinquies ha disposto che: *"In caso di mancato rispetto dei termini previsti per l'approvazione dei bilanci di previsione, dei rendiconti e del bilancio consolidato e del termine di trenta giorni dalla loro approvazione per l'invio dei relativi dati alla banca dati delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 13 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, compresi i dati aggregati per voce del piano dei conti integrato, gli enti territoriali, ferma*

restando per gli enti locali che non rispettano i termini per l'approvazione dei bilanci di previsione e dei rendiconti la procedura prevista dall'articolo 141 del TUEL non possono procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto, fino a quando non abbiano adempiuto. È fatto altresì divieto di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi della disposizione del precedente periodo”.

Equilibri di bilancio

Dalla lettura dei quadri BDAP riferiti al Rendiconto dell'esercizio 2016 si è potuto riscontrare che l'equilibrio di parte corrente è stato conseguito mediante entrate aventi carattere non ripetitivo, in particolare dei contributi per il rilascio permesso di costruire (per 713.281,08 euro).

Pur riscontrandosi un miglioramento rispetto alla situazione degli equilibri di bilancio rilevata nel precedente esercizio 2015, è stato chiesto all'Ente di conoscere le iniziative intraprese al fine di garantire, per il futuro, gli equilibri di bilancio, anche in considerazione dei rilievi già formulati in passato sul punto dalla Sezione (delibera n. 512/2018/PRSP).

Al rilievo formulato sul punto, l'Ente ha fornito i seguenti chiarimenti: “I risultati di gestione traggono origine dall'applicazione delle disposizioni contenute nel d.lgs. n. 118/2011 e per cause ricorrenti e consolidate nei bilanci dell'ente negli esercizi precedenti. Da sempre l'ente ha applicato per la salvaguardia degli equilibri di parte corrente i proventi da permessi a costruire nel rispetto delle normative via via succedutesi nel tempo. Del resto, tale comportamento consolidato nel tempo, è stato comunque oltremodo mantenuto negli ultimi anni a causa dell'impossibilità di incrementare la leva impositiva come disposto dalle varie leggi finanziarie o di stabilità nazionali. Occorre precisare che gli uffici si sono comunque da sempre attenuti ad una linea prudenziale di autorizzazione alla spesa, strettamente legata alla verifica del monitoraggio dell'entrata delle suddette poste finanziarie di previsione. Ciò premesso e considerato, il calo delle entrate in termini di valore assoluto legato all'impossibilità di poter aumentare le entrate tributarie, ha oggettivamente costretto l'ente a mantenere gli equilibri di parte corrente con l'applicazione delle entrate di parte capitale”.

La Sezione non può esimersi dal rilevare che una fragilità dell'equilibrio di parte corrente come quella che può evincersi dal quadro esposto, sintomatico delle difficoltà dell'Ente nel far fronte alle proprie spese correnti con entrate aventi la stessa natura, è situazione che richiede opportune azioni correttive di natura strutturale, che evitino la prospettiva di poter distrarre risorse dalle spese di investimento per la copertura di spese ricorrenti, ed evitare situazioni che protratte nel tempo potrebbero essere foriere di ulteriori e più gravi pregiudizi alla tenuta del bilancio.

Omessa allegazione al Rendiconto del prospetto sulla tempestività dei pagamenti

Dalla risposta fornita al punto 1.8.2 del questionario è emerso che non è stato allegato al Rendiconto 2016, ai sensi dell'art. 41, comma 1, del D.L. n. 66/2014, il prospetto

attestante l'importo dei pagamenti relativi a transazioni commerciali effettuati dopo la scadenza dei termini previsti dal D. Lgs. n. 231/2002, nonché l'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti di cui all'art. 33 del D. Lgs. n. 33/2013. Preso atto che *“L'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti, per l'anno 2016, pari a 18,06 giorni, non è stato allegato al Rendiconto, ma pubblicato su sito del Comune”*, è stato chiesto all'Ente di fornire chiarimenti in merito alla mancata allegazione al Rendiconto del documento in questione.

L'Ente, a seguito dei chiarimenti richiesti sul punto dalla Sezione, ha dichiarato che *“Per una svista procedurale nell'inserimento della documentazione nel sistema informatico delle deliberazioni dell'ente, non risulta allegato il prospetto attestante l'importo dei pagamenti relativi a transazioni commerciali effettuati dopo la scadenza dei termini previsti dal D. Lgs n. 231/2002”*.

Il Collegio, pur prendendo atto dell'avvenuta pubblicazione sul sito internet del comune, non può esimersi dal segnalare l'importanza delle disposizioni contenute nell'art. 41, comma 1, del D.L. n. 66/2014 in merito all'obbligo dell'allegazione al Rendiconto del prospetto attestante l'importo dei pagamenti relativi alle transazioni commerciali effettuati oltre i termini previsti dal D. Lgs. n. 231/2002, inadempimento sul quale è necessario che l'Ente intervenga, sempre che non lo abbia già fatto, negli esercizi successivi.

Accantonamenti al Fondo crediti dubbia esigibilità e altri Fondi rischi

Risultano effettuati accantonamenti del risultato di amministrazione per complessivi 503.530,86 euro, di cui 428.664,52 euro relativi al Fondo crediti dubbia esigibilità, 4.945,14 euro per accantonamenti indennità di fine mandato e 69.921,20 euro al Fondo rinnovi contrattuali. Non risultano effettuati altri accantonamenti quali il Fondo perdite società partecipate, il Fondo contenzioso ed altri Fondi per passività potenziali.

Sul punto, la Sezione ha chiesto di relazionare in merito all'assenza di tali fondi, anche in considerazione dei rilievi evidenziati dall'Organo di revisione nella Relazione allegata al Rendiconto 2016, relativamente alla situazione economico-patrimoniale della partecipata Azienda per l'edilizia economica e popolare – AEEP (di cui si tratterà al punto successivo), nonché del rilievo attinente il *“monitoraggio delle eventuali potenziali passività legate a cause legali sia in ordine ad eventuali sentenze negative che ad onorari per spese legali non stanziati”*. Per quanto concerne l'accantonamento al FCDE, considerato che il suo ammontare sembra inadeguato in relazione alla consistenza dei residui attivi al 31/12/2016 (pari al 9,94%), è stato chiesto all'Ente di illustrare analiticamente il calcolo effettuato per la determinazione del FCDE al 31/12/2016, precisando se siano state rispettate le disposizioni di cui al punto 3.3 del Principio di competenza finanziaria All. 4/2 al D. lgs. n. 118/2011. Infine, è stato chiesto di far conoscere se è stata effettuata da parte dell'Organo di revisione la verifica di congruità dei fondi in questione rispetto alla reale situazione dell'Ente.

In risposta alle richieste della Sezione, il Comune ha fatto pervenire i chiarimenti richiesti precisando, innanzitutto, di *“poter ritenere congrua la composizione dell'FCDE e anche la quota degli altri accantonamenti”*. In particolare, per quanto riguarda il Fondo indennità di fine mandato *“nel 2016 si è correttamente accantonato l'importo che*

comprende anche l'annualità del 2015". Relativamente al mancato accantonamento per perdite di società partecipate, l'Ente ha precisato che *"non è stato effettuato alcun accantonamento in quanto la perdita maturata da AEEP — Azienda Speciale — prevista già in sede di previsione di bilancio, è stata assorbita attingendo direttamente dalle riserve ordinarie e straordinarie (presenti a Capitale Netto) accumulate negli anni di gestione"*. Infine, con riferimento all'assenza di accantonamenti al Fondo contenziosi e ad altri Fondi rischi *"è stata predisposta dall'avvocatura civica interna una relazione che nel corso del 2016 è stata presentata al Collegio dei revisori. Ne è emersa una situazione che ha portato a convenire che non sussistessero elementi tali da dover procedere a specifici accantonamenti (che peraltro non sono stati previsti nemmeno con l'approvazione del Rendiconto per l'anno 2016). Non risultano ulteriori elementi tali da indurre l'Amministrazione ad accantonare somme per passività potenziali. Successivamente a tale relazione il Collegio non ha ricevuto alcuna segnalazione dai Responsabili per eventuali passività potenziali derivanti da contenzioso. Alla luce di quanto descritto si ritiene di poter considerare corretti gli accantonamenti e la composizione del FCDE e coerenti con il disposto normativo"*. Infine, l'Ente ha evidenziato che *"Il FCDE a bilancio dell'ente sarà oggetto di monitoraggio e revisione nel corso dell'esercizio 2019 ed in sede di Rendiconto"*.

La Sezione, nel prendere atto delle dichiarazioni fornite dall'Ente, evidenzia che i fondi e gli accantonamenti costituiscono uno strumento contabile preordinato a garantire gli equilibri di bilancio attraverso la sterilizzazione di una certa quantità di risorse necessarie a bilanciare sopravvenienze che possano pregiudicarne il mantenimento durante la gestione. È accertato, infatti, che una delle cause del rischio di squilibri del bilancio è rappresentata da spese non previste che possono determinare per l'ente l'insorgere di oneri (anche di rilevante entità finanziaria) che il bilancio non riesce ad affrontare con risorse disponibili nell'anno o nel triennio di riferimento del bilancio (art. 193 TUEL). A tale proposito si rinvia al Principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria, All. n. 4/2 del D. Lgs. n. 118/2011, in cui 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: ... 3.gli accantonamenti per le passività potenziali (fondi spese e rischi)"*.

Tali regole rispondono al generale principio di cautela, il quale in materia finanziaria e contabile serve a prevenire lesioni all'equilibrio di bilancio. La necessità di preservare gli equilibri di bilancio, in questo caso dovuta alla finalità 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, richiede quindi uno sforzo supplementare sul versante programmatico e gestionale da parte dell'Ente volto a declinare in modo appropriato le esigenze sottese alla corretta applicazione dei principi contabili. Proprio per questo, la Sezione delle Autonomie con deliberazione n. 14/2017/INPR contenente Linee di indirizzo, volte a fornire agli enti locali 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 nella quantificazione degli accantonamenti a fondi rischi.

Per quanto concerne, in particolare, il Fondo crediti di dubbia esigibilità, la Sezione, nel

confermare che il suo ammontare appare contenuto in relazione all'ammontare dei residui attivi finali, ritiene opportuno evidenziare che l'adeguatezza del fondo crediti di dubbia esigibilità costituisce una componente fondamentale nella costruzione di un equilibrio di bilancio stabile e duraturo. Infatti, laddove una parte delle risorse destinate a sostenere le spese programmate dall'ente siano di incerta realizzazione, deve operare un meccanismo di garanzia, costituito appunto dall'accantonamento ad apposito fondo di una parte del risultato di amministrazione in misura adeguata e proporzionale, affinché l'eventuale mancata riscossione di parte delle entrate e la necessità di dare corso alle spese che le entrate non conseguite avrebbero dovuto fronteggiare, non determini scoperture e, dunque, squilibri della gestione. Ferma restando, quindi, la scelta tra i vari metodi di quantificazione dell'accantonamento, che è rimessa al singolo ente nell'ambito della predisposizione e della gestione del bilancio di esercizio, ciò che rileva è che il Fondo crediti di dubbia esigibilità venga determinato, nel suo ammontare, in modo da soddisfare la suddetta esigenza di garanzia non soltanto in senso formale, attraverso il rispetto delle disposizioni che disciplinano la costituzione del Fondo e le modalità di accantonamento, ma anche in senso sostanziale, attraverso la effettiva parametrizzazione dell'accantonamento medesimo alla prevedibile incertezza di riscossione delle entrate a disposizione dell'Ente.

Infine, si rileva che non è stato istituito il fondo rischi per perdite delle società partecipate previsto dall'art. 21 del D. Lgs. n. 175/2016 (TUSP), la cui funzione consiste nel preservare le finanze pubbliche da ripercussioni negative derivanti da obblighi di ripiano delle perdite di esercizio delle società partecipate sulla base dell'andamento dei risultati di esercizio pregressi.

La Sezione rappresenta, quindi, la necessità della quantificazione di accantonamenti a fronte di altri rischi non coperti dai fondi individuati e che deve costituire oggetto di verifica da parte dell'Organo di revisione.

Perdita della partecipata “Azienda per l'Edilizia Economica e Popolare – AEEP”

Dalle risultanze istruttorie riguardanti gli organismi partecipati è emerso che anche nel 2016 la partecipata Azienda per l'edilizia economica e popolare – AEEP, azienda interamente partecipata dal Comune di Castelfranco Veneto, ha chiuso l'esercizio con una consistente perdita, quantificata in 2.115.053,00 euro. Posto che già nell'esercizio 2015 l'azienda aveva registrato una perdita di 2.624.595,00 euro e che la svalutazione di detta partecipata nel bilancio comunale ha comportato la determinazione di un risultato economico negativo, nel 2016, pari a 5.096.623,22 euro, la Sezione ha chiesto dettagliati puntuali aggiornamenti sulla situazione economico-finanziaria della partecipata in questione.

In esito alla richiesta istruttoria, l'Ente ha risposto quanto segue: *“Come rilevato nella Relazione del consiglio di amministrazione, le informazioni che emergono dai bilanci dell'AEEP (Azienda per l'Edilizia Economica e Popolare — Ex IACP) per gli anni 2015 e 2016 evidenziano la cronica difficoltà di liquidità dell'Azienda in assenza di alienazioni immobiliari. In particolare, il pesante risultato negativo trae origine da un investimento che risale al 2005/2006 quando l'azienda ha ottenuto un'apertura di credito finalizzata all'acquisto e ristrutturazione di un compendio immobiliare nel centro storico di proprietà dell'ULLS di Castelfranco Veneto che sarebbe dovuto essere oggetto di*

trasformazione edilizia con la realizzazione di alloggi con finalità sociali. Questa difficoltà finanziaria strutturale nel corso del 2015 si è acuita in modo significativo a causa del rientro delle esposizioni bancarie che l'Istituto di Tesoreria, Unicredit Banca SpA, ha imposto unilateralmente all'Azienda, congelando l'operatività in uscita del conto corrente dedicato e, pertanto, incassando senza distinzione alcuna ogni flusso positivo in entrata". L'Ente precisa, inoltre che "nell'ottobre 2017 si è addivenuti a estinguere la pesante situazione finanziaria che l'AEEP aveva accumulato, grazie all'alienazione del compendio immobiliare ad un soggetto privato. L'intero ricavato è stato utilizzato per estinguere il debito nei confronti dell'Istituto di credito e pertanto nel bilancio 2017 l'AEEP è tornata a chiudere con un risultato di amministrazione positivo". Infatti, dal bilancio riferito all'esercizio 2017, si evince un risultato positivo per 1.719.033 euro quantunque tale risultato, come evidenziato dallo stesso Comune, sia "caratterizzato in maniera rilevante da poste di natura straordinaria".

Per quanto riguarda l'esercizio 2018, il Comune rileva che *"chiude con un utile di euro 92.998, con la differenza tra Valori e Costi della produzione che passa da -529.978 del 2017 a +256.018 del 2018, ancora grazie a poste di natura straordinaria quali la concessione di contributi regionali e lo stralcio di debiti, oltre alla riduzione degli oneri finanziari conseguente al rimborso del finanziamento ottenuto per l'acquisto dell'immobile. Nella relazione al bilancio 2018 si rileva come nel corso del 2019 dovrebbe trovare applicazione la nuova legge regionale 39/2017, riguardante la revisione dei canoni di locazione degli immobili ERP. Tale aggiornamento dovrebbe determinare un aumento dei ricavi ancora in corso di valutazione". Infine, il Comune evidenzia che "Con deliberazione di Consiglio Comunale n. 98 del 23 novembre 2018 è stato approvato l'avvio dell'operazione di fusione per incorporazione di "Castelfranco Patrimonio e Servizi s.r.l. unipersonale" in "Azienda per l'Edilizia Economica e Popolare s.r.l.", tale azione di razionalizzazione, inserita anche nell'allegato alla deliberazione di Consiglio Comunale n. 102 del 21 dicembre 2018, inerente la revisione ordinaria delle partecipazioni societarie in ottemperanza all'art. 20 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, è tuttora in corso di svolgimento con le opportune e necessarie valutazioni, auspicando che tale percorso si concluda entro il 2019".*

Infine, a seguito delle ulteriori informazioni richieste nel corso dell'audizione del 10 settembre 2019 con i rappresentanti del Comune, è stata rilasciata una dettagliata relazione sull'operazione immobiliare effettuata dalla partecipata AEEP, da cui è emersa una perdita complessiva pari a 4.285.185,36 euro. E' stato altresì precisato che nel 2017 il Comune di Castelfranco Veneto ha ripristinato il fondo di dotazione della partecipata con un contributo di € 430.000,00, *"al fine di consentire all'Azienda di avere le disponibilità finanziarie necessarie alla definizione delle pendenze debitorie con gli istituti bancari..."*.

In considerazione delle consistenti perdite conseguite dalla partecipata AEEP, detenuta totalmente dal Comune di Castelfranco Veneto e, quindi, suscettibile maggiormente di incidere sui bilanci dell'Ente, appare opportuno evidenziare, in linea generale, che l'utilizzo di risorse pubbliche, pur se consentito attraverso moduli privatistici, impone sempre particolari cautele e obblighi in capo a tutti coloro che - direttamente o indirettamente - concorrono alla gestione di tali risorse. Corre, pertanto, l'obbligo di

richiamare l'attenzione di codesta Amministrazione sulla necessità di esercitare costantemente quei compiti di vigilanza, d'indirizzo e di controllo che la natura pubblica del servizio (e delle correlate risorse), e la qualità di socio comportano. Tali obblighi assumono particolare importanza in presenza di gestioni connotate da risultati negativi che - soprattutto se reiterati - impongono all'ente di valutare la permanenza di quelle condizioni di natura tecnica e/o di convenienza economica, nonché di sostenibilità politico-sociale che hanno giustificato, a monte, la scelta di svolgere il servizio e di farlo attraverso moduli privatistici. La Sezione ritenendo che la presenza di partecipazioni ad enti che abbiano evidenziato una perdita così rilevante, potrebbe rappresentare un rischio per la stabilità dell'equilibrio di bilancio dell'Ente socio e, comunque, un appesantimento per la gestione del bilancio degli esercizi futuri, sottolinea la necessità per codesta Amministrazione di provvedere ad un effettivo monitoraggio sull'andamento della partecipata proprio al fine di prevenire fenomeni patologici e ricadute negative sul bilancio del Comune. Si ricorda, in proposito, che la realizzazione dell'equilibrio economico rappresenta la garanzia della capacità di perseguire le finalità istituzionali dell'ente e che, per questo motivo, detto equilibrio deve costituire un obiettivo essenziale, il cui mancato perseguimento condiziona la stessa funzionalità dell'ente medesimo.

Alla luce di tutto quanto sopra osservato e nel raccomandare a codesta Amministrazione di perseguire nell'attività di attento monitoraggio dell'andamento delle proprie partecipazioni, la Sezione ricorda che, per consolidato orientamento della giurisprudenza contabile, la trasgressione degli obblighi sopra richiamati ed il perdurare di scelte del tutto irrazionali e antieconomiche, può far scaturire una responsabilità per danno erariale dei pubblici amministratori

PQM

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto, in base alle risultanze della relazione resa dall'Organo di revisione, esaminato il questionario sul Rendiconto per l'esercizio 2016 del Comune di Castelfranco Veneto (TV), nel concludere l'esame ex art. 1, comma 166, della legge n. 266/2005:

- rileva il ritardo nell'approvazione del Rendiconto di gestione 2016, avvenuta il 5 maggio 2017, ed invita l'Amministrazione, per il futuro, al rigoroso rispetto del termine di approvazione del Rendiconto fissato dall'art. 227 del TUEL;
- rileva una significativa vulnerabilità dell'equilibrio di parte corrente derivante dall'utilizzo reiterato di entrate aventi natura non ricorrente;
- accerta l'omessa allegazione al Rendiconto del prospetto sulla tempestività dei pagamenti;
- raccomanda all'amministrazione comunale di attenersi sempre ed in ogni caso alle disposizioni ed ai principi vigenti in materia di armonizzazione contabile, valutando, in particolare, la necessità di provvedere alla costituzione dei fondi per i contenziosi e per le perdite degli organismi partecipati nonché di monitorare costantemente l'adeguatezza del Fondo crediti di dubbia esigibilità, sia in corso d'esercizio, che in sede di approvazione del Rendiconto di gestione;

- invita l'Amministrazione comunale a vigilare sulla partecipata Azienda per l'Edilizia Economica e Popolare - AEPP, valutando attentamente le scelte di *governance*, al fine di preservarne gli equilibri futuri;
- rammenta l'obbligo di pubblicazione della presente pronuncia ai sensi dell'art. 31 del D. Lgs. n. 33/2013.

In relazione alla perdita della partecipata "Azienda per l'Edilizia Economica e Popolare – AEPP", si dispone la trasmissione della presente deliberazione alla locale Procura della Corte dei conti per le valutazioni conseguenti, ai sensi dell'art. 52, c. 4, del D. Lgs. n. 174/2016.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa al Sindaco, al Presidente del Consiglio comunale, al Segretario generale, nonché al Presidente dell'Organo di revisione dei conti del Comune di Castelfranco Veneto (TV), per quanto di rispettiva competenza e per la doverosa informazione al Consiglio comunale.

Così deliberato in Venezia, nella Camera di Consiglio del 6 novembre 2019.

IL MAGISTRATO RELATORE

IL PRESIDENTE

F.to digitalmente Amedeo Bianchi

F.to digitalmente Salvatore Pilato

Depositata in Segreteria il 19 maggio 2020

IL DIRETTORE DI SEGreteria

F.to digitalmente Letizia Rossini