



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

*Nell'adunanza del 31 marzo 2020*

*composta dai Magistrati:*

|                     |                      |
|---------------------|----------------------|
| Salvatore PILATO    | Presidente           |
| Elena BRANDOLINI    | Consigliere          |
| Maria Laura PRISLEI | Consigliere          |
| Amedeo BIANCHI      | Consigliere relatore |
| Maristella FILOMENA | Referendario         |
| Marco SCOGNAMIGLIO  | Referendario         |
| Fedor MELATTI       | 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 della Provincia di Treviso;

VISTA la nota prot. n. 1460 del 27 febbraio 2020, con la quale il Magistrato istruttore ha chiesto integrazioni e chiarimenti alla Provincia a seguito dell'esame del questionario;

VISTA la nota di risposta dell'ente prot. n. 11412 del 28 febbraio 2020, acquisita al protocollo Cdc n. 1520 del 2 marzo 2020;

VISTA l'ordinanza del Presidente n. 12/2020 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 della Provincia di Treviso, si sono riscontrate le seguenti criticità:

- ritardo nell'approvazione del rendiconto
- presenza di un risultato negativo della gestione di competenza dell'esercizio 2016, derivante dall'applicazione delle disposizioni contenute nel D. Lgs. n. 118/2011, pari a - 5.970.582,88 euro, unitamente alla violazione dei parametri di deficitarietà n. 1 (*“valore negativo del risultato contabile di gestione superiore in termini di valore assoluto al 2,5% rispetto alle entrate correnti – a tal fine al risultato contabile si aggiunge l'avanzo di amministrazione utilizzato per le spese di investimento”*) e n. 8 (*“Ripiano squilibri in sede di provvedimento di salvaguardia di cui all'art. 193 del Tuel con misure di alienazione di beni patrimoniali e/o avanzo di amministrazione superiore al 5% dei valori della*

*spesa corrente, fermo restando quanto previsto dall'articolo 1, commi 443 e 444 della legge 24 dicembre 2012 n. 228 a decorrere dall'1 gennaio 2013")*

- mancata costituzione del Fondo contenziosi
- sfioramento del parametro di deficitarietà n. 4 con riferimento allo stock del debito
- presenza di strumenti di finanza derivata
- chiusura dell'esercizio 2016 in perdita per alcuni organismi partecipati.

Lo scrutinio della situazione finanziaria della Provincia di Treviso, riferita all'esercizio 2016, ha richiesto uno specifico approfondimento istruttorio, sfociato in apposita nota di richiesta prot. n. 1460 del 27 febbraio 2020. In esito alla predetta richiesta, la provincia ha fatto pervenire, con nota prot. n. 11412 del 28 febbraio 2020, acquisita al prot. Cdc n. 1520 del 2 marzo 2020, i chiarimenti richiesti.

All'esito della suddetta risposta, 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.

#### 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 della Provincia di Treviso, 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 (seppur lieve, 2 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, commi 2 e 3, della 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 comma 7, della legge n. 448 del 28/12/2001). 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”.*

### **Risultato della gestione di competenza ed equilibri di bilancio**

L'equilibrio della gestione di competenza (inclusi il Fondo Pluriennale Vincolato di entrata e di spesa) appare complessivamente raggiunto, con un saldo finale di euro 16.456.889,49. Tuttavia, al netto dell'avanzo complessivamente applicato (euro 22.427.472,37), il quadro restituisce un valore negativo (- euro 5.970.582,88 euro). In particolare, l'equilibrio di parte corrente risulta mantenuto solamente in forza dell'applicazione di avanzo per euro 22.149.034,30, seppur nell'alveo delle disposizioni dell'art. 1, comma 756 lett. b), della L. n. 208/2015 (secondo il quale, le province “*al fine di garantire il mantenimento degli equilibri finanziari, possono applicare al bilancio di previsione l'avanzo libero e destinato*”). Tale risultato, come negli esercizi precedenti, determina anche per il 2016 lo sfioramento del parametro ministeriale di deficitarietà n. 1 “*Valore negativo del risultato contabile di gestione superiore in termini di valore assoluto al 2,5 per cento rispetto alle entrate correnti (a tali fini al risultato contabile si aggiunge l'avanzo di amministrazione utilizzato per le spese di investimento)*”, con un valore del 5,77%. Risulta altresì non rispettato il parametro di deficitarietà n. 8 “*Ripiano squilibri in sede di provvedimento di salvaguardia di cui all'art. 193 del TUEL con misure di alienazione di beni patrimoniali e/o avanzo di amministrazione superiore al 5% dei valori della spesa corrente, fermo restando quanto previsto dall'articolo 1, commi 443 e 444 della legge 24 dicembre 2012 n. 228 a decorrere dall'1 gennaio 2013...*”.

In questo contesto, nell'apposita Relazione allegata al rendiconto 2016, l'Organo di revisione precisa che “*Trattasi di un rendiconto che ha sopportato un recupero complessivo da parte dello Stato (circa 43 milioni di euro) pari al 70% delle entrate tributarie (circa 62 milioni di euro) e che ha affrontato pertanto un importante disavanzo di competenza corrente (...) solo grazie all'utilizzo di avanzo di amministrazione 2015 disponibile per circa 15 milioni di euro*”.

Sul punto, la Sezione evidenzia che la situazione, nonostante sia conseguenza di alcune scelte poco comprensibili e mal coordinate del legislatore, evidenzia, comunque, seppur solo potenzialmente, un fattore di rischio, per il mantenimento degli equilibri di bilancio futuri della Provincia, ancor più alla luce delle ben note vicende derivati dalla notevole riduzione dei trasferimenti erariali, che sempre più impone un attento monitoraggio del mantenimento degli equilibri di parte corrente e, più in generale, per una sana gestione anche in relazione agli obblighi sanciti dall'art. 6 del D. Lgs. n. 149/2011. Nel dettaglio, detto articolo prevede che: “*Qualora dalle pronunce delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti emergano, anche a seguito delle verifiche svolte ai sensi dell'articolo 5 del presente decreto e dell'articolo 14, comma 1, lettera d), secondo periodo, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria, violazioni degli obiettivi della finanza pubblica allargata e irregolarità contabili o squilibri strutturali del bilancio dell'ente locale in grado di provocarne il dissesto finanziario e lo stesso ente non abbia adottato, entro il termine assegnato dalla Corte dei conti, le necessarie misure correttive previste dall'articolo 1,*

*comma 168, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, la competente sezione regionale, accertato l'inadempimento, trasmette gli atti al Prefetto e alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica”.*

Al riguardo, per prevenire simili rischi potenziali, a titolo prudenziale, appare necessario improntare la programmazione finanziaria al rigoroso rispetto dei principi di cui agli artt. 162 e ss. del TUEL e la gestione del bilancio all'osservanza dei principi di cui al Titolo III del TUEL (gestione del bilancio), con particolare riferimento al Capo IV. Pare opportuno ricordare che, ai sensi dell'art. 193 del TUEL, gli enti locali devono rispettare durante la gestione e nelle variazioni di bilancio il pareggio finanziario e tutti gli equilibri stabiliti in bilancio per la copertura delle spese correnti e per il finanziamento degli investimenti, secondo le norme contabili recate dal testo unico con particolare riferimento agli equilibri di competenza e di cassa di cui all'art. 162, comma 6.

### **Mancata costituzione del *fondo contenziosi***

Gli approfondimenti istruttori svolti hanno evidenziato che la Provincia di Treviso non ha accantonato alcun importo per fondo contenzioso. Rilevato che nella relazione illustrativa allegata al rendiconto 2016, con riferimento all'obiettivo operativo “Assistenza legale e consulenza – gestione del contenzioso”, è riportato che “... *nel corso dell'anno, la Provincia è stata coinvolta in nuovi giudizi, alcuni dei quali di particolare rilevanza, sia sotto il profilo economico, sia per le questioni giuridiche trattate...*”, è stato chiesto all'Amministrazione se sia stata data applicazione alle disposizioni contenute al punto 5.2, lettera h), del Principio applicato della contabilità finanziaria.

Al riguardo, il Magistrato istruttore, nel prendere atto della risposta fornita dall'Ente, che conferma di non aver dato applicazione alle disposizioni sopra richiamate “*in quanto non si è presentata la necessità*”, evidenzia l'esigenza sottesa alla istituzione del predetto fondo cautelativo, specialmente alla luce di quanto segnalato nella relazione illustrativa.

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 del TUEL). A tale proposito 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: ... 3. gli accantonamenti per le passività potenziali (fondi spese e rischi)*”.

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 i contenziosi in essere possono 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 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, sia legali che risarcitorie - richiede quindi uno sforzo supplementare sul versante gestionale, da parte dell'amministrazione interessata, volto a declinare in modo appropriato le esigenze sottese alla corretta applicazione dei principi contabili; ciò onde evitare che vi sia una indebita dilatazione della spesa in contrasto con le finalità dell'armonizzazione dei conti pubblici, funzionali a evitare che gli scostamenti dai principi del D. Lgs. n. 118 del 2011 non costituiscano solamente un vizio formale dell'esposizione contabile, ma risultino strumentali ad una manovra elusiva della salvaguardia degli equilibri del bilancio presidiati dall'art. 81 della Costituzione. Non operando tali accantonamenti, infatti, potrebbe concretizzarsi una manovra elusiva consistente essenzialmente nel programmare una spesa superiore a quella consentita dalle risorse disponibili nell'esercizio finanziario (Corte Costituzionale, sentenza n. 279 del 23/11/2016).

Proprio per questo, 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”*.

### **Indebitamento**

Pur prendendo atto della progressiva riduzione dell'ammontare dell'indebitamento complessivo, si è rilevato il superamento, anche nell'esercizio 2016, della soglia stabilita dal parametro di deficitarietà n. 4 del D.M. 18/02/2013 *“Consistenza dei debiti di finanziamento non assistiti da contribuzioni superiore al 160 per cento rispetto alle entrate correnti per gli enti che presentano un risultato contabile di gestione positivo e superiore al 140 per cento per gli enti che presentano un risultato contabile di gestione negativo (fermo restando il rispetto del limite di indebitamento di cui all'art. 204 del Tuel)”*: lo stock complessivo del debito (rapporto debito/entrate correnti) si è attestato al 142,5%.

Lo sfioramento del parametro ministeriale di deficitarietà strutturale n. 4, pur nel pieno rispetto di quanto stabilito dall'art. 204 del TUEL, potrebbe determinare una sensibile

attenuazione della possibilità per l'Ente di far fronte alle proprie obbligazioni. Alla luce di quanto evidenziato, si ritiene pertanto opportuno segnalare che, anche in relazione alla difficile situazione generale della finanza pubblica, ogni azione tesa alla limitazione del debito entro limiti fisiologici e al contenimento della relativa componente di parte corrente, rappresenta un modello di sana gestione finanziaria, la cui verifica e attuazione deve tenere del contesto generale in cui si opera.

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

La preoccupazione che venga garantita la sostenibilità dell'indebitamento viene affrontata anche nella legge rinforzata 24 dicembre 2012, n. 243 attuativa del nuovo articolo 81 della Costituzione, recante *“Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma della Costituzione”* (art. 81 riformulato dalla Legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1).

L'irregolarità derivante dallo sfioramento del parametro di valutazione della deficitarietà appare potenzialmente foriera di futuri pregiudizi, atteso, nel caso in specie che l'entità (142,5%) rilevata potrebbe incidere in sede di mantenimento degli equilibri di bilancio della Provincia e più in generale per una sana gestione finanziaria.

### **Strumenti di finanza derivata**

Nel 2016 la Provincia di Treviso ha in essere 4 contratti derivati aventi tutti *mark to market* negativi, alla data del 31/12/2016, per complessivi euro 56.862.432,05 (erano euro 51.928.751,24 al 31/12/2015). Inoltre, sempre da quanto indicato nel questionario, si riscontra che essi hanno prodotto flussi negativi per euro 5.075.301,76 nel 2016 e per euro 5.001.287,92 nel 2015; i flussi positivi sono stati, invece, rispettivamente pari a euro 8.960,51 nel 2016 ed a euro 43.480,05 nel 2015.

In relazione ai contratti derivati in essere, già a seguito di approfondimento istruttorio svolto dalla Sezione sul rendiconto 2015, l'Ente aveva precisato che *“La negatività dei mark to market afferenti i contratti di derivati è dovuta all'attuale livello dei tassi di mercato ma non assume alcun rilievo effettivo di ordine finanziario e non rappresenta pertanto alcun rischio per gli equilibri di bilancio dell'Ente, sia in quanto trattasi di derivati di swap di copertura che danno luogo ad un tasso fisso passivo finale per il debito sottostante, alla stregua di un semplice mutuo a tasso fisso, sia in quanto è stabilito nei contratti derivati sottoscritti che le banche controparti non possono procedere unilateralmente alla chiusura dei relativi contratti ed esigere, quindi, il pagamento dei relativi mark to market negativi per l'Ente, senza il consenso della Provincia di Treviso. Per questo motivo non è necessario attivare un fondo rischi”*. Vi è da dire che, successivamente, nel rendiconto 2016, tra i vincoli formalmente attribuiti dall'Ente risulta appostato un apposito fondo rischi, per un totale di euro 7.000.000.

La Sezione deve evidenziare in questa sede che il ricorso a strumenti finanziari derivati determina per la natura aleatoria degli stessi un rischio in relazione al conseguimento

dell'equilibrio finanziario di bilancio dell'ente. Il ricorso ad operazioni che contemplino detti strumenti deve essere accompagnato sia all'atto della stipulazione che in quello dell'eventuale rinegoziazione, da particolari cautele. Rammenta la Sezione che il forte dibattito in corso sulla correttezza delle modalità di concessione di detto finanziamento da parte del settore creditizio, che ha alimentato numerosi contenziosi tra amministrazioni pubbliche e istituti bancari, rende sempre attuale una valutazione da parte dei soggetti sottoscrittori degli andamenti degli strumenti a suo tempo sottoscritti.

La Sezione ritiene opportuno rammentare, inoltre, l'art. 62 del D.L. n. 112/2008 recante: *“Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione Tributaria”*, convertito con modificazioni dalla L. 6 agosto 2008 n. 133, che si occupa del contenimento dell'uso degli strumenti derivati e dell'indebitamento delle regioni e degli enti locali e, al comma 8, impone a detti enti di allegare al bilancio di previsione e al bilancio consuntivo una nota informativa che evidenzia gli oneri e gli impegni finanziari, rispettivamente stimati e sostenuti, derivanti da contratti relativi a strumenti finanziari derivati o da contratti di finanziamento che includono una componente derivata.

Al riguardo, giova ribadire che, per espresso disposto normativo, le norme dell'art. 62 in questione costituiscono principi fondamentali per il coordinamento della finanza pubblica e hanno il fine di assicurare la tutela dell'unità economica della Repubblica ai sensi degli articoli 117, secondo comma, lettera e), e terzo comma, 119, secondo comma, e 120 della Costituzione e costituiscono, altresì, norme di applicazione necessaria.

In relazione ai rischi derivanti dagli strumenti finanziari ancora in essere, che possono determinare preoccupanti ricadute sulla sana gestione finanziaria dell'ente in termini di oneri conseguenti a detti contratti per derivati, si invita l'Amministrazione Provinciale di Treviso a seguire con particolare attenzione l'andamento di detti strumenti e, se del caso, adottare le opportune misure correttive.

### **Gestione organismi partecipati**

Dall'analisi dei dati in possesso della Sezione, è emersa la chiusura dell'esercizio 2016 in perdita di alcuni organismi partecipati. Si tratta, in particolare, della “Fondazione Giuseppe Sarto” (quota di partecipazione: 50%; perdita per euro € 17.573) e della “Fondazione per l'insegnamento enologico ed agrario” (quota: 33,33%; perdita per euro 89.428 e perdite pregresse per euro 89.811).

I chiarimenti forniti dall'Ente nell'ambito dell'istruttoria svolta in riferimento al rendiconto 2016, non consentono di ritenere superate le criticità sopra rilevate.

La Sezione, in relazione al complesso rapporto che si pone – a legislazione vigente – tra ente locale ed organismi partecipati, ritiene opportuno rammentare, 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 perdite, 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 delle partecipate proprio al fine di prevenire fenomeni patologici e ricadute negative sul bilancio della Provincia. 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, 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 dal Collegio dei revisori dei conti, esaminato il questionario al rendiconto per l'esercizio 2016 della Provincia di Treviso, 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 2 maggio 2017, ed invita l'Amministrazione, per il futuro, al rigoroso rispetto del termine di approvazione del Rendiconto fissato dall'art. 227 del TUEL;
- accerta la presenza di un saldo negativo della gestione di competenza (pari a euro -5.970.582,88), unitamente alla violazione dei parametri di deficitarietà n. 1 e n. 8;
- rileva la mancata costituzione a rendiconto 2016 dell'accantonamento al fondo contenziosi;
- rileva il reiterato sfioramento del parametro di deficitarietà ministeriale n. 4 con riferimento allo stock del debito;
- raccomanda all'Amministrazione provinciale, considerato il valore del *mark to market* registrato nel 2016, a valutarne attentamente l'impatto sugli equilibri di bilancio e ad adottare tutte le eventuali misure necessarie alla salvaguardia degli stessi;
- invita l'Amministrazione provinciale a vigilare sulla gestione degli organismi partecipati, 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.

Copia della presente pronuncia sarà trasmessa al Presidente e, per suo tramite, al Consiglio, al Segretario generale, nonché al Presidente del Collegio dei revisori dei conti della Provincia di Treviso per quanto di rispettiva competenza.

Così deliberato in Venezia, nella Camera di Consiglio del 31 marzo 2020.

IL MAGISTRATO RELATORE

IL PRESIDENTE

f.to digitalmente Amedeo Bianchi

f.to digitalmente Salvatore Pilato

Depositata in Segreteria il 31 luglio 2020

IL DIRETTORE DI SEGRETERIA

f.to digitalmente Letizia Rossini