



REPUBBLICA ITALIANA

LA

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 17 dicembre 2013, composta da:

Dott. Claudio IAFOLLA	Presidente
Dott.ssa. Elena BRANDOLINI	Consigliere
Dott. Giampiero PIZZICONI	Primo Referendario
Dott. Tiziano TESSARO	Primo Referendario
Dott. Francesco MAFFEI	Referendario relatore
Dott.ssa Francesca DIMITA	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 legge n. 174 del 10 ottobre 2012 convertito in legge n. 213 del 7 dicembre 2012;

VISTA la deliberazione della Sezione delle autonomie della Corte dei conti n. 10/SEZAUT/2012/INPR recante "Linee guida cui devono attenersi, ai sensi dell'articolo 1, commi 166 e 167, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, gli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali nella predisposizione della relazione sul bilancio di previsione dell'esercizio 2012 e rendiconto 2011";

VISTA la propria deliberazione n. 903/2012/INPR;

VISTA la propria deliberazione n. 182/2013/INPR;

ESAMINATA la relazione rendiconto dell'esercizio finanziario 2011, redatta dall'organo di revisione del Comune di Porto Tolle (RO), sulla base dei criteri indicati dalla Sezione delle Autonomie con la deliberazione sopra indicata;

VISTA la nota del 21 agosto 2013, prot. n. 4889, con la quale il magistrato istruttore chiedeva notizie e chiarimenti al Sindaco ed all'Organo di revisione;

VISTE le deduzioni fatte pervenire dall'Amministrazione comunale

con nota prot. n. 13865 del 9 ottobre 2013 (acquisita al prot. C.d.c. n. 6154 del 9 ottobre 2013);

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 128/2013, che ha deferito la questione all'esame collegiale della Sezione per la pronuncia di cui all'art. 148-bis del D. lgs. 267/2000;

UDITO il magistrato relatore, dott. Francesco Maffei;

#### FATTO

Dall'esame della relazione sul rendiconto 2011, redatta ai sensi dell'art. 1, commi 166 e seguente, della legge 23 dicembre 2005 n. 266 e ss.mm.ii, dall'Organo di revisione del Comune di Porto Tolle (RO), emergevano le seguenti criticità:

- 1) ritardo nell'approvazione del rendiconto;
- 2) presenza di organismi partecipati in perdita;
- 3) mancato rispetto delle limitazioni di spesa disposte dall'art. 6 del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, conv. dalla legge 30 luglio 2010, n. 122;
- 4) incidenza dello stock complessivo del debito rapportato alle entrate correnti al 173,58% con sfioramento del parametro di deficiarietà n. 7.

Pertanto, in data 21 agosto 2013, con prot. n. 4889, il Magistrato istruttore richiedeva all'Ente ed al Revisore dei conti, chiarimenti in ordine a quanto sopra.

Con la nota citata in epigrafe, l'amministrazione evidenziava i motivi che avevano costretto l'Ente a violare le disposizioni di legge.

## DIRITTO

L'attività di controllo sui bilanci degli enti locali, introdotta dalla legge 23 dicembre 2005, n. 266, è dichiaratamente finalizzata ad assicurare, in vista della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento degli enti territoriali, la sana gestione finanziaria, nonché il rispetto, da parte di questi ultimi, del patto di stabilità interno e del vincolo in materia di indebitamento previsto dall'art. 119, comma 6, della Costituzione. Nella sua configurazione, questa forma di controllo si colloca nel disegno legislativo avviato dopo la riforma del Titolo V della Costituzione e sviluppa il quadro delle misure necessarie per garantire la stabilità dei bilanci ed il rispetto del patto di stabilità, secondo quanto prescritto dall'art. 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131. Tale norma, infatti, ha espressamente esteso a tutti gli enti territoriali, il controllo sugli equilibri di bilancio spettante alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

Questo disegno ha visto il progressivo riconoscimento del ruolo delle Sezioni regionali di controllo, come garanti della corretta gestione delle risorse pubbliche e, quindi, dell'equilibrio unitario della finanza pubblica, nel suo complesso.

La centralità e la necessità di tale ruolo è stata ulteriormente confermata dal potenziamento dei controlli che il legislatore ha voluto delineare con le misure introdotte dal recente d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito nella legge 7 dicembre 2012, n.

213.

Nell'ambito di questa attività di controllo, la verifica affidata alla Corte dei conti non è invasiva dell'autonomia degli enti, bensì è diretta a rappresentare agli organi elettivi degli enti controllati, la reale ed effettiva situazione finanziaria o le gravi irregolarità riscontrate nella gestione dell'ente, in modo tale che gli stessi possano responsabilmente assumere le decisioni che ritengono più opportune.

Dall'esame della relazione sul bilancio di previsione, redatta ai sensi dell'art. 1, commi 166 e segg., della sopra citata legge n. 266/2005, dall'Organo di revisione del Comune di Porto Tolle (RO) in ordine al suindicato rendiconto e dai chiarimenti forniti a richiesta dall'Ente medesimo, sono emerse le seguenti criticità:

**1) Ritardo nell'approvazione del rendiconto 2011.**

In relazione a tale profilo, risulta che l'ente ha approvato il rendiconto 2011 in data 25/07/2012, ben oltre la scadenza prevista dalla norma.

A tale riguardo, la Sezione ricorda che l'approvazione del rendiconto entro i termini è un adempimento di assoluta rilevanza nella gestione amministrativa e contabile e che il ritardo o l'omissione nell'adozione dello stesso, nei casi più gravi, può conseguire l'attivazione della procedura disciplinata dall'art. 137 del T.U.E.L. e dall'art. 120, co. 2 e 3, Cost.

La mancata approvazione del rendiconto, pertanto, costituisce sintomo di criticità o di difficoltà dell'ente locale nel fare corretta

applicazione della normativa e dei principi contabili che disciplinano l'intera materia, atteso che il conto consuntivo rappresenta un momento essenziale del processo di pianificazione e di controllo sul quale si articola l'intera gestione dell'ente. Si ricorda, infine, che la mancata approvazione del rendiconto entro il termine del 30 aprile causa ora, in virtù dell'articolo 227, comma 2 bis, TUEL (introdotto dal d.l. 174/2012), l'attivazione della procedura prevista dal comma 2 dell'articolo 141 del medesimo Testo unico.

## **2) Presenza di organismi partecipati in perdita**

Dall'esame delle risultanze istruttorie è inoltre emerso che il Comune di Porto Tolle ha alcune partecipazioni, dirette e indirette, in società con chiusura in perdita al 31.12.2011 e precisamente:

- Polesine Acque s.p.a. (quota di partecipazione 5,26%) rispetto alla quale l'ente ha precisato che la perdita riscontrata nel 2010, è stata coperta nel 2011 attraverso la diminuzione del capitale sociale senza che questo abbia comportato oneri per i soci;
- CONSVIPO "Consorzio per lo sviluppo del Polesine" (quota di partecipazione 2,49%), in stato di liquidazione, in ordine al quale è stata proposta domanda di ammissione al concordato preventivo. In ordine poi alle perdite delle società partecipate "Interporto di Rovigo s.p.a." ed "Attiva s.p.a.", si fa presente che la partecipazione è minima e che, nel 2012, il Consorzio ha provveduto a svalutare il valore della partecipazione, adeguandolo

al valore del patrimonio netto.

A questo proposito, la Sezione evidenzia la necessità per il Comune di Porto Tolle di esercitare 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 pregnanza 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.

Si ricorda infine che, per consolidato orientamento della giurisprudenza contabile, la trasgressione di questi obblighi ed il perdurare di scelte del tutto irrazionali e antieconomiche, può far scaturire una responsabilità per danno erariale dei pubblici amministratori.

In conclusione, il Collegio ritiene che la presenza di partecipazioni dirette ad enti e/o a società di capitali che abbiano evidenziato una perdita, 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.

**3) mancato rispetto delle limitazioni di spesa disposte dall'art. 6 del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, conv. dalla legge 30 luglio 2010, n. 122.**

Con riferimento, invece, al mancato rispetto dei limiti delle voci di spesa di cui all'art. 6 del D.L. 78/2010, convertito, con modifiche, dalla Legge 122/2010, in particolare delle voci relative alle spese per studi ed incarichi di consulenze (art. 6, comma 7) a quelle per relazioni pubbliche e rappresentanza (art. 6, comma 8) ed a quelle relative all'acquisto, il noleggio e l'esercizio di autovetture (art. 6, comma 14), si è evidenziato un aumento, rispetto al citato limite complessivo, stabilito dalla legge, pari al 45,89%. Infatti, con riferimento alle spese per studi e consulenze, di cui al citato comma 7, è risultato un importo di € 90.565,21 registrando un aumento pari al 75,79% rispetto al limite di legge; per quanto concerne, invece, le spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre pubblicità e rappresentanza, di cui al citato comma 8, l'importo di € 22.974,59 supera del 163% il limite previsto; infine, le spese per acquisto, manutenzione, noleggio esercizio autovetture, di cui al comma 14, di importo pari 32.204,27, hanno registrato un aumento rispetto al limite stesso, pari al 3,31%.

In sede istruttoria, l'ente ha precisato che il superamento del limite di cui al comma 7 è dipeso dagli incarichi per studi di fattibilità e di valutazione tecnico progettuale relative a spese di investimento, mentre, invece, lo sfioramento del limite relativo alle spese di rappresentanza è imputabile ad eventi ed iniziative, effettuate con cadenza periodica, per le quali l'ente è intervenuto a titolo promozionale o di parziale e circoscritto supporto.

La Sezione, prende atto di quanto riportato in sede istruttoria da codesta Amministrazione e ricorda comunque che, dalla lettura che ne è stata dalla sentenza della Corte Costituzionale nella sentenza n. 139 del 4.6.2012, in ossequio al principio dell'autonomia finanziaria e di spesa degli enti locali, tali limitazioni possono essere ricondotte nell'ambito di un limite complessivo, all'interno del quale gli enti locali possano "allocare le risorse tra i diversi ambiti e obiettivi di spesa".

In questo senso, lo sfioramento (imputabile a qualsiasi causa) del limite previsto per una specifica tipologia può essere "compensato" nella maggiore e corrispondente riduzione di altra tipologia di spesa di tal che, complessivamente, risulti assicurato l'obiettivo di riduzione e di contenimento voluto dal legislatore.

Ipotesi, comunque, che nel caso in questione non si è verificata, posto che si è registrato un aumento complessivo delle spese di cui al citato art. 6 del d.l. 78/2010 che ha portato ad uno sfioramento complessivo del limite, pari al 45,89%.

La Sezione, inoltre, deve rimarcare che il superamento del limiti di spesa ha riguardato anche le ipotesi di cui al comma 7 del citato art. 6, relative alle spese per gli studi e gli incarichi di consulenza; violazione che, per espressa previsione normativa, costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale.

La Sezione raccomanda, pertanto, di operare una razionalizzazione dei costi inerenti ai servizi e alle spese sopra indicate, al fine di assicurare il sostanziale rispetto del precetto

normativo.

**4) Incidenza dello stock complessivo del debito rapportato alle entrate correnti al 173,58% con sfioramento del parametro di deficiarietà n. 7.**

In relazione a tale profilo, la Sezione deve rilevare che la presenza di uno stock complessivo di debito nella misura rilevata (173,58%), pur nel pieno rispetto di quanto stabilito dall'art. 204 T.U.E.L., potrebbe comunque determinare una sensibile attenuazione della possibilità per l'Ente di far fronte alle proprie obbligazioni.

Pertanto, anche in relazione alla difficile situazione generale della finanza pubblica, la Sezione ritiene opportuno segnalare che ogni ulteriore 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.

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.

L'irregolarità derivante dallo sfioramento di uno dei parametri di valutazione della deficiarietà appare tuttavia potenzialmente foriera di futuri pregiudizi, atteso, nel caso in specie che l'entità

(173,58%) rilevata ben potrebbe incidere in sede di mantenimento degli equilibri di bilancio del Comune e più in generale per una sana gestione finanziaria.

Si raccomanda, pertanto, un attento monitoraggio del livello di indebitamento attivandosi al fine di rispettare tale specifico parametro.

Alla luce di quanto sin qui esposto, il Collegio ritiene necessario che le gravi irregolarità riscontrate debbano formare oggetto di apposita pronuncia al fine di evitare che la loro mancata correzione possa causare, nel tempo, una gestione non economica delle risorse, situazioni di squilibrio o di mancato rispetto del patto di stabilità interno.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto, in base alle risultanze della relazione resa dall'organo di revisione e della successiva istruttoria:

- ❖ accerta il superamento da parte del Comune di Porte Tolle dei limiti di spesa di cui ai commi 7, 8 e 14 dell'art. 6, del d.l. 78/2010, conv. dalla legge 122/2010, con un incidenza pari al 45,89% rispetto al limite complessivo considerato;
- ❖ invita l'Amministrazione ad adottare le misure necessarie per una effettiva razionalizzazione dei costi inerenti ai servizi e alle spese sopra indicate, al fine di assicurare il sostanziale rispetto del precetto normativo.
- ❖ sollecita l'organo di revisione ad un'attenta vigilanza sulla

situazione di tutte le criticità sopra evidenziate, segnalando a questa Sezione un loro eventuale peggioramento e/o ulteriori criticità non rilevabili dal questionario.

- ❖ dispone l'invio della presente deliberazione alla Procura Regionale della Corte dei conti, presso la Sezione Giurisdizionale per il Veneto, per gli accertamenti di competenza in ordine al mancato rispetto del limite di cui al comma 7 del citato art.6, d.l. 78/2010;

La presente deliberazione sarà trasmessa, a cura del Direttore della segreteria, al Presidente del Consiglio comunale, al Sindaco nonché all'organo di revisione dei conti del Comune di Porto Tolle (RO) per l'adozione dei necessari provvedimenti correttivi.

Così deliberato in Venezia, nella Camera di Consiglio del 17 dicembre 2013.

Il Magistrato relatore  
f.to dott. Francesco Maffei

Il Presidente  
f.to dott. Claudio Iafolla

Depositato in Segreteria il 28/02/2014

Il Direttore di Segreteria  
f.to dott.ssa Raffaella Brandolese