



REPUBBLICA ITALIANA

LA

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 24 novembre 2014, composta da:

Dott.ssa. Elena BRANDOLINI Presidente f.f., relatore

Dott. Tiziano TESSARO Primo Referendario

Dott.ssa Francesca DIMITA Referendario

Dott.ssa Daniela ALBERGHINI Referendario

VISTO l'art. 100 delle 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;

Visto il d.lgs. 23 giugno 2011, n.118;

Visto il D.L. 174/2012, convertito dalla legge n. 213 del 7 dicembre 2012;

Vista la legge 12 novembre 2011, n. 183 (legge di stabilità 2012);

VISTA la deliberazione della Sezione delle autonomie della Corte dei conti n. 18/SEZAUT/2013/INPR del 12 luglio 2013 recante *"le linee guida, i relativi questionari ed i criteri cui devono attenersi, ai sensi dell'art. 1, comma 167, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (finanziaria 2006) gli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali nella predisposizione di una relazione sul rendiconto dell'esercizio 2012 ed i questionari allegati (questionari per le province; questionari per i comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti; questionari per i comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti)"*.

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

ESAMINATA la relazione sul rendiconto di gestione per l'esercizio finanziario 2012, 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 in data 8 maggio 2014 prot. n. 4284, con la quale il Magistrato istruttore chiedeva notizie e chiarimenti al suindicato Comune;

VISTE le deduzioni fatte pervenire dall'Amministrazione comunale con nota a firma del Sindaco e del Revisore dei conti (priva di data e n. di protocollo) acquisita al prot. C.d.c. n. 7284 del 01 ottobre 2014;

VISTA l'ordinanza presidenziale n.91/2014, che ha deferito la questione all'esame collegiale della Sezione regionale di controllo per il Veneto;

UDITO il magistrato relatore, Consigliere Elena Brandolini;

FATTO

Dall'esame della relazione sul rendiconto 2012, 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 criticità di cui appresso.

1) Equilibri di bilancio, gestione residui e sforamento del parametro

di deficitarietà strutturale n. 4: pur rilevando che gli equilibri della gestione di competenza erano rispettati e che la gestione di parte corrente mostrava un saldo positivo, tuttavia, si osservava che era stata utilizzata per spese correnti una quota di oneri di urbanizzazione e che era stata applicata per spese correnti una percentuale dell'avanzo di amministrazione. Inoltre, si riscontrava, quanto alle entrate, che, a fronte di previsioni iniziali di € 80.000, relativamente al recupero dell'evasione tributaria, erano stati effettuati accertamenti per € 39.330= (49,16%) e riscossioni per € 11.528= (29,31%).

Considerato, poi, l'insieme dei residui nel loro complesso, emergeva una notevole incidenza dei residui attivi sulle entrate complessive, pari a 63,74% (di cui il 33,71% relativi alla parte corrente e il 29,55% alla parte in conto capitale), e dei residui passivi sugli impegni complessivi, pari a 158,79% (di cui il 99,67% afferenti la parte corrente e il 58,87% relativi alla parte in conto capitale), unitamente alla permanenza di residui attivi "vetusti" sia di parte corrente che di parte investimenti. Nello specifico, si riscontrava la concentrazione di residui attivi vetusti di parte corrente negli anni precedenti al 2008 (complessivamente € 73.689,49=, di cui € 72.974,17= afferenti al

Tit. I, rispetto ai quali emergeva un tasso di smaltimento pari a 4,84%), nonché la concentrazione, negli anni riferiti agli esercizi precedenti, dei residui attivi di parte investimenti (23,45%), con particolare riferimento al Tit. V (55,47% sul complesso riferito al Titolo stesso). Quanto, invece, ai residui passivi se ne rilevava una notevole concentrazione in parte corrente (70,76%), con riferimento agli anni compresi fino al 2008, ma anche in conto capitale (33,88%), con riferimento agli anni precedenti al 2008.

A fronte di ciò, si evidenziava, complessivamente, quanto alla gestione corrente, un tasso di smaltimento, pari al 62,88%, per i residui attivi, e un tasso di smaltimento, pari al solo 16,81%, per i residui passivi, e, quanto alla parte in conto capitale, un tasso di smaltimento, pari al 26,85%, per i residui attivi, e uno del 24%, per i residui passivi.

Emergeva, altresì, il mancato rispetto del parametro di deficitarietà strutturale n. 4, relativo al rapporto tra il volume dei residui passivi complessivi del Tit. I e gli impegni di spesa corrente;

2) **organismi partecipati**: chiusura in perdita al 31/12/2012, di alcune società partecipate di cui alcune con situazioni particolarmente critiche nonché presenza di alcuni organismi che non avevano provveduto ad approvare il bilancio di esercizio o il rendiconto, tra i quali, più in particolare, la stessa "Polesine Acque s.p.a." e la sua partecipata "Polesine Acque Engineering s.r.l.". Tra le società in perdita al 31.12.2013 venivano, in particolare, segnalate, per criticità, le seguenti:

- **"Polesine Acque s.p.a."** (quote di partecipazione pari a 5,26%) la quale complessivamente, tra il 2007 e il 2011, ha registrato perdite, al

netto degli utili, per un totale di € 44.213.187= e ha maturato un indebitamento, al 31/12/2012, pari ad € 66.355.820= ed ha, inoltre, evidenziato una situazione debitoria, nei confronti di moltissimi dei Comuni soci, decisamente preoccupante;

- **“Consorzio per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani nel bacino di Rovigo”** (quote di partecipazione pari a 4,53%) che presenta un’incidenza del risultato d’esercizio sul patrimonio netto, pari a - 2,23% e un’incidenza sul capitale sociale, pari a - 31,10% (ma la perdita, al netto delle voci di cui alle lettere d) ed e) del conto economico, sarebbe superiore), nonché un indebitamento, al 31/12/2012, pari ad € 4.799.893=

Per dette situazioni, si chiedeva all’Amministrazione di specificare le cause delle perdite sopra segnalate, i controlli posti in essere nonché le misure adottate e che si intendeva adottare al riguardo, al fine di fronteggiare il fenomeno. Si chiedeva, altresì, di precisare, nei casi di perdite per più esercizi consecutivi, se erano stati effettuati o se erano in previsione, negli esercizi successivi, aumenti del capitale, trasferimenti straordinari, aperture di credito o garanzie a favore delle società in argomento. Si chiedeva, quindi, di conoscere se, nei casi più evidenti e consolidati di perdita, fosse stata applicata o si intendeva applicare, rispetto al valore di acquisto delle immobilizzazioni finanziarie, una eventuale svalutazione e se l’Amministrazione intendesse comunque istituire un fondo di svalutazione a garanzia degli equilibri e dei bilanci;

3) debiti fuori bilancio: oltre a quelli già riconosciuti, per complessivi €

47.546,19=, di cui € 2.696,75= per sentenze esecutive e € 44.849,44= per acquisizione di beni e servizi senza impegno di spesa, emergevano debiti fuori bilancio in corso di riconoscimento (€ 45.000=), da finanziarsi con risorse di bilancio;

4) spesa di personale: mancato rispetto del limite di spesa di cui al comma 28, art. 9, del d.l. n. 78/2010 e ss. mm., in quanto l'impegnato nell'esercizio 2012 corrispondeva al 154,71% della corrispondente spesa impegnata nel 2009. Sul punto si chiedeva all'Ente di indicare la metodologia seguita nel calcolo dell'incidenza della spesa per il personale sulle spese correnti, con precisazione dell'avvenuto o meno computato anche delle spese sostenute dalle società o organismi partecipati, nel caso di partecipazioni totali o di controllo;

5) contenimento delle spese: si rilevava che, nell'esercizio 2012, il totale degli impegni relativi alle tipologie di spesa, di cui all'art. 6 del Decreto legge n. 78/2010, era stato superiore al totale dei relativi limiti di spesa, evidenziando un aumento, rispetto al citato limite complessivo, pari al 90,04%. Al riguardo, si evidenziava che, più in particolare, non risultava essere stato rispettato il limite della spesa inerente alle spese per studi e consulenze, di cui all'art. 6, comma 7, del Decreto legge n. 78/2010, con un aumento, rispetto al limite stesso, pari al 128,71%; alle spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre pubblicità e rappresentanza, di cui all'art. 6, comma 8, del citato Decreto legge, con un aumento, rispetto al limite stesso, pari al 310,81% circa; alle spese per acquisto, manutenzione, noleggio esercizio autovetture, di cui all'art. 6, comma 14, del medesimo

Decreto legge, con un aumento, rispetto al limite stesso, pari al 23,91%;

6) indebitamento: notevole debito pro-capite e mancato rispetto del parametro di deficitarietà n. 7, attestandosi l'incidenza dello stock complessivo del debito rapportato alle entrate correnti al 162,37% (su 150%).

Con nota di risposta pervenuta in data 1° ottobre 2014, in epigrafe richiamata, a firma del Sindaco e del Revisore Unico dei Conti, il comune di Porto Tolle forniva le proprie argomentazioni e precisazioni in riscontro ai rilievi istruttori. In particolare:

1) quanto agli equilibri di bilancio, alla gestione residui e allo sfioramento del parametro di deficitarietà strutturale n. 4, sottolineava l'ampia positività del saldo di parte corrente (pari a Euro 1.118.991,13) e l'ininfluenza, ai fini del mantenimento degli equilibri, degli oneri utilizzati.

Rilevava che lo scostamento fra le previsioni iniziali e gli accertamenti e relative riscossioni era dovuto al carico di lavoro connesso all'introduzione dell'IMU, che aveva coinvolto l'area economico finanziaria e gli uffici interessati con conseguente riorganizzazione delle attività amministrative.

In relazione alla gestione dei residui, precisava di aver effettuato le prescritte operazioni di riaccertamento dei residui attivi e passivi sulla base delle risultanze delle informazioni fornite da tutti gli uffici interessati e coinvolti, riscontrando da tale verifica una congruità e valutando nel contempo anche la riscuotibilità delle relative somme e le motivazioni alla base del loro mantenimento e le relative tempistiche di incasso e di

impiego—pagamento. In particolare, anche tenuto conto di quanto rilevato per precedenti esercizi dal Revisore, segnalava che per valutare l'entità dei residui attivi e passivi era necessario considerare le raccomandazioni già formulate dal revisore medesimo anche in relazione al conto consuntivo 2009.

In relazione al mancato rispetto del parametro n. 4, evidenziava che l'importo complessivo dei residui passivi di cui al Titolo I° risente degli accantonamenti effettuati in precedenti esercizi e sul punto rinviava alle risposte sulle osservazioni relative al Conto Consuntivo 2011;

2) quanto al rapporto con gli Organismi partecipati, osservava che:

- **"Polesine Acque S.p.A.** - *trattasi di Società i cui azionisti sono costituiti dai singoli comuni della Provincia di Rovigo e di altre province limitrofe che gestisce "in house" il ciclo integrato dell'acqua. Proprio la presenza degli enti comunali quali soci e la gestione sociale attuata per il tramite di un consiglio di amministrazione all'uopo nominato, ha permesso ai comuni di vedere in concreto effettuata e nel contempo realizzata la gestione del ciclo dell'acqua, amministrazione che viene esercitata anche ed in particolare con la previsione e la determinazione di tariffe che i diversi soggetti utilizzatori sono chiamati a corrispondere per il servizio fornito; le strategie e gli obiettivi perseguiti sono così dettati da finalità pubbliche e legati alle esigenze della collettività, non essendo finalizzate al perseguimento dell'utile di bilancio. Tali circostanze confermano così l'insorgenza delle perdite riportate, risultati economici negativi che sono stati determinati anche per effetto di rilevanti costi fissi di struttura, per i*

quali la società sta perseguendo una politica di contenimento.

In ordine alla richiesta della trasmissione di una relazione sulla situazione della società, anche in termini di aggiornamento sugli sviluppi futuri, si evidenzia che la società ha deliberato l'adozione di un piano di rientro dell'indebitamento complessivamente maturato, con particolare riguardo, oltre che agli istituti di credito, alle posizioni determinate dai fornitori - soci (amministrazioni comunali) che costituiscono, oltre ai citati istituti di credito, la parte preponderante dell'indebitamento.

Alla data odierna la partecipata ha deliberato l'adozione di un piano di rientro a favore dei soci Enti comuni, che dovrà essere opportunamente approvato dai consigli comunali interessati.

Per quanto attiene all'indicazione delle cause che hanno portato alle perdite segnalate, ai controlli posti in essere dall'amministrazione, nonché alle misure adottate e che si intendono adottare al riguardo, si rinvia a quanto già espresso in ordine alle risposte formulate sul bilancio consuntivo 2011, nelle quali si è precisato che tali richieste dovranno essere rivolte agli organi sociali della partecipata in stretto accordo fra le varie amministrazioni comunali.

- **Consorzio per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani nel bacino di Rovigo** — *in ordine alle risultanze del bilancio 2012 del citato consorzio, si rileva che le stesse derivano da una riduzione della differenza fra valore e costi della produzione, così determinata per effetto di una simultanea riduzione del valore della produzione ed un aumento dei costi della produzione. Quanto riguarda l'indebitamento maturato, si è*

constatato che il Consorzio ha contratto nell'anno 2012 un debito per un contributo da parte della Regione a titolo di Fondo di Rotazione, il cui valore capitale ha impattato a livello iniziale nell'anno considerato, facendo così lievitare l'indebitamento complessivo. Sull'evidenza delle cause che hanno generato le suddette risultanze, si rinvia a quanto le singole amministrazioni comunali potranno richiedere agli organi sociali del consorzio ed al riguardo lo scrivente organo di revisione si farà carico di richiedere all'ente di riferimento di intervenire sull'argomento.

Considerata la richiesta di informazioni formulata da codesta Corte, circa l'eventuale applicazione di una svalutazione e/o l'istituzione di un fondo di svalutazione a garanzia degli equilibri di bilancio, si precisa che lo scrivente procede periodicamente all'analisi dello stato delle citate partecipazioni in sede di redazione dei pareri richiesti per i bilanci consuntivi - preventivi e sul punto ha segnalato all'organo consiliare di monitorare le situazioni economico - finanziarie delle partecipate, al fine di poter adottare gli eventuali provvedimenti cautelativi come illustrati dalla stessa Corte”;

3) debiti fuori bilancio: precisava che i debiti fuori bilancio erano stati finanziati in parte con avanzo di amministrazione e in parte con fondi di bilancio già stanziati; comunicava che la delibera di riconoscimento era stata inviata alla Procura, che ne aveva disposto l'archiviazione. Quanto ai debiti in corso di riconoscimento, erano in fase di valutazione e di ulteriori analisi;

4) spese di personale: l'Ente confermava che le tipologie di spesa che avevano determinato lo sforamento erano già previste a scadenza e che non sono state rinnovate. Quanto alla metodologia di calcolo dell'incidenza della

spesa per il personale sulle spese correnti precisava di non aver computato anche le spese sostenute dalle società o organismi partecipati;

5) contenimento delle spese: l'Ente evidenziava che l'incremento delle spese per consulenze era connesso a studi di fattibilità e valutazioni tecnico progettuali relative a spese di investimento; le spese per relazioni pubbliche erano connesse ad eventi con cadenza periodica (carattere promozionale o di limitato supporto) la cui incidenza fa riferimento all'entità complessiva; quanto alle spese per manutenzione autoveicoli, l'incremento era connesso all'aumento dei costi di carburante e manutenzione per un parco mezzi vetusto;

6) indebitamento: in ordine alla rilevazione dell'esistenza di un debito pro capite elevato, pari ad euro 1.937,00 circa ed alle conseguenti valutazioni sulla sostenibilità del ricorso all'indebitamento in termini sia di equilibri di bilancio che di sana gestione finanziaria, l'Ente rammentava che, *“preso atto del dato emerso, a partire dall'esercizio 2012 e con prosecuzione per l'anno corrente, l'Ente ha attivato un'azione di riduzione dell'indebitamento, risultato che verrà successivamente confermato. Per quanto attiene ai debiti di finanziamento assistiti da contribuzioni, si fa presente che, a sostegno dei mutui assunti, l'Ente non beneficia di alcuna contribuzione erogata da Enti pubblici, quali Stato, Regione, Provincia o altri enti”*. In relazione al mancato rispetto del parametro di deficitarietà n. 7, rilevava che *“tale risultato deriva da una programmata riduzione delle entrate correnti di cui al titolo primo e terzo, che, accompagnata da una constatata riduzione anche delle entrate di cui al titolo secondo, determina un conseguente peggioramento del citato*

parametro (non potendo essere recuperato un certo margine dello stesso parametro per effetto di una cospicua riduzione dell'indebitamento maturato)".

DIRITTO

I. La funzione di controllo sugli equilibri di bilancio spettante alla Corte dei conti è stata espressamente estesa a tutti gli enti territoriali dall'articolo 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131, ai fini del coordinamento della finanza pubblica, in relazione al patto di stabilità interno e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.

Più specificatamente, in relazione ai controlli sugli enti locali e sugli enti del Servizio sanitario nazionale, l'articolo 1, commi da 166 a 172, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006) ha attribuito alla Corte dei conti un controllo diretto sui bilanci anche attraverso i revisori dei conti, nei confronti dei quali vengono emanate apposite linee-guida (art. 1, comma 167, della legge n. 266 del 2005). Tale controllo è dichiaratamente finalizzato 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.

La giurisprudenza della Corte Costituzionale ha altresì chiarito che il sindacato della Corte dei conti sui bilanci preventivi e consuntivi di ciascun ente locale assume i caratteri dell'obbligatorietà, capillarità e generalità, ascrivibile alla categoria del *<riesame di legalità e regolarità di tipo*

complementare al controllo sulla gestione amministrativa> (sentenza n. 179 del 2007).

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 d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito nella legge 7 dicembre 2012, n. 213.

Infine, l'art. 148-bis del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera e), del surrichiamato d.l. 174, ha rafforzato i controlli attribuiti alle Sezioni regionali della Corte dei conti sui bilanci preventivi e sui rendiconti consuntivi degli enti locali, ai fini della verifica degli equilibri di bilancio, in esito ai quali – in caso di mancato adeguamento dell'ente locale alle pronunce di accertamento di irregolarità contabili o di eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica – è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria.

Dal quadro normativo sopra ricostruito - che ha esteso a tutto il territorio nazionale i controlli sugli enti locali e sugli enti del Servizio sanitario nazionale ai fini del rispetto del patto di stabilità interno e degli equilibri della finanza pubblica, configurando un sindacato generale ed obbligatorio sui bilanci preventivi e consuntivi di ciascun ente locale - e dalla richiamata giurisprudenza della Corte Costituzionale, consegue che l'art. 1, commi da 166 a 172, della legge n. 266 del 2005 e l'art. 148-bis del d.lgs. n. 267 del 2000, introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera e), del d. l. n. 174 del 2012,

hanno istituito ulteriori tipologie di controllo, ascrivibili a controlli di natura preventiva finalizzati ad evitare danni irreparabili all'equilibrio di bilancio, che si collocano pertanto *"su un piano distinto rispetto al controllo sulla gestione amministrativa"* perché servono a garantire una vigilanza indipendente sugli *"obiettivi di finanza pubblica"* e a tutelare *"l'unità economica della Repubblica"* (Corte costituzionale, sentenza n. 60/2013) e si pongono in una prospettiva non più statica – come, invece, il tradizionale controllo di legalità-regolarità – ma dinamica, in grado di finalizzare il confronto tra fattispecie e parametro normativo alla adozione di effettive misure correttive funzionali a garantire il rispetto complessivo degli equilibri di bilancio (Corte Costituzionale, sentenze n. 198 del 2012, n. 179 del 2007 e n. 267 del 2006).

Per questi motivi, il sindacato di legittimità e regolarità sui bilanci dei singoli enti locali, esercitato dalle Sezioni regionali di controllo, risulta strumentale alla verifica degli esiti di conformità ai vincoli comunitari e nazionali dei bilanci degli enti locali dell'intero territorio nazionale ed è diretto 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.

II. Merito

Ciò doverosamente precisato e passando ora all'esame delle criticità riscontrate a seguito dell'esame della relazione redatta ai sensi dell'art. 1, commi 166 e ss., della richiamata legge n. 266/2005, dall'Organo di

revisione, in relazione al conto consuntivo 2012 del Comune di Candia, di cui ai rilievi istruttori formulati, la Sezione, pur tenendo in debita considerazione quanto rappresentato e precisato dal Comune in sede istruttoria - ampiamente riportato in narrativa-, deve, al fine di prevenire potenziali gravi pregiudizi e danni irreparabili all'equilibrio di bilancio dell'Ente, richiamare l'attenzione dell'Ente sulle osservazioni e raccomandazioni di seguito rappresentate.

II.1. Si premette, comunque, che, alla luce delle precisazioni fornite dall'Amministrazione, possono ritenersi superati i profili di criticità relativi agli equilibri di bilancio, limitatamente all'utilizzo di entrate straordinarie per spese correnti ed al recupero dell'evasione tributaria, nonché ai debiti fuori bilancio.

II.2. Permangono invece le riscontrate criticità connesse alla **gestione dei residui** ed allo **sforamento del parametro di deficitarietà strutturale n. 4**, agli **organismi partecipati**, **all'indebitamento**, al **mancato rispetto del limite di spesa di all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010 e ss.mm.**, nonché al **mancato contenimento delle spese di cui all'art. 6 del richiamato d.l. n. 78/2010**, per le quali si richiama l'attenzione degli organi tecnici e politici (ognuno per quanto di propria competenza) affinché vengano adottate tutte le possibili misure consequenziali, anche prudenziali, a salvaguardia del bilancio.

II.2.1. In relazione alla **gestione dei residui** ed allo **sforamento del parametro di deficitarietà strutturale n. 4**, si osserva che il volume dei residui passivi complessivi provenienti dal titolo I si attesta al 136,53%, ben

superiore al 40 per cento degli impegni della medesima spesa corrente fissato quale soglia massima ai fini del rispetto del richiamato parametro di deficitarietà.

Sul punto la Sezione osserva come l'alta concentrazione di residui, potrebbe determinare delle criticità in ordine alla reale consistenza del risultato di amministrazione con ovvie ripercussioni sulla tenuta degli equilibri di bilancio, all'uopo ricordando, tra l'altro, che l'attendibilità delle entrate e la congruità delle spese hanno un valore essenziale per la corretta gestione dell'Ente, per salvaguardare l'equilibrio di bilancio e prevenire l'eventuale possibile dissesto tanto che devono essere dimostrate con valutazioni, descrizioni, analisi e devono essere verificate dall'Organo di revisione dell'Ente stesso. I residui, infatti, una volta riportati nel bilancio, concorrono a formare il risultato di amministrazione che l'ente può applicare negli esercizi successivi. Per questo motivo si pone la necessità che vengano mantenuti nel bilancio solo quelli che l'ente ha la ragionevole certezza di incassare ovvero di pagare. Si corre altrimenti il rischio che emerga un avanzo di amministrazione che non corrisponde alla presenza di risorse finanziarie, effettivamente spendibili, o comunque ad un risultato di gestione effettivamente positivo. La possibilità di utilizzare l'avanzo deve, infatti, sempre confrontarsi con l'attendibilità dello stesso e, quindi, nell'ipotesi che qui viene in rilievo, con l'importo dei residui attivi e con la certezza e i tempi previsti per la loro riscossione. Ciò comporta la necessità di procedere ad un'effettiva e concreta operazione di riaccertamento dei residui stessi, come richiesto dal principio di prudenza e di effettività dell'equilibrio finanziario ed

espressamente disposto dall'art.228 TUEL. Si tratta, pertanto, di una verifica sostanziale e non solo formale, da effettuarsi obbligatoriamente, per ciascun residuo proveniente dagli anni precedenti, da parte innanzitutto dei responsabili dei servizi competenti e poi dal responsabile del servizio finanziario.

Pertanto la Sezione raccomanda l'effettuazione della verifica costante degli equilibri di bilancio e di un attento monitoraggio della gestione dei residui in vista non solo dell'assolvimento degli obblighi di cui all'art. 6 comma 17 D.L. 95/2012 ma anche della adozione di misure di cautela ulteriori che dovessero rendersi necessarie per la salvaguardia degli equilibri di bilancio.

II.2.2. In relazione alle **criticità connesse agli Organismi partecipati**, ampiamente rappresentate in narrativa, la Sezione sottolinea la necessità per l'Amministrazione comunale, indipendentemente dalla consistenza più o meno ampia della propria partecipazione azionaria, di provvedere ad un effettivo monitoraggio sull'andamento delle società stesse proprio al fine di prevenire fenomeni patologici e ricadute negative sul bilancio dell'ente, ricordando, 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.

Del resto anche a fronte di enti dotati di risorse tali da poter far fronte agli oneri connessi alle perdite delle società da essi partecipate, le scelte politiche volte ad addossare tali oneri all'ente e dunque, in definitiva, alla

collettività della quale detto ente è esponenziale, richiedono, a monte, approfondite valutazioni in merito alla coerenza dell'attività societaria. Ciò, rispetto:

- alla missione istituzionale dell'ente;
- all'effettiva produzione di servizi di interesse generale, nonché in merito ai relativi costi/benefici;
- all'appropriatezza del modulo gestionale;
- alla comparazione con i vantaggi/svantaggi e con i risparmi/costi/risultati offerti da possibili moduli alternativi;
- alla capacità della gestione di perseguire in modo efficace, economico ed efficiente, in un'ottica di lungo periodo, i risultati assegnati, anche in termini di promozione economica e sociale.

Non si può inoltre prescindere, a valle, da un costante e attento monitoraggio in ordine all'effettiva permanenza dei presupposti valutativi che hanno determinato la scelta partecipativa iniziale nonché da tempestivi interventi correttivi in relazione ad eventuali mutamenti che intercorrano, nel corso della vita della società, negli elementi originariamente valutati.

Ciò in quanto l'utilizzo di risorse pubbliche, anche se adottato attraverso moduli privatistici, impone particolari cautele e obblighi in capo a tutti coloro che - direttamente o indirettamente - concorrono alla gestione di tali risorse.

I suddetti obblighi e cautele sono inscindibilmente connessi alla natura pubblica delle risorse finanziarie impiegate, a cui consegue il radicamento delle connesse responsabilità, anche erariali, e, pertanto, non vengono meno nemmeno a fronte di scelte politiche volte a porre a carico di società a

partecipazione pubblica e, dunque, indirettamente a carico degli enti locali che partecipano al capitale di tali società, i costi di attività e servizi che, sebbene non remunerativi per il soggetto che li svolge, si prefiggono tuttavia il perseguimento di obiettivi di promozione economica e sociale a vantaggio dell'intera collettività. Scelte politiche siffatte, proprio per il negativo e ingente impatto che possono produrre sulle finanze e sul patrimonio dell'ente partecipante (in maniera più o meno rilevante a seconda dell'entità della quota di capitale sociale posseduto), non presuppongono soltanto che quest'ultimo sia in grado di sopportarne i relativi oneri senza pregiudizi per il proprio equilibrio finanziario e patrimoniale ma impongono, altresì, l'esercizio di 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.

La Sezione raccomanda, pertanto, all'Amministrazione l'attento monitoraggio dell'andamento delle proprie partecipazioni e ricorda che, per consolidato orientamento della giurisprudenza contabile, la trasgressione dei prescritti obblighi di vigilanza, d'indirizzo e di controllo, unitamente al perdurare di scelte del tutto irrazionali e antieconomiche, può far scaturire

una responsabilità per danno erariale dei pubblici amministratori.

In specie, emerge un problema di *governance* degli organismi partecipati, reso ancor più evidente laddove, in risposta a talune precisazioni chieste in sede istruttoria, l'Amministrazione ha osservato che: *"Per quanto attiene all'indicazione delle cause che hanno portato alle perdite segnalate, ai controlli posti in essere dall'amministrazione, nonché alle misure adottate e che si intendono adottare al riguardo, si rinvia a quanto già espresso in ordine alle risposte formulate sul bilancio consuntivo 2011, nelle quali si è precisato che tali richieste dovranno essere rivolte agli organi sociali della partecipata in stretto accordo fra le varie amministrazioni comunali"*.

II.2.3. In relazione allo **sforamento del parametro di deficitarietà n. 7-**

"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)" – si osserva che la presenza di uno stock complessivo di debito nella misura rilevata (162,37% in presenza di un risultato di gestione positivo), determina 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, la cui verifica e attuazione deve considerare comunque il contesto generale in cui si opera. L'Ente locale, pur nella piena autonomia decisionale, non può infatti 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 deficitarietà appare, tra l'altro, potenzialmente foriera di futuri pregiudizi, atteso, nel caso in specie che l'entità (162,37%) rilevata ben potrebbe incidere in sede di mantenimento degli equilibri di bilancio del Comune e più in generale per una sana gestione finanziaria.

Nel ricordare, in proposito, i nuovi obblighi sanciti dall'art. 6, comma 2, del D.Lgs. 149/2011 ed al fine di prevenire potenziali pregiudizi, si richiama l'attenzione degli organi tecnici (Responsabile dei servizi finanziari, organo di revisione, Segretario comunale, ognuno per la parte di competenza) e degli organi politici sulla necessità di una verifica puntuale di tali equilibri che non si riduca a una burocratica approvazione della relativa delibera. Ciò alla luce anche dei nuovi compiti ad essi demandati dall'art. 147 quinquies TUEL.

Si raccomanda, pertanto, un attento monitoraggio della situazione finanziaria dell'ente ed un attento monitoraggio del livello di indebitamento, prevedendo ove lo si ritenga opportuno, cadenze infrannuali di verifica del mantenimento degli equilibri generali di bilancio di cui all'art. 193, comma 2, del T.U.E.L., dal momento che, come evidenziato, il richiamato art. 6 del

D.Lgs. 149/2011 richiede una valutazione anche dei comportamenti complessivi che, aggravando lo squilibrio, possano condurre al dissesto.

Si raccomanda, altresì in proposito, di attivare tutte le possibili soluzioni per ricondurre il livello di indebitamento nel rispetto dello specifico parametro e nel rispetto dei vincoli di legge.

II.2.4. In relazione al **mancato rispetto del limite di spesa di all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010, convertito in l. 102/2009**, che impone alle amministrazioni pubbliche ed agli enti locali di rispettare, per le forme di lavoro flessibile ivi indicate, un limite complessivo di spesa pari al 50% di quella sostenuta nel 2009, pur tenendo in debita considerazione quanto addotto dall'Amministrazione in sede istruttoria, la Sezione deve evidenziare la consistente entità di detto sfioramento atteso che, in specie, l'impegnato nell'esercizio 2012 corrisponde al 154,71% della corrispondente spesa impegnata nel 2009.

In conseguenza deve richiamare l'attenzione dei organi tecnici e politici (ognuno per quanto di propria competenza) sulla forza cogente dei vincoli di finanza pubblica e sul fondamentale principio della "*sana gestione finanziaria*", che, per la sua matrice, assume nel nostro ordinamento il valore di clausola con una valenza privilegiata, correlato a quello della "*buona amministrazione*", che di esso costituisce un corollario necessario, e appare naturalmente collegato al principio di "*buon andamento dell'azione amministrativa*", all'uopo raccomandando, almeno per il futuro, di operare, per quanto possibile, una razionalizzazione dei costi inerenti alle spese sopra indicate, al fine di assicurare il sostanziale rispetto del precetto normativo.

II.2.5. Medesime raccomandazioni devono essere formulate anche in relazione al **mancato contenimento delle spese di cui all'art. 6 del richiamato d.l. n. 78/2010, convertito in l. 102/2009** (spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre pubblicità e rappresentanza, etc.).

La Sezione richiama, in particolare l'attenzione dei predetti organi tecnici e politici sulla consistente entità del superamento della norma vincolistica evidenziando, in proposito, che nell'esercizio 2012, il totale degli impegni relativi alle tipologie di spesa, di cui all'art. 6 del Decreto legge n. 78/2010, ha evidenziando un aumento sul totale dei relativi limiti di spesa, rispetto a quello complessivo, pari al **90,04%**. In particolare, non è stato rispettato la norma vincolistica in relazione alle spese per studi e consulenze (art. 6, comma 7), che ha registrato un aumento, rispetto al limite stesso, pari al **128,71%**; alle spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre pubblicità e rappresentanza (art. 6, comma 8), che ha registrato un aumento, rispetto al limite stesso, pari al **310,81%** circa; alle spese per acquisto, manutenzione, noleggio esercizio autovetture (art. 6, comma 14) che ha registrato un aumento, rispetto al limite stesso, pari al **23,91%**.

Ciò precisato, la Sezione ricorda all'Ente che, con l'introduzione dei tagli alle voci di spesa di cui ai commi 7, 8, 9, 12, 13 e 14 dell'art. 6 del D.L. 78/2010, convertito, con modifiche, dalla Legge 122/2010, il legislatore ha inteso conseguire risparmi per le amministrazioni pubbliche, imponendo, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio degli enti locali.

In particolare, il comma 7 limita la spesa per studi ed incarichi di consulenza al 20% di quella sostenuta nel 2009; il comma 8 detta analoghi limiti per le spese relative a relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza; il comma 9 vieta integralmente le spese per sponsorizzazioni; il comma 12 riduce del 50%, rispetto al tetto raggiunto nel 2009, le spese per le missioni; il comma 13 riduce della stessa percentuale quelle per la formazione ed il comma 14 dell'80% quelle per l'acquisto, la manutenzione, il noleggio e l'esercizio di autovetture, nonché per l'acquisto di buoni taxi. In relazione a tale ultimo limite è prevista la possibilità di derogarlo, per il solo anno 2011, esclusivamente per contratti pluriennali già in essere.

La violazione dei limiti previsti dai commi 7 (incarichi e consulenze), 12 (missioni), 13 (formazione) costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale.

Tali vincoli, alla luce anche dell'orientamento espresso dalla Corte Costituzionale (sentenza n. 139 del 4.6.2012), si traducono in limitazioni indirette, delle quali gli enti destinatari devono necessariamente tener conto, per cui, sebbene tali limitazioni vadano preferibilmente 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"* la *"distribuzione"* degli interventi riduttivi tra le singole voci previste dalla norma, tuttavia, non può tradursi in una libera ed incondizionata derogabilità delle misure di contenimento, pena la sostanziale ed inammissibile vanificazione della finalità di coordinamento finanziario sottesa

alla norma medesima. In conseguenza, lo sfornamento (imputabile a qualsiasi causa) del limite previsto per ciascuna spesa deve necessariamente trovare "compensazione" nella maggiore e corrispondente riduzione di altra tipologia di spesa, in modo tale che a livello complessivo risulti assicurato l'obiettivo di riduzione e di contenimento voluto dal legislatore.

Nel caso in esame, il comune di Porto Tolle non solo non ha contenuto le singole voci di spesa ma ha aumentato l'intera voce nella misura del 90,04%.

Ne consegue che la Sezione, pur prendendo atto delle motivazioni fornite, non può che richiamare l'Ente al rispetto delle norme sopra richiamate che, si ripete, costituiscono principi di coordinamento di finanza pubblica.

III. Questa Sezione, conclusivamente, ritiene che, ferme restando tutte le raccomandazioni già formulate in relazione a ciascun elemento di irregolarità/criticità, in relazione alle medesime vada assunta specifica pronuncia ai sensi del D.L. n. 174 del 10 ottobre 2012 convertito in L. n. 213 del 7 dicembre 2012.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto, in base alle risultanze della relazione sul rendiconto di gestione per l'esercizio finanziario 2012, resa dall'organo di revisione del Comune di Porto Tolle (RO), e della successiva istruttoria, in relazione al rendiconto medesimo:

- 1) accerta il mancato rispetto del parametro di deficiarietà n. 4 essendo il volume dei residui passivi complessivi provenienti dal titolo I superiore al 40 per cento degli impegni della medesima spesa corrente (per la

precisione: il 136,53%);

- 2) accerta che il Comune di Porto Tolle nell'esercizio 2012 ha violato i vincoli posti alla spesa per il personale dall'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010, convertito in l. 102/2009, che impone alle amministrazioni pubbliche ed agli enti locali di rispettare, per le forme di lavoro flessibile ivi indicate, un limite complessivo di spesa pari al 50% di quella sostenuta nel 2009, atteso che, in specie, l'impegnato nell'esercizio 2012 corrisponde al 154,71% della corrispondente spesa impegnata nel 2009;
- 3) accerta che il Comune di Porto Tolle nell'esercizio 2012 non ha rispettato il contenimento delle spese di cui all'art. 6, del richiamato d.l. n. 78/2010, convertito in l. 102/2009, (spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre pubblicità e rappresentanza) essendosi attestato al 90,04% l'aumento sul totale dei relativi limiti di spesa, rispetto a quello complessivo, come specificato in motivazione;
- 4) accerta l'avvenuto sfioramento del parametro di deficitarietà n. 7- *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)* - atteso che lo stock complessivo del debito rapportato alle entrate correnti comporta un'incidenza pari al 162,37% (soglia del 150%);
- 5) riscontra la chiusura in perdita al 31.12.2012 di diverse società

partecipate, direttamente dall'Ente;

- 6) richiama l'attenzione degli organi tecnici (Responsabile dei servizi finanziari, organo di revisione, Segretario comunale, ognuno per la parte di competenza) e degli organi politici sulla necessità di vigilare sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione dell'Ente in relazione a tutte le criticità e/o irregolarità riscontrate;
- 7) richiama l'attenzione dell'Ente sull'esigenza di perseguire in una rigorosa ed attenta verifica delle voci classificate nei residui, sia attivi che passivi, finalizzata a mantenere in bilancio solo quelle per le quali la riscossione e il pagamento possa essere previsto con un ragionevole grado di certezza;
- 8) invita l'Amministrazione comunale a prestare, anche per il futuro adeguata attenzione ai limiti fissati dalla legge per il contenimento delle spese di personale e delle spese in generale ed alle norme che li disciplinano;
- 9) invita l'Amministrazione comunale a monitorare attentamente gli andamenti gestori ed il livello di indebitamento attivandosi al fine di rispettarne gli specifici parametri;
- 10) invita l'Amministrazione comunale, alla luce anche di quanto previsto dal nuovo articolo 147 quater del TUEL, a provvedere, indipendentemente dalla consistenza più o meno ampia della propria partecipazione azionaria, ad un effettivo monitoraggio sull'andamento delle società stesse, al fine di prevenire fenomeni patologici e ricadute negative sul bilancio dell'ente;
- 11) richiama l'attenzione degli organi tecnici (Responsabile dei servizi

finanziari, organo di revisione, Segretario comunale, ognuno per la parte di competenza) e degli organi politici sulla necessità di vigilare sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione dell'Ente in relazione a tutte le criticità e/o irregolarità riscontrate

12) dispone che la presente deliberazione sia trasmessa, a cura del Direttore della segreteria, al Presidente del Consiglio comunale, al Sindaco nonché all'Organo di revisione economico-finanziaria del Comune di Porto Tolle (RO) per quanto di rispettiva competenza.

Così deliberato in Venezia, nella Camera di Consiglio del 24 novembre 2014.

Il Presidente f.f. estensore

f.to dott.ssa Elena Brandolini

Depositato in Segreteria il 22/04/2015

Il Direttore della Segreteria

f.to Dott.ssa Raffaella Brandolese