



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Il Magistrato Istruttore

Posta elettronica certificata

CORTE DEI CONTI



0005089-07/08/2015-SC_VEN-T97-P

Venezia,

Al Presidente del Consiglio
Comunale
Al Sindaco del Comune di
Gavello (RO)

e per il tramite dell'Ente

All'Organo di revisione economico-
finanziaria
del Comune di
Gavello (RO)

Oggetto: Art. 1, commi 166 e 167, della Legge 23/12/2005, n. 266 – Relazione dell'organo di revisione sul rendiconto 2012 – Comune di Gavello (RO).

La Sezione del controllo della Corte dei conti per il Veneto, al cui esame sono state sottoposte la relazione in oggetto e le osservazioni del Magistrato istruttore, nell'Adunanza del 17 luglio 2015 nel considerare che, allo stato degli atti, le irregolarità emerse non rientrano nelle ipotesi per le quali la Sezione deve adottare apposita pronuncia, ha ritenuto comunque opportuno che codesto Comune venisse reso edotto in ordine alle cennate irregolarità.

Pertanto, con deliberazione che si allega in copia, ha incaricato lo scrivente Magistrato istruttore di inviare apposita nota contenente l'esposizione delle predette affinché codesto Ente ne tenga conto ed adotti le conseguenti misure correttive.

Si osserva, in proposito, che l'esame della relazione sul conto consuntivo 2012 inoltrata dall'organo di revisione, in ottemperanza alle disposizioni normative di cui all'art. 1, commi 166 e 167, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 e l'istruttoria al riguardo svolta, ha evidenziato alcune criticità sulle quali, con note istruttorie di questa Corte in data 28 agosto 2014 prot. n. 6630 e prot. 3773 del 3 giugno 2015, sono stati chiesti chiarimenti a codesto Comune che, con note del 30 gennaio 2015 prot. n. 875 (acquisita al prot. C.d.c. n. 784 e n. 785 dell'11 febbraio 2015), e-mail del 17 febbraio 2015 (acquisita al prot. C.d.c. n. 907 del 17.02.2015) e nota prot. n. 4006 del 7 luglio 2015 (acquisita al prot. C.d.c. n. 4455 del 08.07.2015), ha formulato, le proprie osservazioni in merito.

Si rappresenta preliminarmente che il supplemento istruttorio del 3 giugno 2015 si è reso necessario per verificare la reale posizione dell'Ente rispetto ai parametri di deficitarietà strutturale, posto che sulla base di quanto certificato dall'Organo di



revisione ed inserito nella banca dati Sirtel risultava lo sfioramento di ben 4 parametri (n. 3; n. 5; n. 8; n.9) che, tuttavia, dalle verifiche effettuate non risultavano confermati, a cui andavano ad aggiungersene altri 2 (parametro 2 e parametro 7) accertati e confermati in sede di esame del questionario medesimo. Detta circostanza, che ove confermata, avrebbe collocato l'Ente fra quelli strutturalmente deficitari, era già stata oggetto della nota istruttoria del 28 agosto 2014. Sul punto, tuttavia, l'Amministrazione si era limitata ad affermare semplicemente ed apoditticamente che: *<Da una attenta analisi si conferma che i parametri di deficitarietà per l'anno 2012 risultano essere negativi>*. Si rendeva pertanto necessario un supplemento istruttorio al fine di acquisire il prospetto dimostrativo (certificato) del rispetto dei predetti parametri. L'Amministrazione provvedeva in data 7 luglio 2015 all'adempimento istruttorio trasmettendo la certificazione corretta e la nota esplicativa del calcolo dei predetti, attestante il rispetto di tutti i parametri ministeriali.

Occorre tuttavia sul punto osservare che, diversamente da quanto ivi rappresentato, le verifiche effettuate hanno confermato il mancato rispetto dei parametri n. 2 e il n. 7. Nel primo caso (par. 2) in quanto non è stato detratto il FRS mentre nel secondo caso (par. 7), è stato usato come termine di raffronto il 150% e non, come si sarebbe dovuto, il 120%, in quanto il risultato di gestione di competenza è negativo (- € 20.021,30=).

Pertanto si raccomanda, per il futuro, di prestare ogni cautela ed attenzione nella compilazione dei prospetti.

Nel merito della criticità riscontrate, pur prendendo in debita considerazione le argomentazioni addotte dall'Amministrazione, la Sezione non può esimersi dal formulare le proprie raccomandazioni in relazione:

- 1) alla gestione dei residui con sfioramento del parametro di deficitarietà strutturale n. 2;
- 2) alla presenza di alcune società partecipate sia direttamente che indirettamente che hanno chiuso in perdita al 31/12/2012, di cui alcune mostrano situazioni particolarmente critiche;
- 3) allo sfioramento del parametro di deficitarietà strutturale n. 7 relativo allo stock complessivo del debito rapportato alle entrate correnti;
- 4) alle incongruenze rilevate nel Conto del Patrimonio.

1. Quanto alla gestione dei residui, ed, in particolare, allo sfioramento del parametro di deficitarietà strutturale n. 2 –“*Volume dei residui attivi di nuova formazione provenienti dalla gestione di competenza e relativi ai titoli I e III, con esclusione dell'addizionale Irpef, superiori al 42 per cento dei valori di accertamento delle entrate dei medesimi titoli I e III esclusi i valori dell'addizionale Irpef*”- si osserva che l'applicazione al rendiconto della gestione del principio di prudenza deve tradursi nella regola secondo la quale non possono essere riportate nel risultato di amministrazione le entrate delle quali non è sufficientemente certa la realizzazione. In alternativa, è necessario procedere alla costituzione di appositi accantonamenti nel risultato di amministrazione al fine di sterilizzare gli effetti negativi derivanti da eventuali insussistenze. Il principio di veridicità di cui all'art. 162 TUEL, applicato al rendiconto, impone che il risultato di amministrazione rispecchi l'effettiva situazione finanziaria dell'ente. Si ricorda, 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. Inoltre, con specifico riferimento ai residui, la Sezione osserva come l'alta concentrazione di residui, in specie attivi, qualora non congrui e riscuotibili, potrebbe determinare delle criticità in ordine alla reale consistenza del risultato di amministrazione con ovvie ripercussioni sulla tenuta degli equilibri di bilancio e che il mantenimento in bilancio dei residui, sia passivi che attivi, datati nel tempo, incide sull'attendibilità del risultato contabile di amministrazione e sulla formazione di un avanzo di amministrazione effettivamente esistente (artt. 187 e 228, 4° comma, del T.U.E.L.), che rappresenta un volume di disponibilità finanziaria che si trasformerà in effettiva disponibilità liquida nel momento in cui saranno estinti i debiti o incassati i crediti. In ogni caso, al fine di garantire gli equilibri della gestione finanziaria, in presenza di residui attivi o passivi, risalenti anni indietro nel tempo e di dubbia sussistenza, occorre attivare per tempo idonee procedure di ricognizione e verifica delle singole posizioni creditorie/debitorie finalizzate al loro progressivo esaurimento.

Si ricorda, 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. 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. Nel corso di tale operazione, l'ente è tenuto a mantenere un comportamento prudente evitando, ad esempio, di conservare tra i residui attivi del conto del bilancio, i crediti assolutamente inesigibili, controversi e quelli riconosciuti di dubbia o di difficile esazione oppure debiti per i quali non sussistano i requisiti essenziali previsti dall'ordinamento, il cui pagamento, quindi, possa essere previsto con ragionevole grado di certezza. Inoltre, in presenza di residui passivi risalenti anni indietro nel tempo e di dubbia sussistenza, occorre attivare per tempo idonee procedure di ricognizione e verifica delle singole posizioni debitorie finalizzate al loro progressivo esaurimento. 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. Questo viene evidenziato anche in relazione al nuovo obbligo sancito dall'art. 6, comma 17 del DL 95/2012 convertito dalla L 135/2012. Il legislatore, prevede altresì che, con motivato parere dell'organo di revisione, possono essere esclusi dalla base di calcolo solo i residui attivi per i quali i responsabili dei servizi competenti abbiano analiticamente certificato la perdurante sussistenza.

Ciò premesso, al fine di prevenire potenziali pregiudizi, la Sezione, pur prendendo atto



④ delle precisazioni ed argomentazioni addotte da codesta Amministrazione, raccomanda l'effettuazione (da parte degli organi preposti, sia politici che tecnici, ciascuno per quanto di propria competenza) di un attento monitoraggio della gestione dei residui in generale (anche dei residui attivi) in vista non solo dell'assolvimento degli obblighi di legge ma anche della adozione di misure di cautela ulteriori che dovessero rendersi necessarie per la salvaguardia degli equilibri di bilancio..

3. Quanto alle criticità connesse agli Organismi partecipati, analiticamente rappresentate nella richiamata nota istruttoria del 28 agosto 2014, la Sezione, rileva, in relazione al complesso rapporto che si pone tra ente locale e società partecipata, che l'utilizzo di risorse pubbliche, anche se realizzato attraverso moduli privatistici, impone sempre particolari cautele e obblighi in capo a tutti coloro che - direttamente o indirettamente - concorrono alla gestione di tali risorse. Ciò a maggior ragione laddove, come nel caso di specie, l'Ente, nei rapporti con i proprio organismi partecipati, versa in una situazione tale per cui, pur avendo predisposto tutti i provvedimenti necessari per ottemperare agli adempimenti previsti dall'art. 6, comma 4, del D.L. n. 95/2012, *<non ha ancora potuto effettuare una verifica delle discordanze tra crediti e debiti reciproci tra ente e società partecipate, e non è in grado di fornire copia della nota informativa>* (cfr. nota di risposta prot. n. 6630 del 28/08/2014).

Si richiama pertanto, 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 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. In conclusione, la Sezione ritenendo che l'ulteriore irrigidimento della spesa unitamente alla presenza di partecipazioni 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, sottolinea la necessità per codesta Amministrazione, 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. 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, ricorda che, per consolidato orientamento della giurisprudenza contabile, la trasgressione degli obblighi sopra richiamati ed il perdurare di scelte del tutto irrazionali e antieconomiche, può far scaturire una responsabilità per danno erariale dei pubblici amministratori.

4. Quanto allo 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) – che in specie si attesta al 126,27% in presenza di un risultato di gestione negativo, la Sezione prende atto di quanto rappresentato da codesta Amministrazione, ossia che dal 2012 in poi non ha fatto ricorso all'indebitamento, che prevede di utilizzare eventuale avanzo di amministrazione disponibile per l'estinzione anticipata di alcuni mutui e che il debito comunque si ridurrà nel 2013 e più ancora nel 2016, quando andranno a scadenza complessivamente 26 mutui, consentendo il rientro nel limite e si riserva ogni opportuna verifica nel prosieguo delle attività di controllo ad essa intestate.

Osserva, comunque, che la presenza di uno stock complessivo di debito nella misura rilevata 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 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.

5. Quanto alle incongruenze rilevate nel Conto del Patrimonio, la Sezione prende atto di quanto rappresentato sul punto da codesta Amministrazione, ossia che nel 2013 è stato



effettuato un nuovo inventario e una redazione puntuale dello stato patrimoniale, nonché delle assicurazioni formulate in relazione, per il futuro, ad una più attenta stesura del conto del patrimonio, e si riserva ogni opportuna verifica nel prosieguo delle attività di controllo ad essa intestate. Nel contempo, ricorda che il conto del patrimonio deve dare una rappresentazione veritiera e corretta della situazione patrimoniale e finanziaria dell'ente, in conformità ai corretti principi contabili e, pertanto, richiama l'attenzione dell'Ente sull'importanza della correttezza dei dati rilevati con detto documento contabile posto che questo ha la finalità di rilevare i risultati della gestione patrimoniale e di riassumere la consistenza del patrimonio al termine dell'esercizio, evidenziando le variazioni intervenute nel corso dello stesso, rispetto alla consistenza iniziale. Considerato, tra l'altro, che la finalità del rendiconto, redatto con scopi generali, è quella di rendere il conto della gestione e quindi di fornire informazioni sulla situazione patrimoniale e finanziaria, sull'andamento economico e sui flussi finanziari dell'ente locale, in conformità ai corretti principi contabili (cfr. Principio contabile n. 3 per gli enti locali), ne discende che la corretta ed oculata gestione del patrimonio non può prescindere dalla disponibilità di informazione corrette, attendibili, significative e tempestive nonché dalla conoscenza (reale) della consistenza netta della dotazione patrimoniale dell'ente e della sua variazione nel tempo.

Il Magistrato Istruttore

Cons. Elena Brandolini

