



REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI



SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 1° dicembre 2015, composta da:

Dott. Josef Hermann RÖSSLER	Presidente
Dott.ssa Elena BRANDOLINI	Consigliere, relatore
Dott. Tiziano TESSARO	Primo Referendario
Dott. Francesco MAFFEI	Primo Referendario
Dott.ssa Francesca DIMITA	Primo Referendario
Dott.ssa Daniela ALBERGHINI	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 d.lgs. 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, D.L. 174/2012, convertito dalla legge 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. 11/SEZAUT/2014/ INPR del 15 aprile 2014 recante "*...le linee guida, i relativi questionari allegati (distinti per province, comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti e comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti) ed i criteri, cui devono attenersi, ai sensi dell'art. 1, commi 166 e seguenti della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria per il 2006), gli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali nella predisposizione della relazione sul rendiconto dell'esercizio 2013*".

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

ESAMINATA la relazione sul rendiconto di gestione per l'esercizio finanziario 2013, redatta dall'organo di revisione del Comune di Spinea (VE) sulla base dei criteri indicati dalla Sezione delle Autonomie con la deliberazione sopra indicata;

VISTA la nota in data 29 luglio 2015, prot. n. 0004866, con la



quale il magistrato istruttore chiedeva notizie e chiarimenti al suindicato Comune;

VISTE le deduzioni fatte pervenire dall'Amministrazione comunale con nota prot. n. 24860 del 18 agosto 2015 (acquisita al prot. C.d.c. n. 0005428 del 19 agosto 2015);

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 61/2015, che ha deferito la questione all'esame collegiale della Sezione per la pronuncia specifica ex art. 1, commi 166 e seguenti, della L. 266/2005;

UDITO il magistrato relatore, Cons. Elena Brandolini;

CONSIDERATO che in sede di esame della relazione sul suindicato rendiconto sono emerse irregolarità che non rientrano nelle ipotesi per le quali la Sezione deve adottare apposita pronuncia;

RITENUTO tuttavia che il controllo in questione, in quanto finalizzato alla verifica del rispetto delle regole giuridico-contabili che presiedono alla sana gestione finanziaria, si estrinseca anche attraverso le forme della delibera-segnalazione contenente le riscontrate irregolarità le quali, seppur non connotate da gravità tale da incidere sugli equilibri finanziari, ove reiterate, potrebbero ingenerare gravi squilibri gestionali;

RITENUTO, pertanto, di dover rendere edotto il Comune di Spinea (VE) in ordine alle riscontrate irregolarità al fine di promuoverne l'eliminazione, mediante le opportune misure di autocorrezione riservate agli Enti destinatari;

PQM

La Sezione regionale di controllo per il Veneto

DISPONE

che Il Magistrato relatore invii apposita nota al predetto Comune In cui vengano esposte le irregolarità riscontrate in relazione:

- alla presenza di alcune società partecipate sia direttamente che indirettamente che hanno chiuso in perdita al 31/12/2013, di cui alcune mostrano situazioni particolarmente critiche;
- ai debiti fuori bilancio;

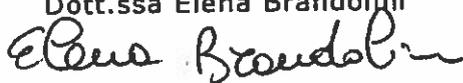
affinché l'ente ne tenga conto ed adotti le conseguenti misure correttive.

Copia della presente pronuncia, in allegato alla suindicata nota, sarà trasmessa, a cura della Segreteria della Sezione, al Presidente del Consiglio comunale, al Sindaco ed all'Organo di revisione economico-finanziaria del Comune di Spinea (VE).

Così deliberato in Venezia, nella Camera di Consiglio del 1° dicembre 2015.

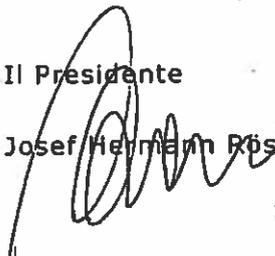
Il Magistrato relatore

Dott.ssa Elena Brandolini



Il Presidente

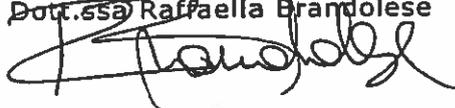
Dott. Josef Hermann Rössler



Depositato in Segreteria il - 2 DIC. 2015

IL DIRETTORE DI SEGRETERIA

Dott.ssa Raffaella Brandolese





CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Il Magistrato Istruttore

Posta elettronica certificata

CORTE DEI CONTI



0007213-04/12/2015-SC_VEN-T97-P

e per il tramite dell'Ente

Venezia,

Al Presidente del Consiglio
Comunale
Al Sindaco del Comune di
Spinea (VE)

All'Organo di revisione economico-
finanziaria
del Comune di
Spinea (VE)

Oggetto: Art. 1, commi 166 e 167, della Legge 23/12/2005, n. 266 – Relazione dell'organo di revisione sul rendiconto 2013 – Comune di Spinea (VE).

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 1° dicembre 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 2013 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, ha evidenziato alcune criticità sulle quali, con nota istruttoria di questa Corte in data 29 luglio 2015 prot. n. 0004866 sono stati chiesti chiarimenti a codesto Comune che, con nota del 18 agosto 2015 prot. n. 24860 (acquisita al prot. C.d.c. n. 0005428 del 19 agosto 2015), ha formulato, le proprie osservazioni in merito.

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

- ai debiti fuori bilancio



ES

- alla presenza di alcune società partecipate sia direttamente che indirettamente che hanno chiuso in perdita al 31/12/2013, di cui alcune mostrano situazioni particolarmente critiche.

Quanto alla riscontrata esistenza di debiti fuori bilancio la Sezione richiama l'attenzione di codesto Ente sul fatto che il debito fuori bilancio può essere definito come quel *"debito costituito da obbligazioni pecuniarie, relative al conseguimento di un fine pubblico, valide giuridicamente ma non perfezionate contabilmente, per cui il riconoscimento della sua legittimità da parte del consiglio dell'ente fa coincidere i due aspetti giuridico e contabile in capo al soggetto che l'ha riconosciuto"* (cfr.: Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali; principio contabile n. 2) e che, pertanto, rappresenta, sostanzialmente, una obbligazione dell'ente locale, valida sul piano giuridico, ma assunta in violazione del procedimento giuscontabile di spesa normativamente previsto.

Osserva, quindi, che l'ordinamento giuridico e contabile degli enti locali disciplina compiutamente il procedimento di spesa che, ai sensi dell'art. 182 T.U.E.L. si compone delle fasi dell'impegno, della liquidazione, dell'ordinazione e del pagamento. All'uopo vanno distinti *"l'impegno amministrativo"*, riconducibile all'art. 183 T.U.E.L., dal c.d. *"impegno contabile"* che, invece, fa capo all'art. 191 T.U.E.L. Il primo (quello amministrativo) si concretizza nel momento in cui sorge l'obbligazione tra l'ente locale ed il terzo, costituisce vincolo al bilancio ed il responsabile dell'atto di impegno deve farsi anche carico di verificarne la legittimità in punto di diritto; il secondo (quello contabile) consiste nella apposizione, da parte del responsabile finanziario, del visto di regolarità contabile attestante la copertura finanziaria. L'impegno amministrativo non può sorgere in assenza di impegno contabile perché principio ineludibile del nostro ordinamento è la necessità di dover reperire, preventivamente, la copertura finanziaria della spesa. Il riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio, di competenza esclusiva del Consiglio Comunale, è consentito solo per le cinque ipotesi espressamente individuate dalla norma (art. 194 TUEI) ovvero:

- 1) sentenze passate in giudicato;
- 2) copertura di disavanzi di consorzi, di aziende speciali e di istituzioni, nei limiti degli obblighi derivanti dallo Statuto e purchè sia rispettato l'obbligo del pareggio di bilancio ex art. 114 T.U.E.L. e purchè il disavanzo derivi da fatti di gestione;
- 3) ricapitalizzazione, nei limiti e nella forme previste dal Codice Civile o da norme speciali, di società di capitali costituite per l'esercizio di servizi pubblici locali;
- 4) procedure espropriative o di occupazione d'urgenza per opere di pubblica utilità;
- 5) acquisizione di beni e servizi in violazione degli obblighi di cui ai commi 1, 2 e 3 dell'art. 191 T.U.E.L., nei limiti degli accertati e dimostrati utilità ed arricchimento dell'ente, nell'ambito dell'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza.

Nel caso in cui il debito sia sorto a causa di acquisizioni di beni e servizi in violazione delle norme giuscontabili che impongono la previa adozione del provvedimento autorizzatorio, con l'esecutività ottenuta o dichiarata e munito di attestazione di copertura finanziaria, la coesistenza dei due requisiti della utilità e dell'arricchimento, che ne consentono il riconoscimento e finanziamento, deve essere motivata e dettagliatamente attestata nel parere tecnico - amministrativo allegato alla proposta di deliberazione. L'accertamento dell'esistenza dell'utilità è requisito indispensabile per il



riconoscimento del debito e deve consistere nella verifica della presenza di potenziale o reale possibilità, di ausilio o beneficio direttamente all'ente ovvero alla comunità amministrata. L'utilità accertata di una sola parte consente il riconoscimento ed il finanziamento solo ed esclusivamente di detta parte. L'assenza di utilità impedisce il riconoscimento. L'arricchimento, altro requisito essenziale per il riconoscimento di un debito fuori bilancio, deve misurare l'incremento patrimoniale vero e proprio oppure anche in un risparmio di spesa. Al riguardo, quindi, deve ritenersi che non siano normalmente riconoscibili gli oneri per interessi, spese giudiziali, rivalutazione monetaria ed in generale i maggiori esborsi conseguenti a ritardato pagamento di forniture in quanto nessuna utilità e arricchimento consegue all'ente, rappresentando questi un danno patrimoniale del quale devono rispondere coloro che con il loro comportamento lo hanno determinato. Infatti la misura dell'arricchimento (o della diminuzione di spesa) costituisce il limite massimo al quale può arrivare il riconoscimento del debito fuori bilancio, restando, quindi, preclusa ogni possibilità di finanziamento di riconoscimento delle somme esorbitanti da tale limite.

Pertanto, mentre per i debiti derivanti da sentenza esecutiva il riconoscimento si impone in virtù della forza imperativa del provvedimento giurisdizionale, nelle altre quattro tipologie vi sono più margini di apprezzamento da parte dell'organo consiliare che le deve, motivatamente, autorizzare. Deve, inoltre, trattarsi di obbligazioni che presentino i requisiti della certezza, intesa quale effettiva esistenza di un'obbligazione di dare; della liquidità, che implica che l'importo sia determinato o determinabile; dell'esigibilità, che impone che il pagamento non sia sottoposto a termine o condizione. La procedura da seguire per ricondurre nella contabilità dell'ente i debiti fuori bilancio consiste nel riconoscimento da parte dell'organo consiliare dell'ente che, con apposita delibera, accerta o autorizza la riconducibilità del debito in una delle fattispecie previste dal legislatore, le cause della sua formazione e le eventuali responsabilità, individuando, infine, le risorse necessarie per provvedere al relativo pagamento. Ciò precisato appare ovvio che l'Istituto testè rappresentato, per sua stessa natura, si caratterizza per il carattere di eccezionalità rispetto ai normali procedimenti giuscontabili di spesa e non può essere utilizzato per pagamenti ordinari relativi a servizi e forniture che ben potevano essere considerate in sede di programmazione dell'Ente.

Si raccomanda, pertanto, l'oculata programmazione, per il futuro, delle spese prevedibili al fine di ricondurre il rimedio di cui all'art. 194 TUEL nel suo corretto ambito.

Quanto alle criticità connesse agli Organismi partecipati, analiticamente rappresentate nella richiamata nota istruttoria del 29 luglio 2015, 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.

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 c/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.

Appare utile, inoltre, suggerire di seguire con analoga attenzione gli esiti, ove presenti, delle procedure di concordato preventivo o fallimentari nonché, in presenza di perdite di esercizio societarie di procedere alla stima dei relativi cespiti, qualora presenti, iscritti nel conto patrimoniale dell'ente, al minor valore fra il costo di acquisto e quello del patrimonio netto delle partecipata considerata

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.

Da ultimo, nel prendere atto di quanto contenuto nel Piano di razionalizzazione delle partecipazioni societarie di cui all'articolo 1, commi 611 e 612 della Legge 190/2014 (Legge di stabilità 2015), la Sezione si riserva di accertarne il conseguimento in sede di verifica della relazione di attuazione che dovrà necessariamente pervenire a questa Corte, nei termini indicati dalle disposizioni di cui trattasi (art. 1, comma 612, cit. legge 190/2014: *"I presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, i presidenti delle province, i sindaci e gli altri organi di vertice delle amministrazioni di cui al comma 611, in relazione ai rispettivi ambiti di competenza, definiscono e approvano, entro il 31 marzo 2015, un piano operativo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute, le modalità e i tempi di attuazione, nonché l'esposizione in dettaglio dei risparmi da conseguire. Tale piano, corredato di un'apposita relazione tecnica, è trasmesso alla competente Sezione regionale di controllo della Corte dei conti e pubblicato nel sito internet istituzionale dell'amministrazione interessata. Entro il 31 marzo 2016, gli organi di cui al primo periodo predispongono una relazione sui risultati conseguiti, che è trasmessa alla competente Sezione regionale di controllo della Corte dei conti e pubblicata nel sito internet istituzionale dell'amministrazione interessata. La pubblicazione del piano e della relazione costituisce obbligo di pubblicità ai sensi del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33"*).

Il Magistrato Istruttore

Cons. Elena Brandolini