

Deliberazione n. 556/2017/PRSE



REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 16 febbraio 2017, composta da:

Dott.ssa Diana CALACIURA TRAINA Presidente

Dott. Tiziano TESSARO Primo Referendario

Dott.ssa Francesca DIMITA Primo Referendario

Dott.ssa Daniela ALBERGHINI Referendario relatore

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. 13/SEZAUT/2015/INPR del 9 marzo 2015 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 2014"*.

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

VISTA la deliberazione n. 87/2016/INPR con la quale la Sezione ha approvato il programma di lavoro per l'anno 2016 nella quale, in ordine al punto D.1. della stessa relativo al controllo sugli enti locali della regione del Veneto ai sensi legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, commi 166, veniva previsto di completare la verifica dei questionari sui rendiconti 2013 e di analizzare quelli sui rendiconti 2014;

VISTO che nella citata deliberazione n. 87/2016/INPR, al punto D.1. veniva stabilito che: *"...i controlli sugli Enti Locali dovranno*



essere razionalizzati attraverso la ricomposizione della molteplicità delle attribuzioni assegnati alla Sezione ad una analisi complessivamente orientata alla verifica della regolarità amministrativo-contabile degli stessi, e dei rispettivi organismi partecipati, nonché del funzionamento dei sistemi di controllo interno".

VISTO il preambolo della richiamata deliberazione n. 87/2016/INPR nel quale si teneva conto, in ordine alle funzioni assegnate dalla legge alle Sezioni regionali di controllo e alla fattibilità delle analisi e delle indagini da deliberare dell'attuale organico di personale di magistratura che: "... risulta diminuito di n. 1 unità e, a breve, subirà una ulteriore decurtazione di n.2 unità.

CONSIDERATO, altresì, l'elevatissimo carico di lavoro assegnato ai magistrati, attualmente in servizio nella Sezione;

RITENUTO necessario individuare le modalità operative in grado di salvaguardare la funzionalità dei controlli contemplati in sede del programma annuale 2016 approvato con la richiamata deliberazione n. 87/2016/INPR;

RITENUTO pertanto necessario effettuare il controllo finanziario di legalità e di regolarità amministrativo-contabile, basato sulle relazioni degli organi di revisione economico-finanziaria riguardante i rendiconti 2014, allo stato degli atti delle istruttorie svolte, con riserva tuttavia di approfondimento in occasione delle verifiche riguardanti i successivi cicli di bilancio;

ESAMINATA la relazione sul rendiconto di gestione per l'esercizio

finanziario 2014, redatta dall'organo di revisione del Comune di SPINEA sulla base dei criteri indicati dalla Sezione delle Autonomie con la deliberazione sopra indicata;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 9/2017, 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, dott.ssa Daniela Alberghini;

FATTO E DIRITTO

Dall'esame della relazione sul rendiconto 2014, redatta ai sensi dell'art. 1, commi 166 e segg. della legge 23 dicembre 2005 n.266 e dai dati in possesso di questa Corte, del Comune di Spinea sono emersi i seguenti profili di tendenziale criticità, che tuttavia non costituiscono presupposto per una pronuncia specifica.

1. Con riferimento all'esercizio in esame l'Ente dichiara di non aver fatto ricorso a strumenti di leasing immobiliare e, tuttavia, in nota dichiara di avere in corso due contratti di *leasing in costruendo* entrambi stipulati nel corso dell'esercizio 2008 per la costruzione di una palestra e di una scuola, ad oggi già completate e collaudate.

Sul piano contabile -al di là dell'incongruenza nella compilazione del questionario- i canoni di leasing, soggetti ad IVA, sono stati correttamente contabilizzati scorporando il rimborso della quota capitale dal costo degli interessi passivi e si è verificato che i limiti di indebitamento sono rispettati.

2. L'Ente risulta essere in sperimentazione a partire dall'esercizio in esame e ha, pertanto, operato il riaccertamento straordinario dei

residui al 1.1.2014.

Il risultato di amministrazione al 31.12.2013 determinato sul rendiconto 2013 ammontava ad euro 2.497.616,16 e rimane immutato a seguito del riaccertamento straordinario: risultano, infatti, cancellati e reimputati residui attivi per euro 3.927.185,64 e residui passivi per euro 3.554.935,57, mentre il Fondo Pluriennale vincolato è negativo e ammonta ad euro 372.250,07 ed è stato erroneamente computato ai fini del calcolo del risultato di amministrazione post riaccertamento.

Il valore corretto del risultato di amministrazione, se il Fondo Pluriennale Vincolato fosse stato correttamente riportato a zero (in quanto negativo), si ridurrebbe ad euro 2.125.366,09: di pari importo (quello, cioè, del Fondo Pluriennale) andrebbe quindi ridotta anche la parte disponibile, che si assesterebbe ad euro 991.221,84.

Con riferimento alla gestione dei residui si è riscontrato che, a seguito del riaccertamento straordinario (al 1.1.2014), non sono stati cancellati per insussistenza né residui attivi né residui passivi.

I residui cancellati per reimputazioni ammontano ad euro 5.927.185,64 per quanto riguarda quelli attivi e ad euro 3.554.935,57 per quanto riguarda quelli passivi. I residui attivi conservati di competenza sono pari ad euro 3.764.446,57 e quelli passivi ad euro 4.363.254,66.

Alla luce di quanto sopra detto, la Sezione riserva, nell'ambito dei controlli sui successivi esercizi, ulteriori valutazioni ed approfondimenti in relazione alla gestione dei residui ed in particolare alla correttezza delle reimputazioni e all'applicazione

dell'avanzo di amministrazione.

3. Anche nell'esercizio in esame, così come per il precedente, L'Ente dichiara di aver riconosciuto debiti fuori bilancio per euro 15.736,60. Si tratta di obbligazioni derivanti da sentenze esecutive (per euro 15.434,60) ovvero aventi ad oggetto il pagamento di modeste forniture (euro 302,00). Nella relazione dell'organo di revisione viene dato atto che le relative delibere sono state tutte trasmesse alla competente Procura Regionale della Corte dei Conti.

Nel richiamare e ribadire le raccomandazioni già oggetto della delibera n. 552/2015/PRSE e della successiva nota del magistrato prot. n. 7213 del 4 dicembre 2015, 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 TUEL) 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 purché sia rispettato l'obbligo del pareggio di bilancio ex art. 114 T.U.E.L. e purché 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.

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

4. Quanto alla situazione debitoria/creditoria dell'Ente nei confronti degli organismi partecipati dalla lettura della Relazione dell'Organo di revisione non sono emerse segnalazioni di discordanze e lo stesso Organo allega la relativa certificazione di concordanza.

L'esame, invece, della Sezione del questionario dedicata agli organismi partecipati evidenzia incongruenze circa la cartolarizzazione dei debiti/crediti: l'ente, infatti, risponde affermativamente alla domanda n. 2.2. a), senza alcuna altra specificazione.

Il Comune detiene 25 partecipazioni, tra dirette (quattro: ACTV s.p.a., Residenza Veneziana s.r.l., VERITAS s.p.a. e Società del Patrimonio per la Mobilità Veneziana s.p.a.) ed Indirette (ventuno, tutte possedute per il tramite di ACTV s.p.a. e VERITAS s.p.a.).

Delle partecipazioni dirette -tutte inferiori al 5% del capitale sociale- l'unica che evidenziava elementi di criticità economico-patrimoniale era quella in Residenza veneziana s.r.l., che risulta comunque dismessa, a seguito di razionalizzazione, nel corso del 2015.

Alla luce dei recenti interventi normativi (D.Lgs. 175/2016), la Sezione riserva ulteriori valutazioni ed approfondimenti all'effettuazione dei nuovi

adempimenti che l'Ente dovrà porre in essere.

La Sezione, tuttavia, ricorda che in relazione al complesso rapporto che si pone - a legislazione vigente - tra ente locale e società partecipata, 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. Tali obblighi e cautele sono inscindibilmente connessi alla natura pubblica delle risorse finanziarie impiegate e, pertanto, non vengono meno a fronte di scelte di gestione e amministrative 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.

Invero, scelte siffatte, proprio per l'impatto che producono 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.

Infatti, 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 gestorie 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 che hanno determinato la scelta partecipativa iniziale nonché da tempestivi interventi correttivi in reazione ad eventuali mutamenti che intercorrano, nel corso della vita della società, negli elementi originariamente valutati.

E' dunque necessario, indipendentemente dalla consistenza più o meno ampia della propria partecipazione azionaria, effettuare un effettivo monitoraggio sull'andamento delle proprie partecipazioni (società, consorzi, aziende speciali ecc.) al fine di prevenire fenomeni patologici e ricadute negative - a vario titolo - sul bilancio dell'ente.

La necessità, in altri termini, di effettuare una seria indagine sui costi e ricavi e sulla stessa pertinenza dell'oggetto sociale alle finalità dell'ente non può prescindere da un'azione preventiva di verifica e controllo da parte dell'ente locale in merito alle attività svolte dagli organismi partecipati.

In tale prospettiva, l'intera durata della partecipazione deve essere accompagnata dal diligente esercizio di quei compiti di vigilanza (es., sul corretto funzionamento degli organi societari, sull'adempimento degli obblighi scaturenti dalla convenzione di servizio, sul rispetto degli standard di qualità ivi previsti), d'indirizzo (es., attraverso la determinazione degli obiettivi di fondo e delle scelte strategiche) e di controllo (es., sotto l'aspetto dell'analisi economico finanziaria dei documenti di bilancio e della verifica dell'effettivo valore della partecipazione detenuta) 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 giustificarono (o che comunque avrebbero dovuto giustificare) a monte la scelta di svolgere il servizio e di farlo attraverso moduli privatistici.

Dall'altro lato, va sottolineata l'esigenza di prestare particolare attenzione allo sviluppo di strutture organizzative e di professionalità interne capaci di consentire all'ente un adeguato espletamento delle funzioni sopra richiamate, grazie anche ad un efficace supporto agli organi di governo nell'esercizio delle attività di loro competenza nonché all'impiego di idonei strumenti di corporate governance.

Invero, l'utilizzo di moduli privatistici da parte di soggetti pubblici, pur vedendo subordinata la logica del profitto per il perseguimento di finalità di interesse generale, non può tuttavia prescindere da quel canone

gestionale minimo imprescindibilmente e ontologicamente caratterizzante l'iniziativa privata rappresentato dall'economicità, la quale impone anzitutto che l'attività intrapresa sia atta a generare, entro un lasso di tempo ragionevole, flussi in entrata tali da coprire quelli in uscita, in modo da escludere che il soggetto possa sistematicamente operare in perdita. La realizzazione dell'equilibrio economico costituisce, infatti, garanzia della capacità di perseguire le finalità istituzionali dell'ente, sia con veste pubblica che privata, per la qual cosa detto equilibrio a valere nel tempo deve essere un obiettivo essenziale il cui mancato perseguimento condiziona la stessa funzionalità dell'ente medesimo. Si ricorda, infine, dalla trasgressione di questi obblighi e dal perdurare di scelte del tutto irrazionali e antieconomiche, può scaturire una responsabilità per danno erariale dei pubblici amministratori.

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, tali da non integrare, allo stato, criticità che determinino l'adozione di una pronuncia specifica e ferma restando la riserva di ulteriori approfondimenti e controlli in occasione dell'esercizio delle proprie funzioni sui successivi esercizi,

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;

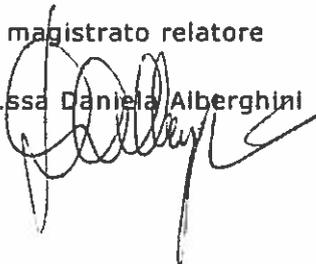
- richiama l'attenzione dell'Ente sull'esigenza di perseguire in una rigorosa ed attenta verifica delle voci classificate nei residui, sia attivi che passivi, finalizzata alla corretta imputazione dei medesimi;
- raccomanda l'oculata programmazione delle spese prevedibili al fine di ricondurre il rimedio di cui all'art. 194 TUEL al suo corretto ambito;
- 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, ad un effettivo monitoraggio sull'andamento degli organismi partecipati, al fine di prevenire fenomeni patologici e ricadute negative sul bilancio dell'ente.

Dispone la trasmissione della presente Deliberazione, a cura del Direttore della segreteria, al Presidente del Consiglio comunale, al Sindaco nonché all'organo di revisione dei conti del Comune di Spinea per quanto di rispettiva competenza.

Così deliberato in Venezia, nella Camera di Consiglio del 16 febbraio 2017.

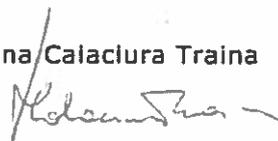
Il magistrato relatore

Dott.ssa Daniela Alberghini



Il Presidente

Dott.ssa Diana Calaciura Traina



Depositato in Segreteria il 24 OTT. 2017

IL DIRETTORE DI SEGreteria

Dott.ssa Raffaella Brandolese





CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

La Segreteria

Trasmissione via pec

CORTE DEI CONTI



0012242-25/10/2017-SC_VEN-T97-P

Al Presidente del Consiglio Comunale

Al Sindaco
del Comune
SPINEA (VE)

e per il tramite dell'Ente

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

Oggetto: trasmissione delibera n. 556/2017/PRSE del 16 febbraio 2017

Secondo quanto stabilito nel dispositivo, si trasmette ai soggetti in indirizzo la delibera n. 556/2017/PRSE, adottata dalla Sezione regionale di controllo per il Veneto in data 16 febbraio 2017.

Distinti saluti.

Il Direttore della Segreteria
Dott.ssa Raffaella Brandolese



