



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Il Magistrato Istruttore

Posta elettronica certificata

CORTE DEI CONTI



0003316-18/05/2015-SC_VEN-T97-P

Venezia,

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

e per il tramite dell'Ente

All'Organo di revisione economico-finanziaria
del Comune di
Villamarzana (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 Villamarzana (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 10 febbraio 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 nota istruttoria di questa Corte in data 20 ottobre 2014 prot. n. 7627, sono stati chiesti chiarimenti a codesto Comune che, con nota prot. n. 206 del 16 gennaio 2015 (acquisita al prot. C.d.c. n. 202 del 19 gennaio 2015), ha formulato, le proprie osservazioni in merito.

Pur prendendo in debita considerazione le argomentazioni ivi contenute, la Sezione non può, tuttavia, esimersi dal formulare le proprie raccomandazioni in relazione:

- agli equilibri di bilancio e alla gestione dei residui con sfioramento del parametro di deficitarietà strutturale n. 4 ;



- 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.

Quanto agli equilibri di bilancio e alla gestione dei residui, e allo sfioramento del parametro di deficitarietà strutturale n. 4 – “Volume dei residui passivi complessivi provenienti dal titolo I superiore al 40 per cento degli impegni della medesima spesa corrente” – si è rilevato che il risultato di gestione di competenza risulta essere in disavanzo per tutto il triennio considerato e che, nell'esercizio 2012, risulta in peggioramento rispetto all'esercizio precedente. E' stato, altresì, rilevato un saldo negativo elevato della parte corrente (superiore al 2% delle entrate destinate al finanziamento delle spese correnti al netto dell'avanzo applicato), pur in presenza di un avanzo di amministrazione, che prospetta delle criticità in ordine alla costruzione di situazioni di bilancio in equilibrio nei futuri esercizi. In particolare, si è riscontrato un saldo negativo (- 2,36%, in leggero miglioramento rispetto al 2011) per il 2012, che si accompagna, nello stesso periodo, ad un grado di copertura delle spese correnti e del rimborso prestiti, pari a 97,69%. Risulta essere stata applicata per spese correnti una consistente parte dell'avanzo di amministrazione (37,38%, con un'incidenza sulle spese correnti, pari a 5,25%), nonché l'utilizzo, per spese correnti, di entrate aventi carattere non ripetitivo. Sul fronte delle entrate, poi, è emerso che le risorse derivanti dal recupero dell'evasione tributaria hanno registrato, nel 2012, un grado di trasformazione delle previsioni in accertamenti, pari al solo 8,23%.

L'analisi dell'insieme dei residui nel loro complesso, ha evidenziato, altresì, una notevole incidenza dei residui attivi sulle entrate complessive (59,06% di cui il 45,70% relativi alla parte in conto capitale), e dei residui passivi sugli impegni complessivi (73,94% di cui il 47,12% relativi alla parte in conto capitale), unitamente alla permanenza di residui attivi “vetusti” di parte corrente (Titolo III) nonché la permanenza di residui passivi vetusti sia di parte corrente che di parte investimento. Complessivamente, con riferimento a quanto sopra evidenziato, è stato rilevato, per quel che attiene la gestione corrente, un tasso di smaltimento, pari al 68,65%, per i residui attivi, e un tasso di smaltimento, pari al 50,57%, per i residui passivi, mentre, per quel che riguarda la parte in conto capitale, si è riscontrato un tasso di smaltimento, pari al 26,26%, per i residui attivi, e uno del 32,13%, per i residui passivi. Con riferimento, inoltre, al prospetto 1.9.5, si sono rilevati minori residui passivi derivanti da insussistenze o economie nella gestione in conto capitale (€ 107.649,80=), i quali, al netto delle correlative insussistenze dei residui attivi, non sembrano essere confluiti interamente nel fondo vincolato o in quello destinato a spese di investimento dell'avanzo di amministrazione.

E' stato, altresì, rilevato il mancato rispetto del parametro di deficitarietà n. 4, relativo al rapporto tra il volume dei residui passivi complessivi del Tit. I e gli impegni di spesa corrente, attestandosi lo stesso al 40,87 (in miglioramento rispetto a quanto già rilevato nel precedente esercizio finanziario in cui il medesimo parametro si attestava al 47,68%).

Codesta Amministrazione in sede istruttoria, nel confermare il mancato rispetto del parametro di deficitarietà strutturale n. 4, ha precisato che:

- ✓ nel corso dell'esercizio finanziario 2012 vi sono state delle spese correnti straordinarie (contributo straordinario a famiglia terremotata, contributi



straordinari a sostegno del comparto sociale elargiti previo apposito bando, patrocinio legale per contenzioso con privato, redazione del piano di emergenza comunale, etc.), finanziate con l'avanzo di amministrazione per complessivi euro 53.914,00;

- ✓ l'avanzo di amministrazione, per l'anno 2012, non è stato utilizzato per la salvaguardia degli equilibri di bilancio;
- ✓ nel corso dell'anno 2013 sono ripresi i controlli per il recupero dell'evasione tributaria, che hanno portato all'emissione di avvisi di accertamento per euro 49.733,00 (accertato anno 2013);
- ✓ è proseguito lo sforzo finanziario da parte dell'Ente per superare le accennate criticità per cui il 2013 si è chiuso con una gestione di competenza positiva di euro 222.628,65;
- ✓ le operazioni di riaccertamento dei residui attivi e passivi vengono espletate nel rigoroso rispetto della normativa per cui al momento del riaccertamento dell'anno in questione sussistevano tutti i requisiti per il loro mantenimento;
- ✓ l'Ente, quanto alle misure adottate per il rispetto del parametro succitato, sta, da tempo, perseguendo con impegno una maggiore correlazione tra flussi in entrata e flussi in uscita, cercando di superare anche le più comuni fisiologicità;
- ✓ quanto alle insussistenze e le economie dei residui passivi della gestione in conto capitale, esse sono composte per lo più di economie di investimenti finanziati con avanzo di amministrazione non vincolato, mentre la restante parte (euro 11.450,35, da gestione vincolata) è confluita nel risultato di amministrazione (destinato a spese di investimento e vincolato).

La Sezione, pur prendendo in debita considerazione quanto rappresentato in proposito, non può esimersi dall'evidenziare che il principio del pareggio finanziario complessivo (art. 162 del D.Lgs. 267/2000) non solo deve essere rispettato in sede previsionale, ma deve essere confermato anche nella gestione annuale. Nello specifico, corre l'obbligo di ricordare anche che la recente legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, ha introdotto all'art. 97 della Costituzione una specifica e significativa disposizione di principio, irrefragabile, secondo cui le P.A., in coerenza con l'ordinamento dell'Unione Europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico, così esplicitando a livello costituzionale un obbligo già immanente nel nostro ordinamento per tutte le Amministrazioni. Si richiama, altresì, il principio per cui la spesa corrente deve trovare giusta copertura nelle entrate di parte corrente e che le situazioni di disequilibrio debbono essere, quanto più possibile, evitate, attraverso una definizione attenta ed oculata dei programmi.

Ciò sottolineato, le criticità riscontrate nella gestione finanziaria di codesto Comune evidenziano potenziali pericoli per la costruzione dei futuri equilibri di bilancio dell'ente e più in generale per una sana gestione.

A questo proposito, la Sezione fa, anche, presente che l'utilizzo di poste di entrate straordinarie, non ripetibili e l'applicazione dell'avanzo per finanziare spese correnti, non può che essere temporaneo, a valere per il periodo necessario a ricondurre la situazione ad un ordinario equilibrio di parte corrente, ma non può rappresentare un espediente per garantire gli equilibri di bilancio. Rammenta, in proposito, che l'art. 162, co. 6, del TUEL prevede espressamente che, sia in sede di approvazione del bilancio di previsione sia nella successiva gestione, venga garantito l'equilibrio della



gestione corrente; equilibrio inteso quale saldo positivo o pareggio, dato dalla differenza tra la somma dei primi tre Titoli delle entrate e la somma delle spese correnti con quelle necessarie per il rimborso delle quote capitali dei mutui e dei prestiti obbligazionari. In questo modo, il legislatore ha inteso assicurare un equilibrio economico-patrimoniale, impedendo il finanziamento di spese ordinarie e ricorrenti con entrate straordinarie o in conto capitale. Ne consegue che la spesa corrente deve trovare giusta copertura nelle entrate di parte corrente e che le situazioni di disequilibrio debbono essere, quanto più possibile, evitate.

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 raccomanda l'effettuazione (da parte degli organi preposti, sia politici che tecnici, ciascuno per quanto di propria competenza) della verifica costante degli equilibri di bilancio e di un attento monitoraggio della gestione dei residui – soprattutto di quelli vetusti – 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 dei predetti equilibri.

Si richiamano, altresì le raccomandazioni già formulate con le precedenti deliberazioni n. 922/2012/ PRSE, n. 1020/2012/PRSE, n. 187/2014/PRSE e correlate note.

Quanto alle criticità connesse agli Organismi partecipati, analiticamente rappresentate nella richiamata nota istruttoria del 20 ottobre 2014, la Sezione, pur prendendo nella dovuta considerazione le ragioni da codesto Ente addotte che, in proposito, ha dettagliatamente relazionato in relazione a ciascuna partecipazione diretta e indiretta, deve comunque rilevare, 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 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.

Il Magistrato Istruttore

Cons. Elena Brandolini


