



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Il Magistrato Istruttore

Posta elettronica certificata

CORTE DEI CONTI



0008148-28/12/2015-SC_VEN-T97-P

Venezia,

Al Presidente del Consiglio

Comunale

Al Sindaco del Comune di

Gruaro (VE)

e per il tramite dell'Ente

All'Organo di revisione economico-finanziaria

del Comune di

Gruaro (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 Gruaro (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 15 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 21 ottobre 2015 prot. n. 0006527 sono stati chiesti chiarimenti a codesto Comune che, con nota del 13 novembre 2015 prot. n. 7874 (acquisita al prot. C.d.c. n. 0006855 del 16 novembre 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:

- 1) agli equilibri di bilancio;
- 2) alla gestione dei residui e sfioramento del parametro di deficitarietà strutturale n.



- 4;
- 3) alle criticità connesse agli Organismi partecipati analiticamente rappresentate nella richiamata nota istruttoria del 21 ottobre 2015;
 - 4) allo sfioramento del parametro di deficitarietà strutturale n. 7 sullo stock complessivo del debito rapportato alle entrate correnti,
 - 5) alle potenziali passività derivanti dall'avvenuta concessione di fidejussioni rilasciate a favore di soggetti terzi.

1. Quanto agli equilibri di bilancio, in sede istruttoria è stata riscontrato che, nell'ultimo biennio, il risultato di gestione di competenza risulta essere in disavanzo e che, nell'esercizio 2013, esso non sembra essere motivato dalla semplice applicazione dell'avanzo vincolato dell'anno precedente. A tale proposito, si segnala, in un'ottica della sana gestione, che la percentuale del parametro di deficitarietà n. 1, comunque rispettato, si avvicina alla soglia di criticità (- 4,35%). In siffatto contesto e sulla base dei dati forniti, con riferimento in particolare al prospetto inerente alla verifica degli equilibri, è stato 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 (- 4,35%, in peggioramento rispetto al biennio precedente) per il 2013, che si accompagna, nello stesso periodo, ad un grado di copertura delle spese correnti e del rimborso prestiti non adeguato (95,83%, ugualmente in peggioramento rispetto al biennio precedente). È stata, inoltre, applicata per spese correnti l'avanzo di amministrazione nella sua interezza (con un'incidenza sulle spese correnti, pari a 4,99%). Considerando, quindi, come l'avanzo di amministrazione sia stato applicato totalmente, si evidenzia il ruolo fondamentale assunto dalla gestione dei residui ai fini dei risultati finanziari finali, nonché dalle connesse operazioni di riaccertamento, data la rilevante incidenza (90,78%) sull'avanzo di amministrazione stesso del risultato della gestione dei residui, i quali, se non congrui e riscuotibili, potrebbero determinare delle criticità in ordine alla reale consistenza del risultato di amministrazione e, quindi, alla tenuta degli equilibri. Inoltre le risorse derivanti dal recupero dell'evasione tributaria e quelle da sanzioni per le violazioni del Codice della strada hanno registrato, nel 2013, rispettivamente una velocità di riscossione pari a 13,49% e a 14,93%. Si è, infatti, riscontrata qualche sofferenza a livello di flussi di cassa e nel realizzo dei relativi equilibri, in previsione dell'applicazione dell'art. 9 della Legge n. 243/2012, con particolare riguardo agli equilibri di parte corrente; analogamente, una sofferenza nel realizzo di tali equilibri si è riscontrata anche per la gestione di competenza.

La Sezione, prende in debita considerazione quanto rappresentato ed addotto da codesta Amministrazione in sede istruttoria con particolare riferimento alla circostanza che il disavanzo di parte corrente è riconducibile agli oneri conseguenti la restituzione del canone depurazione a seguito della sentenza della Corte Costituzionale n. 335/2008, (pari a euro 197.520,00, iscritto fra gli oneri straordinari della gestione corrente, e finanziato da entrate correnti fino a capienza e da utilizzo dell'avanzo di amministrazione esercizio 2012 per la quota rimanente) e che la parte corrente del bilancio non registrerebbe situazioni di disavanzo in assenza di tale evento eccezionale tanto che nell'esercizio successivo (il 2014, su cui la Sezione si riserva i dovuti approfondimenti nel prosieguo dell'espletamento delle proprie funzioni di controllo), la



corrispondente gestione corrente ha registrato una differenza positiva di euro 175.251,00.

Tuttavia non può esimersi dal richiamare l'attenzione di codesto Ente sul rispetto del pareggio finanziario e di tutti gli equilibri stabiliti in bilancio per la copertura delle spese correnti e per il finanziamento degli investimenti, secondo le norme contabili recate dal testo unico (art. 193 TUEL). Ciò in relazione anche ai nuovi obblighi sanciti dall'art. 6 del D.Lgs. 149/2011. Si rammenta, anche, 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.

Pertanto 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 effettiva, puntuale e costante di tali equilibri. In particolare, si sottolinea la puntuale osservanza delle disposizioni del TUEL di cui al nuovo articolo 147 quinquies e del rimodulato art. 153, come introdotte dall'articolo 3, comma I, del D.L. 174/2012.

2. Quanto alla gestione dei residui, in sede istruttoria e in connessione anche a quanto già osservato al punto precedente (equilibri di bilancio), considerato l'insieme dei residui nel loro complesso, è stata osservata una notevole incidenza dei residui attivi sulle entrate complessive, pari a 54,26% (di cui il 40,43% afferenti la parte in conto capitale), e soprattutto dei residui passivi sugli impegni complessivi, pari a 61,84% (di cui il 29,45% afferenti la parte corrente e il 31,32% relativi alla parte in conto capitale) a cui si accompagna la permanenza di residui attivi "vetusti" di parte investimenti.

Infatti, si è riscontrata la concentrazione, negli anni riferiti agli esercizi precedenti, dei residui attivi di parte investimenti (32,87%), con particolare riferimento al Tit. V (100% sul complesso riferito al Titolo stesso), ma anche al Tit. IV (32,78% sul complesso riferito al Titolo), e di residui passivi vetusti (15,91%).

Complessivamente, in relazione a quanto sopra evidenziato, si è potuto riscontrare, per quel che attiene la gestione corrente, un tasso di smaltimento, pari al 75,39%, per i residui attivi, e un tasso di smaltimento, pari al 75,94%, per i residui passivi, mentre, per quel che riguarda la parte in conto capitale, si è osservato un tasso di smaltimento, pari al 36,85%, per i residui attivi, e uno del 40,49%, per i residui passivi.

Si è rilevato, inoltre, che, sulla base delle verifiche effettuate, il parametro di deficitarietà n. 4, relativo al rapporto tra il volume dei residui passivi complessivi del Tit. I e gli impegni di spesa corrente, non è stato rispettato, sia pure per poco (42,90%).

Attesi i chiarimenti forniti da codesta Amministrazione in sede istruttoria, la Sezione prende atto delle motivazioni ivi addotte, tuttavia non può esimersi, al fine di prevenire potenziali pregiudizi, dal raccomandare 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 – soprattutto di quelli vetusti – in vista non solo dell'assolvimento (effettuato nel 2013 come affermato in sede istruttoria) degli obblighi di cui all'art. 6 comma 17 D.L. 95/2012, convertito con modificazioni dalla L. 7 agosto 2012, n. 135, ma anche della adozione di misure di cautela ulteriori che dovessero



rendersi necessarie per la salvaguardia dei sopra richiamati equilibri di bilancio.

3. Quanto alle criticità connesse agli Organismi partecipati, analiticamente rappresentate nella richiamata nota istruttoria del 21 ottobre 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 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.

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").

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 152,18% in presenza di un risultato di gestione negativo, la Sezione non può esimersi dall'osservare che l'irregolarità derivante dallo sfioramento di uno dei parametri di valutazione della deficitarietà appare potenzialmente foriera di futuri pregiudizi, atteso, nel caso in specie che l'entità rilevata, unita alla presenza di fidejussioni prestate a garanzia di terzi (di cui si dirà appresso), ben potrebbe incidere in sede di mantenimento degli equilibri di bilancio del Comune e più in generale per una sana gestione finanziaria.

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 ulteriori possibili soluzioni per ricondurre il livello di indebitamento nel rispetto dello specifico parametro e nel rispetto dei vincoli di legge.

5. Quanto alle passività potenziali, in sede istruttoria è stata accertata l'esistenza di **fidejussioni gravanti sull'ente, a favore di soggetti diversi dagli organismi partecipati** (in specie: garanzia fidejussoria per il finanziamento concesso dalla Banca San Biagio del Veneto Orientale all'Associazione Sportiva Dilettantistica Gruaro Sport per l'esecuzione dei lavori di sostituzione della pavimentazione della palestra comunale in adempimento degli obblighi assunti convenzionalmente dalla stessa).

In proposito, la Sezione deve richiamare l'attenzione degli organi preposti, sia politici che tecnici, ciascuno per quanto di propria competenza, sui limiti che circondano l'assunzione di obbligazioni fideiussorie da parte dell'ente locale. In particolare deve sottolinearsi che il rilascio di una garanzia fideiussoria, esponendo l'ente garante al rischio di escussione in caso di insolvenza del debitore principale, viene assimilato all'ipotesi di indebitamento e deve, pertanto, essere tenuto presente non solo in rapporto alla situazione debitoria attuale ma anche a quella prevedibile futura (in termini, cfr. delibera di questa Sezione n. 449/2010/PAR del 14/12/2010). Attraverso la previsione di condizioni tassative, dall'affermata assimilazione operata dal legislatore tra



indebitamento e fidejussione ne discende che è circoscritta la possibilità per gli enti locali di prestare garanzie fideiussorie a terzi alle sole operazioni, tra l'altro, di investimento comportanti futuri vantaggi per la comunità (cfr. delibera di questa Sezione n. 449/2010/PAR del 14/12/2010, nonché Sezione regionale di controllo Piemonte delibera 14/Par/2007 del 13.9.2007 e Sezione Lombardia delibera 92/2010/Par del 4.2.2010). E' evidente quindi come, attraverso tali disposizioni, si sia voluto introdurre, in via normativa primaria, un meccanismo rigido che opera in modo vincolato su una delle componenti della spesa, appunto quella di investimento, utilizzata dagli enti per raggiungere parte degli obiettivi che si prefiggono, senza che residuino in capo agli enti medesimi margini di discrezionalità nella scelta dei parametri suddetti (cfr. delibera di questa Sezione n. 269/2011/PAR dell'8/03/2011).

Ne discende che l'iscrizione della passività virtuale riferibile all'obbligazione accessoria di garanzia deve, al pari dei mutui direttamente contratti dal Comune con finanziamento garantito da entrate correnti proprie, permanere per tutta la durata dell'obbligazione principale.

Pertanto, nel richiamare l'attenzione sulla estrema cautela che deve accompagnare la prestazione di fideiussioni da parte degli enti locali, si raccomanda di monitorare con puntualità la corretta gestione del debito garantito al fine di evitare che eventuali possibili insolvenze possano riverberarsi sugli equilibri di bilancio del Comune. Ciò, in relazione al peculiare regime giuridico dell'obbligazione fideiussoria che, in quanto caratterizzato da un vincolo particolarmente pregnante sul patrimonio, impone al fidejussore l'attento monitoraggio dell'esposizione debitoria al fine di prevedere un'adeguata copertura finanziaria la cui consistenza dipenderà, in un'ottica prudenziale, dall'esborso massimo cui il garante potrebbe essere costretto in caso di escussione, nonché (eventualmente) dalla probabilità di insolvenza e dalle concrete condizioni cui è subordinato l'intervento finanziario del fideiussore. Se è vero, infatti, che, in base al criterio di competenza finanziaria, le spese si riconducono al periodo amministrativo in cui sorge l'obbligo a pagare (impegno), non v'è dubbio che dai principi di attendibilità e veridicità del bilancio nonché dal principio di copertura degli oneri finanziari discenda l'obbligo per l'ente che rilascia la garanzia fideiussoria di predisporre adeguati accantonamenti a fondo rischi (principio contabile n. 3 dell'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali).

Si richiama sul punto anche la recente deliberazione n. 30/SEZAUT/2015/QMIG emessa dalla Sezione delle Autonomie di questa Corte dei conti nell'Adunanza del 23 ottobre 2015.

Il Magistrato Istruttore

Cons. Elena Brandolini


