



REPUBBLICA ITALIANA

LA

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 20 novembre 2013, composta da:

Dott.ssa Elena BRANDOLINI	Presidente f.f.
Dott. Giampiero PIZZICONI	Referendario
Dott. Tiziano TESSARO	Referendario
Dott. Francesco MAFFEI	Referendario relatore
Dott.ssa Francesca DIMITA	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;



*[Handwritten signature]*

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 decreto legge n. 174 del 10 ottobre 2012 convertito in legge n. 213 del 7 dicembre 2012;

VISTA la deliberazione della Sezione delle autonomie della Corte dei conti n. 10/SEZAUT/2012/INPR recante "Linee guida cui devono attenersi, ai sensi dell'articolo 1, commi 166 e 167, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, gli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali nella predisposizione della relazione sul bilancio di previsione dell'esercizio 2012 e rendiconto 2011";

VISTA la propria deliberazione n. 903/2012/INPR;

VISTA la propria deliberazione n. 182/2013/INPR;

ESAMINATA la relazione rendiconto dell'esercizio finanziario 2011, redatta dall'organo di revisione del Comune di Castelmasa (RO) sulla base dei criteri indicati dalla Sezione delle Autonomie con la deliberazione sopra indicata;

VISTA la nota del 3 luglio 2013 prot. n. 4154, con la quale il magistrato istruttore chiedeva notizie e chiarimenti al Sindaco ed all'Organo di revisione;

VISTE le deduzioni fatte pervenire dall'Amministrazione comunale con nota prot. n. 8759/8760 del 12 agosto 2013 (acquisita al prot. C.d.c. n. 4824 del 13 agosto 2013) e successivamente con

note integrative acquisite al prot. C.d.c. n. 5600 e n. 5604 del 18 settembre 2013 e n. 6390 del 22 settembre 2013.

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 120/2013, che ha deferito la questione all'esame collegiale della Sezione per la pronuncia di cui all'art. 148-bis del D. lgs. 267/2000

UDITO il magistrato relatore, dott. Francesco Maffei;

#### FATTO

Dall'esame della relazione sul rendiconto 2011, redatta ai sensi dell'art. 1, commi 166 e segg., della legge 23 dicembre 2005 n. 266 e ss.mm.ii, dall'Organo di revisione del Comune di Castelmassa (RO) emergeva una situazione contabile finanziaria dell'ente, decisamente negativa e critica.

A questo riguardo, venivano rilevate le seguenti criticità:

- 1) disavanzo di gestione per il biennio 2010 - 2011 e che, nell'esercizio 2011, oltre a subire un sensibile peggioramento rispetto all'anno precedente, non trova adeguata copertura nell'avanzo di amministrazione dell'esercizio 2010;
- 2) superamento del parametro di deficitarietà n. 9, relativo all'esistenza di anticipazioni di tesoreria non rimborsate superiori al 5% rispetto alle entrate correnti (11,87%), dove un ruolo determinante va riconosciuto alla gestione dei residui, in particolare modo all'ingente credito che l'amministrazione vanta in ordine al rimborso per il servizio idrico integrato;
- 3) rapporti con gli organismi partecipati e chiusura in perdita di diverse società partecipate, sia direttamente che indirettamente;



4) superamento del parametro di deficitarietà n. 7, relativo alla "Consistenza dei debiti di finanziamento non assistiti da contribuzioni superiori al 150% rispetto alle entrate correnti, per gli enti che presentano un risultato di gestione positivo e superiore al 120% per gli enti che presentano un risultato di gestione negativo (fermo restando il rispetto del limite di indebitamento di cui all'art. 204 TUEL)".

Pertanto, in data 3 luglio 2013, con prot. n. 4154, il Magistrato istruttore richiedeva all'Ente ed al Revisore dei conti, chiarimenti in ordine a quanto sopra.

Con le note citate in epigrafe, il Sindaco evidenziava i motivi che avevano costretto L'Ente a violare le disposizioni di legge.

Va, peraltro, rilevato che già in occasione dell'esame del Rendiconto 2009 e 2010, a codesta Amministrazione sono state inviate delle note di raccomandazione nelle quali venivano illustrate, tra l'altro, le medesime criticità.

#### DIRITTO

L'attività di controllo sui bilanci degli enti locali, introdotta dalla legge 23 dicembre 2005, n. 266, è dichiaratamente finalizzata ad assicurare, in vista della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento degli enti territoriali, la sana gestione finanziaria, nonché il rispetto, da parte di questi ultimi, del patto di stabilità interno e del vincolo in materia di indebitamento previsto dall'art. 119, comma 6, della Costituzione. Nella sua configurazione, questa forma di controllo si colloca nel

disegno legislativo avviato dopo la riforma del Titolo V della Costituzione e sviluppa il quadro delle misure necessarie per garantire la stabilità dei bilanci ed il rispetto del patto di stabilità, secondo quanto prescritto dall'art. 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131. Tale norma, infatti, ha espressamente esteso a tutti gli enti territoriali, il controllo sugli equilibri di bilancio spettante alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

Questo disegno ha visto il progressivo riconoscimento del ruolo delle Sezioni regionali di controllo, come garanti della corretta gestione delle risorse pubbliche e, quindi, dell'equilibrio unitario della finanza pubblica, nel suo complesso.

La centralità e la necessità di tale ruolo è stata ulteriormente confermata dal potenziamento dei controlli che il legislatore ha voluto delineare con le misure introdotte dal recente d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito nella legge 7 dicembre 2012, n. 213.

Nell'ambito di questa attività di controllo, la verifica affidata alla Corte dei conti lungi dall'essere invasiva dell'autonomia degli enti, è bensì diretta a rappresentare agli organi elettivi degli enti controllati, la reale ed effettiva situazione finanziaria o le gravi irregolarità riscontrate nella gestione dell'ente, in modo tale che gli stessi possano responsabilmente assumere le decisioni che ritengono più opportune.

A seguito dell'esame della relazione sul bilancio di previsione,



redatta ai sensi dell'art. 1, commi 166 e segg., della sopra citata legge n. 266/2005, dall'Organo di revisione del Comune di Castelmassa (RO) e dell'istruttoria conseguente in ordine al suindicato rendiconto, in ordine alle criticità ed irregolarità rilevate si fa presente che:

1) Disavanzo di gestione.

E' stato rilevato che il risultato di gestione di competenza è in disavanzo per il biennio 2010 - 2011 e che, nell'esercizio 2011, oltre a subire un sensibile peggioramento rispetto all'anno precedente, non ha trovato adeguata copertura nell'avanzo di amministrazione dell'esercizio 2010.

Pur rilevando che il disavanzo di gestione di parte corrente non riveste ancora carattere di criticità (pari a - 0,07% e comunque in peggioramento sul 2010), tuttavia, è stata rilevata l'applicazione per spese correnti di una percentuale dell'avanzo di amministrazione (pari al 5,13% dell'avanzo stesso), accompagnata ad un utilizzo per spese correnti di una quota di oneri di urbanizzazione (pari al 21,22% dell'accertato), in aumento rispetto all'esercizio precedente.

A questo riguardo, la Sezione richiama l'ente al rispetto dei principi contabili che regolano la materia, redatti dall'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali. In base a tali principi "l'ente valuta, sulla base del trend storico l'andamento del risultato della gestione di competenza, al fine di evidenziare sia eventuali trend negativi strutturali, sia la capacità dell'ente di

conseguire gli obiettivi finanziari che si era prefissato all'inizio dell'anno" (si richiama, in particolare, il principio contabile n. 3 - punti nn. 57, 58 e 60). La Sezione fa, inoltre, presente che una gestione di competenza in disavanzo va monitorata, soprattutto se non coperta dall'avanzo di amministrazione, ben potendo acquisire carattere di strutturalità.

2) Superamento del parametro di deficitarietà n. 9, relativo all'esistenza di anticipazioni di tesoreria non rimborsate superiori al 5% rispetto alle entrate correnti (11,87%).

Nel contesto sopra delineato, assume una particolare gravità il cospicuo ricorso all'anticipazioni di tesoreria ed il mancato rispetto del sopra evidenziato parametro di deficitarietà n. 9.

In sede istruttoria, codesta Amministrazione ha riconosciuto che da diverso tempo si trova a dover utilizzare l'anticipazione di tesoreria per fronteggiare lo sfasamento che si verifica tra i flussi di cassa delle spese e delle entrate ed ha fatto presente che, comunque, l'utilizzo della scopertura è sempre avvenuto nei limiti di legge per fronteggiare situazioni a salvaguardia del Comune stesso. Questa condizione di persistenza critica, inoltre, sarebbe riconducibile soprattutto al rallentamento dei trasferimenti da parte di altri enti ed amministrazioni locali, consistenti nel rimborso di oneri, affitti e canoni.

A questo riguardo, la Sezione deve rilevare l'ingente credito che l'Amministrazione vanta nei confronti della "Polesine Acque s.p.a.", a titolo di rimborso degli oneri per il servizio idrico



GA

integrato (€ 188.220,66), che incide notevolmente sull'importo complessivo dello scoperto.

In particolare, poi, la Sezione fa presente, ancora una volta (come già ricordato in sede di controllo sul rendiconto 2009 e 2010) che il ripetuto utilizzo di anticipazioni di tesoreria rientra tra gli indicatori, evidenziati nell'art. 5 del D. Lgs 149/2011, che denotano uno squilibrio finanziario, come del resto riconosciuto anche da codesta Amministrazione della citata nota di risposta.

Il Collegio richiama, pertanto, la disciplina di cui all'art. 222 TUEL come già segnalato in merito all'esame della relazione sul conto consuntivo 2009 e 2010, ricordando che il ricorso ad anticipazioni di tesoreria costituisce una forma di finanziamento a breve termine, di carattere eccezionale, cui l'ente può ricorrere solo per superare transitorie situazioni di scarsa o insufficiente liquidità e non, invece, quale forma sistematica di finanziamento dell'Ente, peraltro spesso particolarmente onerosa.

In situazioni di questo genere è opportuno che l'ente interessato riveda la complessiva gestione della spesa al fine di verificare se sia possibile procedere a contenimenti della stessa, diretti ad assicurare l'equilibrio della gestione di competenza, anche per evitare situazioni di squilibrio strutturale.

La Sezione invita, pertanto, l'amministrazione comunale ad adottare le misure necessarie a perseguire l'equilibrio di parte corrente, attraverso una corretta e tempestiva riscossione delle entrate e dei crediti, soprattutto quelli inerenti il rimborso degli

oneri per il servizio idrico integrato, per l'entità ed il ruolo che questo rimborso comporta, ai fini anche del ricorso all'anticipazione di tesoreria.

Sempre con riferimento alle problematiche relative agli equilibri di bilancio, ed in particolare alla gestione dei residui, è stato rilevato che i residui passivi del Tit. II non sembrano essere garantiti dalla copertura dei residui attivi del Tit. IV e del Tit. V, sommati alla disponibilità di cassa, in modo tale da evidenziare, problemi di liquidità e di tenuta degli equilibri di bilancio.

In sede istruttoria codesta Amministrazione ha chiarito che i disallineamenti tra residui attivi e passivi è dovuto al fatto che alcuni introiti connessi ai mutui sono stati incassati a fine esercizio 2011, mentre i relativi pagamenti sono stati effettuati nell'esercizio 2012. L'ente ha comunque assicurato l'attenta verifica sulla congruità e riscuotibilità dei residui, valutando anche l'andamento delle opere pubbliche ed i connessi pagamenti da eseguire.

### 3) Rapporto con gli organismi partecipati.

Con riferimento ai rapporti con le società partecipate, dalle risultanze istruttorie emerge che il Comune di Castelmasse ha delle partecipazioni dirette ed indirette in alcune società che, al 31/12/2011, hanno chiuso in perdita: "Agenzia per la trasformazione territoriale in Veneto s.p.a."; Consorzio per lo sviluppo del Polesine - CONSVIPO" e "Polesine Acque s.p.a.".

Nel richiamare i principi ribaditi nella delibera n. 903/2012, citata



A handwritten signature in black ink, appearing to be the initials "SM" or similar, located in the bottom right corner of the page.

in premessa, in ordine ai rapporti con le società partecipate e rispetto alle conseguenze che questi possono avere sugli equilibri di bilancio e pur prendendo atto della partecipazione minoritaria che l'Amministrazione comunale ha nei sopra indicati organismi partecipati, la Sezione deve evidenziare l'ingente credito che l'Amministrazione comunale vanta nei confronti della "Polesine Acque s.p.a." a titolo di rimborso degli oneri per il servizio idrico integrato (€ 188.220,66), che incide notevolmente sugli equilibri di bilancio dell'ente.

A questo proposito, la Sezione ricorda quanto affermato nell'art. 147-quinquies TUEL che, in tema di controllo sugli effettivi equilibri finanziari dell'ente locale, al comma 3, prevede che: *"Il controllo sugli equilibri finanziari implica anche la valutazione degli effetti che si determinano per il bilancio finanziario dell'ente in relazione all'andamento economico-finanziario degli organismi gestionali esterni"*. Si rammenta, inoltre, che l'art. 6, comma 4, del D.L. 6 luglio 2012, n. 95, conv. dalla L. 7 agosto 2012, n. 135, dispone che *"a decorrere dall'esercizio finanziario 2012, i Comuni e le Province allegano al rendiconto della gestione una nota informativa contenente la verifica dei crediti e debiti reciproci tra l'Ente e le società partecipate. La predetta nota, asseverata dai rispettivi organi di revisione, evidenzia analiticamente eventuali discordanze e ne fornisce la motivazione; in tal caso il Comune o la Provincia adottano senza indugio, e comunque non oltre il termine dell'esercizio finanziario in corso, i*

*provvedimenti necessari ai fini della riconciliazione delle partite debitorie e creditorie*", istituendo, quindi una necessaria verifica dei rapporti debitori e creditori tra Enti locali e società partecipate, ora richiesta anche in base al novellato art. 148 TUEL.

Per questi motivi, il Collegio evidenzia la necessità per il Comune di Castelmasa di improntare la propria politica di bilancio ad un'attenta analisi sulla possibilità di riscuotere i crediti vantati nei confronti della "Polesine Acque s.p.a."

Allo stato, infatti, una costruzione degli equilibri di bilancio che non tenga conto della difficoltà nella riscossione di detti crediti espone l'ente a sicure crisi di liquidità, come confermato, del resto, dall'uso ripetuto delle anticipazioni di cassa, con oneri a carico dell'amministrazione, effettuato dal comune negli ultimi esercizi finanziari; circostanza questa suscettibile di avere ripercussioni negative sugli equilibri di bilancio e di minare anche la capacità dell'ente di far fronte alle proprie obbligazioni future.

4) Superamento del parametro di deficiarietà n. 7, relativo alla "Consistenza dei debiti di finanziamento non assistiti da contribuzioni superiori al 150% rispetto alle entrate correnti, per gli enti che presentano un risultato di gestione positivo e superiore al 120% per gli enti che presentano un risultato di gestione negativo (fermo restando il rispetto del limite di indebitamento di cui all'art. 204 TUEL)".

In relazione alla verifica della capacità di indebitamento, come



*JW*

accertato in istruttoria, risulta sfiorato il parametro ministeriale di deficitarietà strutturale n. 7.

La Sezione prende atto di quanto segnalato da codesta Amministrazione nella sopra citata nota, in ordine alle misure adottate per limitare l'indebitamento, soprattutto con riferimento alle all'operazione di rifinanziamento ex art. 41 della legge 28 dicembre 2001, n. 448, che ha permesso la riduzione degli oneri finanziari di indebitamento a carico dell'ente.

Tuttavia, la Sezione deve comunque evidenziare che la presenza di uno stock complessivo di debito nella considerevole misura rilevata (239,28%) pur nel rispetto di quanto stabilito dall'art. 204 T.U.E.L., potrebbe comunque determinare una notevole 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 tenere del contesto generale in cui si opera.

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 (239,28%) rilevata, in aumento rispetto all'esercizio finanziario precedente,

ben potrebbe incidere in sede di mantenimento degli equilibri di bilancio del Comune e più in generale per una sana gestione finanziaria.

Ciò in relazione anche agli obblighi sanciti dall'art. 6 del D.Lgs. 149/2011 che prevede che *"Qualora dalle pronunce delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti emergano, anche a seguito delle verifiche svolte ai sensi dell'articolo 5 del presente decreto e dell'articolo 14, comma 1, lettera d), secondo periodo, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria, violazioni degli obiettivi della finanza pubblica allargata e irregolarità contabili o squilibri strutturali del bilancio dell'ente locale in grado di provocarne il dissesto finanziario e lo stesso ente non abbia adottato, entro il termine assegnato dalla Corte dei conti, le necessarie misure correttive previste dall'articolo 1, comma 168, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, la competente sezione regionale, accertato l'inadempimento, trasmette gli atti al Prefetto e alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica"*.

Al riguardo per 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 delibera che concerna tali



*FL*

verifiche, anche alla luce dei nuovi compiti loro assegnati dall'art. 147 quinquies del TEUL.

Si raccomanda, pertanto, un attento monitoraggio del livello di indebitamento attivandosi al fine di rispettare tale specifico parametro.

Il Collegio conclusivamente ritiene che le irregolarità e le criticità sopra evidenziate debbano formare oggetto di apposita pronuncia

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto, in base alle risultanze della relazione, sul rendiconto relativo all'esercizio finanziario 2011, resa dall'organo di revisione e della successiva istruttoria:

- ❖ accerta che il Comune di Castelmasse ha riportato un disavanzo di gestione per tutto il biennio 2010 - 2011 e che, nell'esercizio 2011, tale disavanzo non trova adeguata copertura nell'avanzo di amministrazione dell'esercizio 2010;
- ❖ accerta il superamento del parametro di deficitarietà n. 9, relativo all'esistenza di anticipazioni di tesoreria non rimborsate superiori al 5% rispetto alle entrate correnti, con un valore pari all'11,87%;
- ❖ invita il Comune di Castelmasse ad effettuare un attento monitoraggio delle proprie società partecipate ed in particolare un'attenta valutazione dei rapporti debitori - creditori con la Polesine Acque s.p.a., attivandosi al fine di riscuotere il credito che vanta nei confronti della citata società in modo tale da

evitare, negli esercizi finanziari futuri, il ripetersi delle criticità evidenziate;

- ❖ accerta che il Comune di Castelmasa ha superato il parametro di deficiarietà n. 7, con un'incidenza totale del debito sulle entrate correnti pari al 239, 28%;
- ❖ invita l'ente ad avviare un serio monitoraggio della situazione finanziaria e a mettere in moto tutti i possibili strumenti per superare le anzidette situazioni di criticità finanziaria.
- ❖ La presente deliberazione sarà trasmessa, a cura del Direttore della segreteria, al Presidente del Consiglio comunale, al Sindaco nonché all'organo di revisione dei conti del Comune di Castelmasa (VI) per l'adozione dei necessari provvedimenti correttivi.

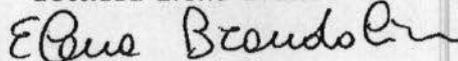
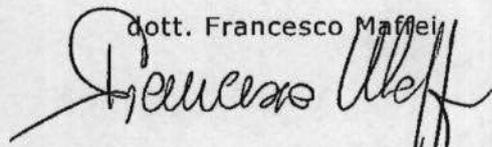
Così deliberato in Venezia, nella Camera di Consiglio del 20 novembre 2013.

Il magistrato relatore

Il Presidente f.f.

dott. Francesco Maffei

dott.ssa Elena Brandolini



Depositato in Segreteria il

20/12/2013

IL DIRETTORE DI SEGRETERIA

f.to Dott.ssa Raffaella Brandolese



