



REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 7 giugno 2016, composta da:

Dott. Giampiero PIZZICONI	Presidente f.f.
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. 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;

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.

VISTA l'ordinanza del Presidente della sezione n. 15/2016/INPR nella quale, tra l'altro, a seguito della repentina richiamata riduzione del numero dei magistrati assegnati alla Sezione Veneto, veniva redistribuito il residuo carico di lavoro relativo al controllo finanziario di legalità e di regolarità amministrativo-contabile, basato sulle relazioni degli organi di revisione economico-riguardante i rendiconti 2013;

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 2013, 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 2013, redatta dall'organo di revisione del Comune di Porto Tolle sulla base dei criteri indicati dalla Sezione delle Autonomie con la deliberazione sopra indicata;

VISTA la nota in data 19 agosto 2015 prot. n. 0005445 con la quale il magistrato istruttore chiedeva notizie e chiarimenti al suindicato Comune;

VISTE le deduzioni fatte pervenire dall'Amministrazione comunale con nota del 10 febbraio 2016 prot. n. 2375 (acquisita al prot. C.d.c. n. 2188 del 12 febbraio 2016);

VISTE le deduzioni fatte pervenire, a seguito di audizione del 22 aprile 2016, dall'Amministrazione comunale con nota del 3 maggio 2016 prot. n. 7799 (acquisita al prot. C.d.c. n. 5019 del 3 maggio 2016);

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 24/2016, 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

Dall'esame della relazione sul rendiconto 2013, 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, sono emerse le seguenti criticità la cui evidenza non è venuta meno a seguito della valutazione delle argomentazioni fornite dall'ente in sede di istruttoria:

Gestione residui. Considerato l'insieme dei residui nel loro complesso, è emersa una notevole incidenza dei residui attivi sulle entrate complessive, pari a 57,45% (di cui il 31,77% relativi alla parte corrente e il 25,16% alla parte in conto capitale), e dei residui passivi sugli impegni complessivi, pari a 160,23% (di cui il 112,03% afferenti la parte corrente e il 47,90% relativi alla parte in conto capitale), unitamente alla permanenza di residui attivi "vetusti" sia di parte corrente che di parte investimenti. Nello specifico, si è riscontrata la concentrazione di residui attivi vetusti di parte corrente negli anni precedenti al 2009 (complessivamente € 72.410,10=, di cui € 71.270,01= afferenti al Tit. I, rispetto ai quali emergeva un tasso di smaltimento pari a 0,38%), nonché la concentrazione, negli anni riferiti agli esercizi precedenti, dei residui attivi di parte investimenti (34,35%), con particolare riferimento al Tit. V (78,23% sul complesso riferito al Titolo stesso). Quanto, invece, ai residui passivi se ne è rilevata una notevole concentrazione in parte corrente (71,18%), con riferimento agli anni compresi fino al 2009, ma anche in conto capitale (48,28%), con riferimento agli anni precedenti al 2009. A fronte di ciò, si è evidenziato, complessivamente, quanto alla gestione corrente, un tasso di smaltimento pari al 39,48%, per i residui attivi, e un

tasso di smaltimento pari al solo 18,92%, per i residui passivi, e, quanto alla parte in conto capitale, un tasso di smaltimento pari al 16,94% per i residui attivi e del 28,16% per i residui passivi.

Emergeva, altresì, il mancato rispetto del parametro di deficitarietà strutturale n. 4, relativo al rapporto tra il volume dei residui passivi complessivi del Tit. I e gli impegni di spesa corrente (142,57%);

Organismi partecipati: Situazioni particolarmente critiche di alcune società partecipate nonché presenza di alcuni organismi in liquidazione.

Sono state, in particolare, segnalate le seguenti criticità:

- **“Polesine Acque s.p.a.”** (quote di partecipazione pari a 1,78%) la quale presenta un’incidenza del risultato d’esercizio sul patrimonio netto del 2,18% e un’incidenza sul capitale sociale pari a 2,33%. La società, inoltre, risulta aver maturato un indebitamento al 31.1.22013 pari ad euro 65.271.851 e ha una situazione debitoria nei confronti dei Comuni soci, che desta particolare preoccupazione pur essendo oggetto di un piano di rientro.

Debiti fuori bilancio: risulta l’avvenuto riconoscimento di un debito fuori bilancio di euro 17.088 derivante da una transazione, non rientrante tra le casistiche di cui all’art. 194 TUEL.

Spesa di personale: mancato rispetto del limite di spesa di cui al comma 28, art. 9, del d.l. n. 78/2010 e ss. mm., in quanto l’impegnato nell’esercizio 2012 corrispondeva al 55,02% della corrispondente spesa impegnata nel 2009.

Indebitamento: notevole debito pro-capite e mancato rispetto del parametro di deficitarietà n. 7, attestandosi l’incidenza dello stock

complessivo del debito rapportato alle entrate correnti al 150,34% (su 150%).

DIRITTO

I. La funzione di controllo sugli equilibri di bilancio spettante alla Corte dei conti è stata espressamente estesa a tutti gli enti territoriali dall'articolo 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131, ai fini del coordinamento della finanza pubblica, in relazione al patto di stabilità interno e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.

Più specificatamente, in relazione ai controlli sugli enti locali e sugli enti del Servizio sanitario nazionale, l'articolo 1, commi da 166 a 172, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006) ha attribuito alla Corte dei conti un controllo diretto sui bilanci anche attraverso i revisori dei conti, nei confronti dei quali vengono emanate apposite linee-guida (art. 1, comma 167, della legge n. 266 del 2005). Tale controllo è dichiaratamente finalizzato 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.

La giurisprudenza della Corte Costituzionale ha altresì chiarito che il sindacato della Corte dei conti sui bilanci preventivi e consuntivi di ciascun ente locale assume i caratteri dell'obbligatorietà, capillarità e generalità, ascrivibile alla categoria del *<riesame di legalità e regolarità di tipo complementare al controllo sulla gestione amministrativa>* (sentenza n.

179 del 2007).

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 d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito nella legge 7 dicembre 2012, n. 213.

Infine, l'art. 148-bis del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera e), del surrichiamato d.l. 174, ha rafforzato i controlli attribuiti alle Sezioni regionali della Corte dei conti sui bilanci preventivi e sui rendiconti consuntivi degli enti locali, ai fini della verifica degli equilibri di bilancio, in esito ai quali – in caso di mancato adeguamento dell'ente locale alle pronunce di accertamento di irregolarità contabili o di eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica – è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria.

Dal quadro normativo sopra ricostruito - che ha esteso a tutto il territorio nazionale i controlli sugli enti locali e sugli enti del Servizio sanitario nazionale ai fini del rispetto del patto di stabilità interno e degli equilibri della finanza pubblica, configurando un sindacato generale ed obbligatorio sui bilanci preventivi e consuntivi di ciascun ente locale - e dalla richiamata giurisprudenza della Corte Costituzionale, consegue che l'art. 1, commi da 166 a 172, della legge n. 266 del 2005 e l'art. 148-bis del d.lgs. n. 267 del 2000, introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera e), del d.l. n. 174 del 2012, hanno istituito ulteriori tipologie di controllo, ascrivibili a controlli di natura preventiva finalizzati ad evitare danni irreparabili

all'equilibrio di bilancio, che si collocano pertanto *"su un piano distinto rispetto al controllo sulla gestione amministrativa"* perché servono a garantire una vigilanza indipendente sugli *"obiettivi di finanza pubblica"* e a tutelare *"l'unità economica della Repubblica"* (Corte costituzionale, sentenza n. 60/2013) e si pongono in una prospettiva non più statica – come, invece, il tradizionale controllo di legalità-regolarità – ma dinamica, in grado di finalizzare il confronto tra fattispecie e parametro normativo alla adozione di effettive misure correttive funzionali a garantire il rispetto complessivo degli equilibri di bilancio (Corte Costituzionale, sentenze n. 198 del 2012, n. 179 del 2007 e n. 267 del 2006).

Per questi motivi, il sindacato di legittimità e regolarità sui bilanci dei singoli enti locali, esercitato dalle Sezioni regionali di controllo, risulta strumentale alla verifica degli esiti di conformità ai vincoli comunitari e nazionali dei bilanci degli enti locali dell'intero territorio nazionale ed è diretto 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.

II. Merito

Ciò doverosamente precisato e passando ora all'esame delle criticità riscontrate a seguito dell'esame della relazione redatta ai sensi dell'art. 1, commi 166 e ss., della richiamata legge n. 266/2005, dall'Organo di revisione, in relazione al conto consuntivo 2013 del Comune di Porto Tolle, di cui ai rilievi istruttori formulati, la Sezione, pur tenendo in debita considerazione quanto rappresentato e precisato dal Comune in sede

istruttoria, deve, al fine di prevenire potenziali gravi pregiudizi e danni irreparabili all'equilibrio di bilancio dell'Ente, richiamare l'attenzione dell'Ente sulle osservazioni e raccomandazioni di seguito rappresentate.

II.1. Permangono le riscontrate criticità connesse alla **gestione dei residui** ed allo **sforamento del parametro di deficitarietà strutturale n. 4**, agli **organismi partecipati**, **all'indebitamento**, al **mancato rispetto del limite di spesa di all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010 e ss.mm. e ai debiti fuori bilancio**, per le quali si richiama l'attenzione degli organi tecnici e politici (ognuno per quanto di propria competenza) affinché vengano adottate tutte le possibili misure conseguenziali, anche prudenziali, a salvaguardia del bilancio.

In relazione alla **gestione dei residui** ed allo **sforamento del parametro di deficitarietà strutturale n. 4**, si osserva che il volume dei residui passivi complessivi provenienti dal titolo I si attesta in misura ben superiore al 40 per cento degli impegni della medesima spesa corrente fissato quale soglia massima ai fini del rispetto del richiamato parametro di deficitarietà.

Sul punto la Sezione osserva come l'alta concentrazione di residui, potrebbe determinare delle criticità in ordine alla reale consistenza del risultato di amministrazione con ovvie ripercussioni sulla tenuta degli equilibri di bilancio, all'uopo ricordando, 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. 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. 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.

Pertanto la Sezione raccomanda l'effettuazione della verifica costante degli equilibri di bilancio e di un attento monitoraggio della gestione dei residui 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 degli equilibri di bilancio.

In relazione alle **criticità connesse agli Organismi partecipati**, la Sezione sottolinea la necessità per l'Amministrazione comunale, 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 e, nel caso specifico, con particolare riferimento all'adempimento e al rispetto del piano di rientro dell'indebitamento nei confronti del comune medesimo, ricordando, 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.

Del resto 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 politiche 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 valutativi che hanno determinato la scelta partecipativa iniziale nonché da tempestivi interventi correttivi in relazione ad eventuali mutamenti che intercorrano, nel corso della vita della società, negli elementi originariamente valutati.

Ciò in quanto 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. I suddetti obblighi e cautele sono inscindibilmente connessi alla natura pubblica delle risorse finanziarie impiegate, a cui consegue il radicamento delle connesse responsabilità, anche erariali, e, pertanto, non vengono meno nemmeno a fronte di scelte politiche 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. Scelte politiche siffatte, proprio per il negativo e ingente impatto che possono produrre 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 ma impongono, altresì, l'esercizio di 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.

La Sezione raccomanda, pertanto, all'Amministrazione l'attento monitoraggio dell'andamento delle proprie partecipazioni e ricorda che, per consolidato orientamento della giurisprudenza contabile, la trasgressione dei prescritti obblighi di vigilanza, d'indirizzo e di controllo, unitamente al perdurare di scelte del tutto irrazionali e antieconomiche, può far scaturire una responsabilità per danno erariale dei pubblici amministratori.

In specie, emerge un problema di *governance* degli organismi partecipati, reso ancor più evidente laddove, in risposta a talune precisazioni chieste in sede istruttoria, l'Amministrazione ha richiamato quanto già osservato in relazione ad analogo rilievo per il rendiconto 2011: *"Per quanto attiene all'indicazione delle cause che hanno portato alle perdite segnalate, ai controlli posti in essere dall'amministrazione, nonché alle misure adottate e che si intendono adottare al riguardo, si rinvia a quanto già espresso in ordine alle risposte formulate sul bilancio consuntivo 2011, nelle quali si*

è precisato che tali richieste dovranno essere rivolte agli organi sociali della partecipata in stretto accordo fra le varie amministrazioni comunali”.

In relazione allo **sforamento 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)”* – si osserva che la presenza di uno stock complessivo di debito nella misura rilevata, determina una 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 considerare comunque il contesto generale in cui si opera. L'Ente locale, pur nella piena autonomia decisionale, non può infatti non tener conto degli obblighi derivanti dall'ordinamento internazionale e nazionale che ha più volte e in ambiti diversi ravvisato la necessità di un generalizzato abbassamento del livello di indebitamento, a garanzia del più generale interesse di proteggere la finanza pubblica e la stabilità dei conti, nazionali e sovranazionali.

L’irregolarità derivante dallo sforamento di uno dei parametri di valutazione della deficitarietà appare, tra l’altro, potenzialmente foriera di

futuri pregiudizi.

Al fine di 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 degli equilibri di bilancio che non si riduca a una burocratica approvazione della relativa delibera. Ciò alla luce anche dei nuovi compiti ad essi demandati dall'art. 147 quinquies TUEL.

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

In relazione al **mancato rispetto del limite di spesa di all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010, convertito in l. 102/2009**, che impone alle amministrazioni pubbliche ed agli enti locali di rispettare, per le forme di lavoro flessibile ivi indicate, un limite complessivo di spesa pari al 50% di quella sostenuta nel 2009, pur tenendo in debita considerazione quanto addotto dall'Amministrazione in sede istruttoria, la Sezione deve

evidenziare la consistente entità di detto sforamento atteso che, in specie, l'impegnato nell'esercizio 2013 corrisponde al 55,05% della corrispondente spesa impegnata nel 2009.

In conseguenza deve richiamare l'attenzione dei organi tecnici e politici (ognuno per quanto di propria competenza) sulla forza cogente dei vincoli di finanza pubblica e sul fondamentale principio della "*sana gestione finanziaria*", che, per la sua matrice, assume nel nostro ordinamento il valore di clausola con una valenza privilegiata, correlato a quello della "*buona amministrazione*", che di esso costituisce un corollario necessario, e appare naturalmente collegato al principio di "*buon andamento dell'azione amministrativa*", all'uopo raccomandando, almeno per il futuro, di operare, per quanto possibile, una razionalizzazione dei costi inerenti alle spese sopra indicate, al fine di assicurare il sostanziale rispetto del precetto normativo.

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 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.

III. Questa Sezione, conclusivamente, ritiene che, ferme restando tutte le raccomandazioni già formulate in relazione a ciascun elemento di irregolarità/criticità, in relazione alle medesime vada assunta specifica pronuncia ai sensi del D.L. n. 174 del 10 ottobre 2012 convertito in L. n. 213 del 7 dicembre 2012.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto, in base alle risultanze della relazione sul rendiconto di gestione per l'esercizio finanziario 2013, resa dall'organo di revisione del Comune di Porto Tolle (RO), e della successiva istruttoria, in relazione al rendiconto medesimo:

1) accerta il mancato rispetto del parametro di deficitarietà n. 4 essendo il volume dei residui passivi complessivi provenienti dal titolo I superiore al 40 per cento degli impegni della medesima spesa corrente (per la precisione: il 142,57%);

2) accerta che il Comune di Porto Tolle nell'esercizio 2013 ha violato i vincoli posti alla spesa per il personale dall'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010, convertito in l. 102/2009, che impone alle

amministrazioni pubbliche ed agli enti locali di rispettare, per le forme di lavoro flessibile ivi indicate, un limite complessivo di spesa pari al 50% di quella sostenuta nel 2009, atteso che, in specie, l'impegnato nell'esercizio 2013 corrisponde al 55,02% della corrispondente spesa impegnata nel 2009;

- 3) accerta l'avvenuto 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)* – atteso che lo stock complessivo del debito rapportato alle entrate correnti comporta un'incidenza pari al 150,34% (soglia del 150%);
- 4) 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;
- 5) 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 a mantenere in bilancio solo quelle per le quali la riscossione e il pagamento possa essere previsto con un ragionevole grado di certezza;
- 6) invita l'Amministrazione comunale a monitorare attentamente gli

andamenti gestori ed il livello di indebitamento attivandosi al fine di rispettarne gli specifici parametri;

- 7) 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 azionaria, ad un effettivo monitoraggio sull'andamento delle società stesse, al fine di prevenire fenomeni patologici e ricadute negative sul bilancio dell'ente;
- 8) raccomanda, 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;
- 9) 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
- 10) dispone che la presente deliberazione sia trasmessa, a cura del Direttore della segreteria, al Presidente del Consiglio comunale, al Sindaco nonché all'Organo di revisione economico-finanziaria del Comune di Porto Tolle (RO) per quanto di rispettiva competenza.

Così deliberato in Venezia, nella Camera di Consiglio del 7 giugno 2016.

Il Magistrato relatore

Il Presidente f.f.

F.to Dott.ssa Daniela Alberghini

F.to Dott. Giampiero Pizziconi

Depositato in Segreteria il 30 gennaio 2017.

Per IL DIRETTORE DI SEGreteria

F.to Dott.ssa Letizia Rossini