



**Corte dei Conti**

Sezione regionale di controllo per il Veneto



**CORTE DEI CONTI**



0003317-03/04/2014-SC\_VEN-T97-P

*Posta elettronica certificata*

Al Presidente del Consiglio Comunale

Al Sindaco

del Comune di

**Jesolo (VE)**

e per il tramite dell'Ente

All'Organo di revisione economico-finanziaria

del Comune di

**Jesolo (VE)**

**OGGETTO: Art. 1, commi 166 e 167, della Legge 23/12/2005, n. 266 – Relazione dell'organo di revisione sul rendiconto 2011 – Comune di Jesolo (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 19 marzo 2014 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 2011 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 6 settembre 2013 prot. n. 5197, sono stati chiesti chiarimenti a codesto Comune che, con nota del 23/09/2013 prot. n. 58714 (acquisita al prot. C.d.c. al n. 5739 del 23/09/2013), ha formulato, le proprie osservazioni in merito.

Le argomentazioni ivi contenute, tuttavia, non hanno fatto venir meno le criticità riscontrate in sede di istruttoria in relazione agli equilibri di bilancio, alla gestione residui ed alla presenza di alcune società partecipate, sia pure indirettamente, che hanno chiuso in perdita al 31/12/2011.

**1. Quanto agli equilibri di bilancio,** la Sezione, pur rilevando che gli equilibri della gestione di competenza sono rispettati e che il disavanzo di gestione di parte corrente non riveste ancora carattere di criticità (pari a - 1,39%, comunque in peggioramento sul 2010), deve evidenziare che è stata applicata per spese correnti una non trascurabile percentuale dell'avanzo di amministrazione (pari al 31,65% dell'avanzo stesso, con un'incidenza sulle spese correnti, pari a 2,83%) e che sono state utilizzate, sempre per spese correnti, oneri di urbanizzazione (pari al 53,28% dell'accertato, con un'incidenza sulle spese correnti, pari a 4,72%), di plusvalenze derivanti da alienazione di beni patrimoniali, aventi un'incidenza sulle spese correnti, pari a 4,88%, e sulle entrate correnti, pari a 4,69% (prossima alla soglia di criticità individuata nel 5%). Al riguardo, si deve osservare, quindi, come tale contesto, apparentemente non particolarmente critico, sia garantito - in misura che sembra determinante -, oltre che dall'utilizzo per spese correnti di contributi per permesso a costruire, anche e soprattutto dall'utilizzo di plusvalenze per il finanziamento di spese correnti non ripetitive, le quali ultime, sommate all'avanzo di amministrazione applicato per spese correnti incidono sulle spese correnti stesse per il 7,71%. Inoltre emerge, anche, che il complesso delle entrate aventi carattere non ripetitivo utilizzate per spese correnti ha un'incidenza sulle entrate correnti, pari al 26,87% (e pari al 27,95% sulle spese correnti), evidenziando potenziali criticità per la costruzione dei futuri equilibri di bilancio.

Codesto Ente, nell'evidenziare che tutti i bilanci degli esercizi passati e presenti sono stati approvati in condizioni di equilibrio finanziario, ha precisato che l'avanzo di amministrazione è stato utilizzato per spese correnti non ripetitive e altre spese in sede di assestamento e, quindi, non in salvaguardia e che, quanto agli oneri di urbanizzazione, gli stessi si sono stabilizzati nel tempo tanto che nel 2013, a fronte di maggiori entrate, la quota utilizzata per spese correnti non ripetitive si è attestata all'11%.

La Sezione, pur prendendo in debita considerazione quanto da codesto Ente 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

ef



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. A questo proposito, la Sezione fa 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, attraverso una definizione attenta ed oculata dei programmi.

Pertanto si raccomanda l'adozione di misure gestionali utili ad evitare, per il futuro, l'impiego di entrate non ripetitive per finanziare spese di parte corrente ripetitive e ad assicurare l'equilibrio di parte corrente disciplinato dall'art. 162, co. 6 del TUEL, che escluda rischi per i futuri equilibri di bilancio e, nel contempo, 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 1. del D.L. 174/2012.

**3. Considerato l'insieme dei residui nel loro complesso**, è emersa una consistente incidenza dei residui attivi sulle entrate complessive pari a 42,16% (di cui il 28,90% relativi alla parte in conto capitale), e dei residui passivi sugli impegni complessivi, pari a 58% (di cui il 42,51% relativi alla parte in conto capitale). Si è potuto, inoltre, osservare, per quel che attiene la gestione in conto capitale, un tasso di smaltimento, pari al 15,74%, per i residui attivi, e pari al 28,43%, per i residui passivi nonché la permanenza di residui attivi "vetusti" di parte corrente negli anni precedenti al

2007 (€ 416.388,09= afferenti al Tit. III, rispetto ai quali si è riscontrato un tasso di smaltimento, pari al 23,49%).

La Sezione, pur prendendo atto delle precisazioni ed argomentazioni addotte da codesta Amministrazione nella sopra citata nota quanto alla gestione dei residui (riferiti, nella maggior parte, a contributi della Regione per investimenti sul patrimonio oltre ad una quota di trasferimenti derivanti dalla Provincia di Venezia) non può esimersi dal richiamare l'attenzione di codesto Ente sulla circostanza che 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. Pertanto, richiamando l'attenzione sul punto sia degli organi tecnici (Responsabile dei servizi finanziari, organo di revisione, Segretario comunale, ognuno per la parte di competenza) che degli organi politici, sottolinea e ricorda, in proposito:

- ✓ 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. Nello specifico, poi, sul versante delle entrate, l'attendibilità di queste deve essere valutata, in sede di previsione, in relazione alla accertabilità delle stesse e, in sede di rendicontazione, in relazione alla effettiva esigibilità dei residui attivi (cfr.: Principio della attendibilità e della congruità in "Finalità e postulati dei principi contabili per gli enti locali" – Osservatorio per la finanza e contabilità degli Enti Locali);
- ✓ che le condizioni del permanere dell'accertamento devono essere costantemente verificate e formalizzate, annualmente, dai responsabili dei servizi competenti, prima della deliberazione del rendiconto, ai fini della revisione del mantenimento, in tutto o in parte, dei crediti accertati, particolarmente di quelli riferiti agli anni precedenti e riportati a residuo (cfr. Principio contabile n. 2 per gli Enti Locali "Gestione nel sistema di bilancio"). Ciò in quanto le operazioni di revisione devono condurre al riaccertamento delle posizioni creditorie ed all'eventuale eliminazione, totale o parziale, dei residui attivi riconosciuti insussistenti (che in caso di eliminazione saranno elencati in allegato al conto del bilancio) o di dubbia esigibilità (che, in caso di eliminazione, saranno inseriti nel conto del patrimonio tra le attività per immobilizzazioni finanziarie fino al compimento dei termini di prescrizione o fino all'accertamento della definitiva inesigibilità);
- ✓ che il risultato di amministrazione deve essere misurato nel rispetto del principio della prudenza, quale definito dal sopra richiamato documento "Finalità e postulati dei principi contabili degli

Enti Locali” e che, pertanto, nella relazione al rendiconto l’Ente, tra le altre informazioni, deve rendere anche la scomposizione della gestione dei residui (oltre che della gestione di competenza) al fine di comprenderne ed analizzarne la formazione, ed analizzare il risultato finale di amministrazione dettagliandolo per anno di formazione ed evidenziando, in caso di risultato positivo, l’entità della parte formata da residui da incassare con indicazione della loro anzianità, in modo da rendere evidenti sia le eventuali difficoltà di incasso di alcuni residui attivi, sia, ove vi sia una presenza significativa di residui con elevato grado di anzianità, la possibilità di condizionarne l’impiego all’effettivo realizzo degli stessi (cfr. Principio contabile n. 3 “Il rendiconto degli enti Locali”).



Alla luce di quanto sopra evidenziato, la Sezione raccomanda che si proceda 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. Con riferimento ai residui attivi, in particolare, tale operazione consiste nel verificare, residuo per residuo, la sussistenza dei requisiti e degli elementi essenziali all’accertamento dell’entrata di cui all’art. 179 TUEL e precisamente: la ragione del credito, il titolo giuridico, il soggetto debitore, la somma e la scadenza; questo al fine di permettere l’individuazione degli eventuali residui attivi inesigibili, insussistenti o di dubbia esigibilità. Si tratta, pertanto, di una verifica sostanziale, non solo formale, da effettuarsi obbligatoriamente, per ciascun residuo attivo 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 di conservare tra i residui attivi del conto del bilancio, i crediti assolutamente inesigibili, controversi e quelli riconosciuti di dubbia o di difficile esazione. 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, soprattutto con riferimento ai residui attivi, si pone la necessità che vengano mantenuti nel bilancio solo quelli che l’ente ha la ragionevole certezza di incassare. 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 che ha disposto l’obbligo, a partire dal 2012, di iscrivere in bilancio un fondo svalutazione crediti di importo non inferiore al 25% dei residui attivi di cui ai titoli I e III, aventi anzianità superiore a 5 anni. 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 sussiste.

Per questi motivi, al fine di prevenire potenziali pregiudizi, la Sezione raccomanda l'effettuazione di un attento monitoraggio della gestione dei residui attivi – 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 degli equilibri di bilancio.

**4. Quanto alle rappresentate criticità connesse agli Organismi partecipati**, la Sezione, pur prendendo nella dovuta considerazione le ragioni da codesto Ente addotte, 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 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 la presenza di partecipazioni, sia pure indirette, 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 l'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*

*Elena Brandolini*

