



REPUBBLICA ITALIANA

LA

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 19 novembre 2013, composta da:

Dott. Claudio IAFOLLA	Presidente
Dott.ssa Elena BRANDOLINI	Consigliere, relatore
Dott. Giampiero PIZZICONI	Referendario
Dott. Tiziano TESSARO	Referendario
Dott. Francesco MAFFEI	Referendario
Dott.ssa Francesca DIMITA	Referendario



VISTO l'art. 100 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 con il quale è stata istituita in ogni Regione ad Autonomia ordinaria una Sezione Regionale di Controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione 16 giugno 2000, n. 14/DEL/2000, poi modificato, dalle stesse Sezioni, con le deliberazioni 3 luglio 2003, n. 2, e 17 dicembre 2004, n. 1, e dal Consiglio di Presidenza con la deliberazione 19 giugno 2008, n. 229;

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;

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 sul rendiconto di gestione per l'esercizio finanziario 2011, redatta dall'organo di revisione del Comune di Cavarzere (VE) sulla base dei criteri indicati dalla Sezione delle Autonomie con la deliberazione sopra indicata;

VISTA la nota in data 4 febbraio 2013 prot. n. 709, con la quale il magistrato istruttore chiedeva notizie e chiarimenti al suindicato Comune;

VISTE le deduzioni fatte pervenire dall'Amministrazione comunale con nota del 13 marzo 2013 (acquisita al prot. C.d.c. n. 1650 del 14 marzo 2013);

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 107/2013 del 10 settembre 2013 che assegnava al Cons. Elena Brandolini le valutazioni conclusive sul rendiconto di gestione in esame;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 119/2013, che ha deferito la questione all'esame collegiale della Sezione per la pronuncia di cui all'art. 1 comma 168 della citata legge n. 266/2005;

UDITO il magistrato relatore, Consigliere Elena Brandolini;

FATTO

Dall'esame della relazione sul rendiconto 2011, redatta, ai sensi dell'art. 1, commi 166 e ss., della legge 23 dicembre 2005 n. 266, dall'organo di revisione del Comune di Cavarzere (VE), sono emerse le seguenti irregolarità:

1. ritardo nell'approvazione del rendiconto che, in specie è stato approvato in data 07/6/2012, successivamente ai termini stabiliti dall'art. 227 del TUEL;
2. sforamento del parametro di deficiarietà n. 1 --"valore negativo del risultato contabile di gestione superiore in termini di valore assoluto al 5 per cento rispetto alle entrate correnti (a tali fini al risultato contabile si aggiunge l'avanzo di amministrazione utilizzato per le spese di investimento"- atteso che il valore negativo del risultato contabile di gestione, sommato all'avanzo di amministrazione utilizzato per le spese di investimenti, risulta essere pari 7,47% e, pertanto, superiore, in termini di valore assoluto, al 5% delle entrate correnti;
3. sforamento del parametro di deficiarietà 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 190,08% (soglia del 120%);

4. mancato rispetto degli obiettivi programmatici del patto di stabilità interno previsti dall'art. 1, commi 87 e seguenti, della Legge 13/12/2010, n. 220 in quanto il saldo finanziario obiettivo, previsto in termini di competenza mista, ha registrato uno scostamento pari ad € 3.207.842,94.

In relazione, poi, agli equilibri di bilancio, dall'analisi della predetta relazione sono emersi gli ulteriori seguenti profili di criticità:

- il risultato di gestione di competenza appare in disavanzo per tutto il triennio considerato ed in peggioramento rispetto al biennio precedente. Emerge un disavanzo di gestione critico (- 8,45%, in sensibile peggioramento rispetto al biennio precedente), che si accompagna, nello stesso periodo, ad un grado di copertura delle spese correnti e del rimborso prestiti non adeguato (91,64%, ugualmente in peggioramento rispetto al biennio precedente) ed all'applicazione, per spese correnti, di una parte rilevante dell'avanzo di amministrazione (96,80%, con un'incidenza sulle spese correnti, pari a 8,60%) e di una quota di oneri di urbanizzazione, pur se in diminuzione rispetto al biennio precedente, con un'incidenza sulle spese correnti pari a 0,63%, nonché di una quota di entrate da plusvalenze da alienazioni per il finanziamento del rimborso delle

quote di capitale delle rate di ammortamento mutui. Si rileva, inoltre, una concentrazione di residui attivi vetusti (afferenti al Tit. I e III), precedente al 2007, a fronte di un tasso di smaltimento praticamente nullo e, tra l'altro sulla base delle verifiche effettuate, considerato l'insieme dei residui nel loro complesso, è emerso una non trascurabile incidenza dei residui attivi sulle entrate complessive, pari al 45,20% (di cui il 28,94% relativi alla parte corrente).

In data 4 febbraio 2013 con nota indicata in preambolo il Magistrato istruttore ha richiesto all'ente chiarimenti in ordine alle irregolarità e alle criticità sopra indicate nonché in relazione all'osservanza, nel 2012, dei divieti conseguenti all'applicazione delle sanzioni di cui all'art. 7 del D.lgs. n. 149/2011.

Con nota del 14 marzo 2013, già richiamata, a firma del Sindaco, del Revisore Unico dei Conti e del responsabile dei Servizi Finanziari, il comune di Cavarzere ha fornito i chiarimenti di seguito riportati.

Quanto alle riscontrate irregolarità, l'Ente ha sostanzialmente addotto:

- 1. sull'approvazione del rendiconto:** *"l'adozione del Conto Consuntivo relativo all'anno 2011 è stata deliberata con Deliberazione di Giunta Comunale n. 64 in data 09.05.2012 con successiva approvazione del Consiglio Comunale n. 18 del 07.06.2012. L'Amministrazione ha impegnato gli uffici Contabilità a produrre il Conto Consuntivo anno 2012 nel rispetto dei termini stabiliti dall'art. 227 del TUEL";*
- 2. sull'indebitamento:** *"(...) Con riferimento al parametro di deficiarietà n. 7 si allega dichiarazione del 23.06.2012 sulla*



consistenza di debiti di finanziamento assistiti da contribuzione che riportano il parametro (consistenza debiti/entrate correnti) entro il limite, previsto dalla normativa, del 150%, ma non del 120% per gli enti con un risultato di gestione negativo. Si informa che il Comune di Cavarzere si avvantaggia della contribuzione in conto interessi da parte del gestore acquedotto "Polesine Acque Spa" su mutui contratti per il Servizio Idrico Integrato (.....) . Le direttive per risolvere il mancato rispetto del parametro di deficitarietà n. 7 sono due, la prima consiste nel raggiungere un risultato di gestione positivo, e la manovra di bilancio di previsione 2012 lo persegue. La seconda direttiva porta alla riduzione dello stock del debito, che con D.C.C. n. 53 del 13.11.2012 è stata effettuata per un valore di € 117.190,09 ai sensi dell'art. 16 c. 6 bis del D.L. 95/2012";

- 3. sulla violazione del patto di stabilità:** l'Ente conferma il dato e precisa che lo "squilibrio negativo deriva dalla componente di calcolo del patto di stabilità in conto capitale, e precisamente dai minori incassi rispetto alla previsione del titolo IV dell'entrata, rapportato ai pagamenti in conto capitale del del titolo II dell'uscita", a causa "dei pagamenti di opere pubbliche in conto residui passivi, cantierate in anni passati e concluse nel 2011" e che l'Amministrazione si è "attivata per riscuotere i residui attivi in conto capitale nonché ad attuare le procedure di vendita del patrimonio disponibile". L'Amministrazione precisa, altresì, di essere creditore nei confronti della Regione Veneto per € 1.117.845,52= e che le procedure di vendita del patrimonio disponibile (alloggi ex case ATER), richiedono

una programmazione di vendita degli alloggi con tempi più lunghi e una ricaduta positiva per gli esercizi futuri. Sostiene inoltre che: "di rilievo è stato anche il ruolo del titolo V delle entrate "Mutui" in quanto l'incasso in conto residui su mutui anni precedenti a finanziamento di opere già cantierate, finanziate con indebitamento e che sono state realizzate, con l'obbligo di pagamento nell'anno 2011, per un importo elevato di € 2.147.332,81, che ha contribuito in modo importante al mancato rispetto del patto. La rimanente componente dello sforamento del patto di stabilità di € 3.207.842,94 oltre a quello dovuto allo squilibrio di cassa del conto capitale di € - (2.640.653,21) è da imputare allo squilibrio di competenza corrente pari a € -567.189,73. Tale squilibrio di parte corrente è conseguente alla applicazione dell'avanzo di amministrazione dell'anno 2010 alla parte corrente del bilancio.....per un elevato importo di € 816.840,60. Tale esigenza straordinaria ha ripianato anche la sanzione dello sforamento dell'anno precedente di circa € 323.000,00 di mancati trasferimenti dallo Stato". Rappresentati, quindi, i dati contabili che hanno causato il mancato rispetto del patto di stabilità, l'ente indica i principali atti di programmazione economico-finanziaria dai quali emerge che <la Giunta Comunale ha approvato il "fabbisogno del personale per il triennio 2011/13" che non prevede alcuna assunzione per l'anno 2011, e che la bozza di bilancio di previsione in stesura non prevede l'accensione di mutui per l'esercizio 2011>(Bilancio di previsione 2011) e che, con riguardo agli obiettivi di finanza pubblica (patto di stabilità) il



Collegio dei Revisori dei Conti rilevava che <l'ente può conseguire nell'anno 2011 il rispetto dell'obiettivo del patto di stabilità con estrema difficoltà e solo potenziando al massimo livello la capacità di incassare entro l'anno le entrate in conto capitale. A riguardo, si evidenzia che già con verbale n. 12 del 19.07.2011 il sottoscritto Collegio dei Revisori dei Conti ha preso atto che, alla data del 30.06.2011, già lo sforamento rispetto all'obiettivo presenta uno scostamento pari a (-) €2.037.000,00, dovuto prevalentemente proprio allo squilibrio tra entrate e uscite di cassa in conto capitale> e, pertanto, invitava l'Amministrazione ad attivare le procedure di gara per le alienazioni di immobili e ad utilizzare i nuovi strumenti della certificazione dei crediti ai sensi dell'art. 9, comma 9, del D.L. 185/2008, convertito in legge n. 2/2009, riconoscendo, tuttavia, in sede di assestamento le difficoltà di realizzo delle alienazioni per la crisi del mercato immobiliare.

Nulla adduce il Comune in relazione allo sforamento del parametro di deficitarietà n. 1.

Con la richiamata nota di risposta, infatti, l'Ente a fronte delle riscontrate criticità in relazione agli equilibri di bilancio, relaziona sulle iniziative e sugli obiettivi che intende raggiungere nel 2012, in particolare precisando quanto segue:

"Punto 1. Risultato della gestione finanziaria:

con D.C.C. n. 29 del 21.06.2012 è stato deliberato il Bilancio di Previsione 2012 che ha intrapreso una efficace manovra di riequilibrio della parte corrente del Bilancio che prevede un disavanzo economico

(Entrate correnti - spese correnti - quota mutui) di soli € 10.000,00, finanziati con oneri di urbanizzazione destinati alle manutenzioni. Tali oneri di urbanizzazione presentano un valore di previsione di complessivi € 100.000,00 di cui € 10.000,00 destinati alla parte corrente.

La tabella qui indicata "entrate correnti" dimostra gli effetti economici e finanziari della rilevante manovra di fiscalità locale intrapresa dalla nuova amministrazione insediatasi nel maggio 2011 che viene di seguito indicata con le delibere di variazione delle imposte e tasse;

- D.C.C. n. 27 del 21.06.2012 con la quale è stata deliberata dal Consiglio Comunale la istituzione dell'IMU con le aliquote e detrazioni, prevalentemente nella misura massima consentita;*
- D.C.C. n. 25 del 21.06.2012 con la quale è stata deliberata dal Consiglio Comunale l'aumento dell'addizionale comunale all'IRPEF nella misura dello 0,8% per l'anno 2012;*
- D.G.C. n. 34 del 28.03.2012 con la quale è stata deliberata al Consiglio Comunale l'aumento delle tariffe TARSU per l'anno 2012.*

L'incremento delle entrate della categoria I Tasse è stato rispetto al Consuntivo 2011 pari a € 923.472,00, della categoria II Tasse di € 81.600,00 per totali maggiori entrate di € 1.000.072,00. Questo ha permesso un equilibrio sostanziale della parte corrente del bilancio, estranea all'utilizzo di partite straordinarie quali:

- l'avanzo di amministrazione,*
- l'utilizzo di plusvalenze,*
- una non coerente previsione, con le serie storiche contabili, della destinazione di oneri di urbanizzazione alle manutenzioni correnti*

B.



di bilancio.

Verifica dell'equilibrio di parte straordinaria anno 2012.

Il pareggio finanziario della parte di conto capitale non prevede l'utilizzo né di avanzo presunto né di avanzo di amministrazione accertato con l'approvazione dell'ultimo Consuntivo anno 2011. Inoltre continua l'utilizzo dell'istituto della devoluzione dei mutui, già concessi e non completamente utilizzati su opere completate e collaudate per ulteriori € 73.214,00. Si ricorda che la devoluzione non costituisce nuovo indebitamento, e pertanto è possibile anche in costanza di violazione del Patto di stabilità per l'anno 2011.

Il titolo II della spesa è finanziato con la previsione di risorse distinte in mezzi propri e mezzi di terzi (.....)".

L'Ente, quindi, riporta le tabelle relative agli "equilibri finanziari anni 2010-2011-2012" da cui si evince l'evoluzione nel triennio considerato degli equilibri di parte corrente e di conto capitale, all'uopo evidenziando che il disavanzo di parte corrente raggiunge il livello minimo nel 2012 (€ 10.000,00) coperto con oneri di urbanizzazione, dimostrando una inversione di tendenza negativa, che lo aveva portato a livelli negativi pari a € 858.132,81 nel 2011.

Quanto, poi, all'utilizzo di fondi a specifica destinazione, l'Ente precisa che, in realtà, essi corrispondono ad € 28.922,88 e non ad € 600.000,00 come in origine emerso, mentre, per quel che riguarda la gestione residui, dimostra che nel 2011 si è avuto un notevole smaltimento sia per i residui attivi che, correlativamente, per i residui passivi, all'uopo precisando che l'incasso dei residui attivi connessi all'addizionale Irpef

ha inciso in modo deciso sull'accumulo del complesso dei residui. Per i residui attivi TARSU l'Ente ha istituito nel 2012 un fondo svalutazione crediti di € 80.000= a copertura di eventuali future inesigibilità. Anche per la parte in c/capitale l'Ente sottolinea nel 2011 una dinamica di forte riduzione dei residui attivi soprattutto al Tit. V in corrispondenza a una diminuzione dei residui passivi del Tit. II, con il realizzo anche di economie di bilancio, di pari passo con la realizzazione delle opere pubbliche. Per quel che riguarda l'avanzo applicato, l'Ente nel rappresentarne analiticamente l'applicazione, precisa anche che lo stesso è stato utilizzato per sopperire alla applicazione della sanzione per il mancato rispetto del patto di stabilità dell'anno precedente (2010), pari al 3% delle entrate dell'ultimo consuntivo approvato.

B



DIRITTO

I. 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,

all

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, al fine di assicurare il rispetto dei vincoli finanziari, concordati dall'Italia in ambito comunitario, e permettere, così, di verificare il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica sottesi ai predetti vincoli.

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.

Nell'ambito di questa attività di controllo finanziario, la verifica affidata alla Corte dei conti ha assunto progressivamente caratteri cogenti nei confronti dei destinatari (Corte Costituzionale sentenze n. 40/2014 e n. 60/2013), proprio per prevenire o contrastare gestioni contabili non corrette, suscettibili di alterare l'equilibrio del bilancio (art. 81 Cost.) e di riverberare tali disfunzioni sul conto consolidato delle pubbliche amministrazioni, vanificando conseguentemente la funzione di coordinamento dello Stato finalizzata al rispetto degli obblighi comunitari.

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

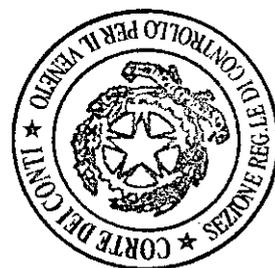
nazionali dei bilanci degli enti locali dell'intero territorio nazionale ed è diretto a rappresentare agli organi elettivi degli enti controllati, la reale ed effettiva situazione finanziaria o le gravi irregolarità riscontrate nella gestione dell'ente, in modo tale che gli stessi possano responsabilmente assumere le decisioni che ritengono più opportune.

II. Ciò doverosamente precisato, la Sezione, pur prendendo in debita considerazione quanto rappresentato e precisato dal Comune nella indicata nota di risposta ai rilievi istruttori formulati a seguito dell'esame della relazione sul bilancio di previsione, redatta ai sensi dell'art. 1, commi 166 e ss., della sopra citata legge n. 266/2005, dall'Organo di revisione del Comune di Cavarzere (VE), non può esimersi dal rappresentare all'Ente quanto segue:

1) Ritardo nell'approvazione del rendiconto.

L'ente ha approvato il rendiconto 2011 in data 7 giugno 2012, oltre la scadenza prevista dalla norma.

A questo riguardo la Sezione richiama quanto già esposto alla medesima Amministrazione in sede di controllo sul rendiconto 2010, ricordando ancora una volta, che l'approvazione del conto consuntivo entro i termini è un adempimento di assoluta rilevanza nella gestione amministrativa e contabile, all'uopo ricordando le conseguenze previste per il ritardo o per l'omissione nell'adozione del predetto (cfr. procedura disciplinata dall'art. 137 TUEL e dall'art. 120, cc. 2 e 3, Cost. per i casi più gravi; limitazioni ope legis di cui agli artt. 161, commi 1 e 3, 186, 187e 203, comma 1, lett. a), TUEL; art. 21 del Principio contabile n. 3 - rendiconto



degli enti locali, nonché art. 227, comma 2 bis, TUEL come introdotto dal d.l. 174/2012).

Inoltre, in virtù della sua natura di atto prodromico, l'assenza del rendiconto potrebbe comportare rilievi di illegittimità inerenti all'attendibilità e alla veridicità del successivo bilancio di previsione, attesa la chiara espressione contenuta nell'art. 172, co. 1, lett. a), del TUEL, secondo cui al bilancio di previsione deve essere allegato il rendiconto deliberato. Sul punto si osserva che, al pari della mancata approvazione, anche il ritardo con cui si approva il rendiconto costituisce sintomo di criticità o di difficoltà dell'ente locale di fare corretta applicazione della normativa e dei principi contabili che disciplinano l'intera materia.

Si ricorda, inoltre, che l'articolo 243, comma 6, del TUEL, per l'inosservanza del termine di legge fissato per l'approvazione del suddetto documento contabile, prevede l'assoggettamento, in via provvisoria e fino all'approvazione definitiva dello stesso, alla condizione di ente strutturalmente deficitario.

2) Valore delle entrate non ripetitive superiore alla percentuale del 5% del valore della spesa corrente - sfornamento del parametro di deficitarietà n. 1.

Con riferimento alla irregolarità relativa agli equilibri di bilancio, dall'esame della relazione sul conto consuntivo del comune di Cavarzere, risulta che il ricorso ad entrate non ripetitive supera la percentuale del 5% del valore della spesa corrente (percentuale di riferimento desunta dal DM 24 settembre 2009 "Individuazione degli enti locali

strutturalmente deficitari sulla base di appositi parametri obiettivi per il triennio 2010-2012") attestandosi al 7,47%.

A questo proposito, la Sezione fa presente, ancora una volta, che la destinazione, oltre certi limiti, di entrate di carattere eccezionale a spesa corrente, denota uno squilibrio strutturale dell'ente che viene ripianato con mezzi straordinari, non reiterabili nel tempo.

Tale circostanza rileva sia nell'ambito di una più complessa verifica degli equilibri dell'esercizio in esame, sia ai fini di una verifica della capacità di programmazione e di realizzazione delle previsioni da parte dell'Ente, potendo acquisire carattere di strutturalità l'effettuazione di spese coperte con mezzi aventi carattere non ripetitivo che, proprio per il loro carattere di variabilità, non presentano alcuna garanzia che si ripetano nella stessa misura negli esercizi successivi.

Si osserva, altresì, che il principio del pareggio finanziario complessivo (art. 162 del D.Lgs. 267/2000) non solo deve essere rispettato in sede previsionale, ma deve essere confermato anche nella gestione annuale. Nello specifico, corre l'obbligo di ricordare anche che la recente legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, ha introdotto all'art. 97 della Costituzione una specifica e significativa disposizione di principio, irrefragabile, secondo cui le P.A., in coerenza con l'ordinamento dell'Unione Europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico, così esplicitando a livello costituzionale un obbligo già immanente nel nostro ordinamento per tutte le Amministrazioni.



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

A questo proposito, la Sezione fa, anche, presente che l'utilizzo di poste di entrate straordinarie, non ripetibili e l'applicazione dell'avanzo per finanziare spese correnti, non può che essere temporaneo, a valere per il periodo necessario a ricondurre la situazione ad un ordinario equilibrio di parte corrente, ma non può rappresentare un espediente per garantire gli equilibri di bilancio. Rammenta, in proposito, che l'art. 162, co. 6, del TUEL prevede espressamente che, sia in sede di approvazione del bilancio di previsione sia nella successiva gestione, venga garantito l'equilibrio della gestione corrente; equilibrio inteso quale saldo positivo o pareggio, dato dalla differenza tra la somma dei primi tre Titoli delle entrate e la somma delle spese correnti con quelle necessarie per il rimborso delle quote capitali dei mutui e dei prestiti obbligazionari. In questo modo, il legislatore ha inteso assicurare un equilibrio economico-patrimoniale, impedendo il finanziamento di spese ordinarie e ricorrenti con entrate straordinarie o in conto capitale. Ne consegue che la spesa corrente deve trovare giusta copertura nelle entrate di parte corrente e che le situazioni di disequilibrio debbono essere, quanto più possibile, evitate, attraverso una definizione attenta ed oculata dei programmi.

La Sezione, pertanto, al fine di prevenire potenziali pregiudizi, non può esimersi dal richiamare l'attenzione di codesto Ente sul rispetto non solo del pareggio finanziario ma anche 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) nonché la necessità di adottare tutti gli opportuni provvedimenti atti a ricondurre la gestione nel rispetto del parametro di deficitarietà n. 1.

3) Sforamento del parametro di deficitarietà n. 7.

Quanto 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 rileva che la presenza di uno stock complessivo di debito nella misura rilevata (190% in presenza di un risultato di gestione negativo, rideterminato sulla base delle precisazioni fornite dall'Ente in 143,11%), pur nel rispetto di quanto stabilito dall'art. 204 T.U.E.L., determina una sensibile 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 sfioramento di uno dei parametri di valutazione della deficitarietà appare, tra l'altro, potenzialmente foriera di futuri pregiudizi, atteso, nel caso in specie che l'entità rilevata ben potrebbe incidere in sede di mantenimento degli equilibri di bilancio del Comune e più in generale per una sana gestione finanziaria. Nel ricordare, in proposito, i nuovi obblighi sanciti dall'art. 6, comma 2, del D.Lgs. 149/2011 ed 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 di tali equilibri 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.

4) **Mancato rispetto degli obiettivi programmatici del patto di stabilità interno** previsti dall'art. 1, commi 87 e seguenti, della Legge 13/12/2010, n. 220 in quanto il saldo finanziario obiettivo, previsto in termini di competenza mista, ha registrato uno scostamento pari ad € 3.207.842,94, come confermato anche dall'Ente nella risposta alla nota istruttoria.

Quanto, poi, al mancato rispetto del patto di stabilità per l'esercizio 2010, accertato da questa Sezione con deliberazione n. 23/2013/PRSP, l'Ente ha confermato di aver rispettato le sanzioni per l'inadempienza (divieto di assunzioni, divieto di contrarre mutui, spesa corrente entro il limite del trimestre precedente).

Ritiene la Sezione che il mancato rispetto del patto di stabilità interno per l'esercizio 2011, debba formare oggetto di apposita pronuncia, in quanto, come precisato dall'art.1, comma 676 della legge n. 296/2006 e, di recente dall'art. 1, comma 87 della Legge 220/2010 (Legge di stabilità 2011), le disposizioni in materia sono dettate, ai fini di tutela dell'unità economica della Repubblica, affinché gli enti locali concorrano alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica. Per tale ragione dette norme costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica ai sensi degli articoli 117 terzo comma, e 119 secondo comma della Costituzione. Sull'osservanza di tali vincoli vigila la Corte dei conti, dapprima in base all'art. 1, comma 168, della legge n. 266/2005 ed attualmente in relazione ai compiti alla stessa assegnati dai nuovi articoli 148 e 148 bis del TUEL conseguenti alle modifiche normative introdotte dal D.L. 174/2012, convertito con modificazioni



dalla legge del 7 dicembre 2013 n. 213.

 La Sezione ha ben presente sia dell'esigenza per l'Ente di garantire il regolare pagamento delle obbligazioni a suo tempo assunte e la difficoltà che incontrano gli enti territoriali che negli anni precedenti, come codesto Comune, avevano avviato la costruzione di opere pubbliche, impegnando, nel rispetto della normativa vigente, le somme occorrenti e soprattutto perfezionando obbligazioni giuridicamente vincolanti con soggetti terzi, in particolare imprese fornitrici di lavori, beni o servizi, sia del fatto che la situazione degli enti è risultata aggravata dalla circostanza che il legislatore, con le manovre finanziarie degli ultimi anni, ha reintrodotto specifiche limitazioni amministrative per gli enti che non rispettano le previsioni del patto di stabilità interno (art. 76, del D.L. 25 giugno 2008, n. 112, conv. in Legge 6 agosto 2008, n. 133 ed ora articolo 1, commi 119 e 120 della legge n. 220/2010), tuttavia non può esimersi dall'adozione di una specifica pronuncia atteso che il mancato rispetto del Patto, inderogabilmente ed a prescindere dalle ragioni che l'hanno determinato, costituisce una violazione "sanzionata" dall'ordinamento, oltre ad una grave irregolarità gestionale e contabile.

5) Quanto, infine, alle criticità riscontrate in relazione agli equilibri di bilancio, la Sezione nel rimandare alle considerazioni già espresse in precedenza circa lo sfioramento del parametro di deficitarietà n. 1 (*sub punto 2*), prende atto delle iniziative già intraprese in proposito da codesto Ente, tuttavia deve osservare 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.

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 sussistenza.

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



21
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.

III. Questa Sezione, conclusivamente, ritiene che le ricordate
motivazioni addotte dall'ente non hanno fatto venir meno le irregolarità
riscontrate in sede di istruttoria in relazione al ritardo nell'approvazione
del rendiconto, allo sfioramento dei parametri ministeriali di deficitarietà
strutturale n. 1 e n.7, al mancato rispetto del patto per l'anno 2011 e
alle altre criticità riscontrate in relazione agli equilibri di bilancio, e che
pertanto vada assunta specifica pronuncia ai sensi del D.L. n. 174 del 10
ottobre 2012 convertito in L. n. 213 del 7 dicembre 2012, ferme
restando tutte le raccomandazioni già formulate in relazione a ciascun
elemento di irregolarità/criticità.

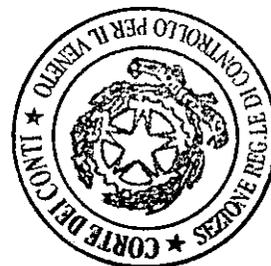
P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto, in base
alle risultanze della relazione resa dall'organo di revisione sul rendiconto
di gestione per l'esercizio finanziario 2011, redatta dall'organo di
revisione del Comune di Cavarzere (VE), e della successiva istruttoria, in
relazione al rendiconto medesimo:

1. accerta la tardiva approvazione del rendiconto (7 giugno 2012) da
parte dell'Organo Consiliare (art. 227 del T.U.E.L.);
2. accerta l'avvenuto sfioramento, da parte del Comune di Cavarzere
(VE), del parametro di deficitarietà n. 1 --"valore negativo del
risultato contabile di gestione superiore in termini di valore assoluto
al 5 per cento rispetto alle entrate correnti (a tali fini al risultato

contabile si aggiunge l'avanzo di amministrazione utilizzato per le spese di investimento"- atteso che il valore negativo del risultato contabile di gestione, sommato all'avanzo di amministrazione utilizzato per le spese di investimenti, risulta essere pari 7,47% e, pertanto, superiore, in termini di valore assoluto, al 5% delle entrate correnti;

3. *accerta l'avvenuto sfioramento, da parte del Comune di Cavarzere (VE) 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 143,11% (soglia del 120%);*
4. *accerta il mancato rispetto per l'esercizio 2011, da parte del comune di Cavarzere (VE) degli obiettivi programmatici del patto di stabilità interno previsti dall'art. 1, commi 87 e seguenti, della Legge 13/12/2010, n. 220 in quanto il saldo finanziario obiettivo, previsto in termini di competenza mista, ha registrato uno scostamento pari ad € 3.207.842,94.*
5. *Invita l'Amministrazione comunale di Cavarzere (VE) a comunicare a questa Sezione l'avvenuta applicazione delle conseguenze amministrative previste dall'articolo 1, commi 119 e 120 della legge*



90
n. 220/2010 per la violazione del patto di stabilità nell'anno 2011 e, qualora ciò non fosse avvenuto, ad adottarle entro il termine di 60 giorni dalla comunicazione del deposito della presente pronuncia;

6. invita l'Amministrazione comunale di Cavarzere (PD) a prestare anche in futuro adeguata attenzione ai vincoli del patto di stabilità interno e alle altre limitazioni ed obblighi imposti dalla legislazione finanziaria, poiché la violazione di dette previsioni oltre a costituisce grave irregolarità finanziaria sul cui rispetto vigilerà anche questa Sezione può dare luogo all'applicazione delle misure interdittive attualmente previste e disciplinate dall'art. 148 bis del TUEL;
7. invita l'Amministrazione comunale di Cavarzere (VE) a programmare in modo oculato e attento il flusso dei pagamenti complessivi in parte capitale; ad un attento monitoraggio del livello di indebitamento, attivandosi a porre in essere tutte le azioni necessarie affinché la gestione rientri nei parametri normativamente previsti; a porre in essere un attento monitoraggio della situazione finanziaria dell'ente, 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.; ad improntare la programmazione finanziaria al rigoroso rispetto dei principi di cui agli artt. 162 e ss. del T.U.E.L. e la gestione del bilancio all'osservanza dei principi di cui al Titolo III del T.U.E.L. (gestione del bilancio), con particolare riferimento al Capo IV, (relativo ai principi di gestione, artt. 191 e ss.); a programmare in modo oculato e attento il flusso dei pagamenti complessivi in parte

capitale, su cui monitorerà di conseguenza l'organo di revisione, ai sensi dell'art. 239 del T.U.E.L., nonché il responsabile dei servizi finanziari (ciascuno per la parte di competenza);

8. 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 Cavarzere (VE) per quanto di rispettiva competenza.

Così deliberato in Venezia, nella Camera di Consiglio del 19 novembre 2013.

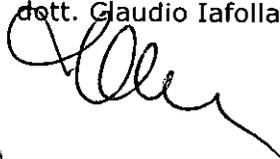
Il Magistrato relatore

Il Presidente

dott.ssa Elena Brandolini

dott. Claudio Iafolla





Depositato in Segreteria il 27/05/2014

Il Direttore della Segreteria

~~Dott.ssa Raffaella Brandolese~~



