



## CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Il Magistrato Istruttore

*Posta elettronica certificata*

CORTE DEI CONTI



0008161-28/12/2015-SC\_VEN-T97-P

Venezia,

Al Presidente del Consiglio  
Comunale

Al Sindaco del Comune di  
**San Stino di Livenza (VE)**

All'Organo di revisione economico-  
finanziaria  
del Comune di  
**San Stino di Livenza (VE)**

e per il tramite dell'Ente

**Oggetto: Art. 1, commi 166 e 167, della Legge 23/12/2005, n. 266 – Relazione dell'organo di revisione sul rendiconto 2013 – Comune di San Stino di Livenza (VE).**

La Sezione del controllo della Corte dei conti per il Veneto, al cui esame sono state sottoposte la relazione in oggetto e le osservazioni del Magistrato istruttore, nell'Adunanza del 15 dicembre 2015 nel considerare che, allo stato degli atti, le irregolarità emerse non rientrano nelle ipotesi per le quali la Sezione deve adottare apposita pronuncia, ha ritenuto comunque opportuno che codesto Comune venisse reso edotto in ordine alle cennate irregolarità.

Pertanto, con deliberazione che si allega in copia, ha incaricato lo scrivente Magistrato istruttore di inviare apposita nota contenente l'esposizione delle predette affinché codesto Ente ne tenga conto ed adotti le conseguenti misure correttive.

Si osserva, in proposito, che l'esame della relazione sul conto consuntivo 2013 inoltrata dall'organo di revisione, in ottemperanza alle disposizioni normative di cui all'art. 1, commi 166 e 167, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, ha evidenziato alcune criticità sulle quali, con nota istruttoria di questa Corte in data 4 novembre 2015 prot. n. 0006707 sono stati chiesti chiarimenti a codesto Comune che, con nota del 25 novembre 2015 prot. n. 18534 (acquisita al prot. C.d.c. n. 0007033 del 25 novembre 2015), ha formulato, le proprie osservazioni in merito.

In relazione alla criticità riscontrate, pur prendendo in debita considerazione le argomentazioni addotte dall'Amministrazione, la Sezione non può esimersi dal formulare le proprie raccomandazioni in relazione:

- 1) alla gestione dei residui;
- 2) a talune poste contabili allocate alla voce "Altre spese per servizi conto terzi";



- 3) alle criticità connesse agli Organismi partecipati analiticamente rappresentate nella richiamata nota istruttoria del 4 novembre 2015;
- 4) alle criticità connesse all'utilizzo di strumenti di finanza derivata, rappresentate nella già richiamata nota istruttoria;
- 5) alla mancata adozione del piano triennale di azioni positive in materia di pari opportunità, ex art. 48 co.1, d.lgs. 198/2006;
- 6) al risultato economico di esercizio negativo, in peggioramento sull'esercizio precedente.

**1. Quanto alla gestione dei residui**, in sede istruttoria è emerso che, considerato l'insieme dei residui nel loro complesso, permane una consistente incidenza soprattutto dei residui passivi sugli impegni complessivi, pari a 74,31% (di cui il 50,83% relativi alla parte in conto capitale). Con riferimento alla parte in conto capitale, si è, inoltre, potuto osservare la concentrazione, negli anni riferiti agli esercizi precedenti, di residui vetusti passivi (15,71%), che si accompagna, però, ad una presenza di residui passivi lungo tutto il periodo considerato, con una forte concentrazione nell'ultimo biennio. Più in particolare, si è osservato, per quel che attiene la gestione in conto capitale, un tasso di smaltimento, pari al 17,17%, per i residui attivi, e un tasso di smaltimento, pari al 21,64%, per i residui passivi, nonché un divario notevole tra il complesso dei residui attivi e i corrispondenti residui passivi.

Attesi i chiarimenti forniti da codesta Amministrazione in sede istruttoria, la Sezione prende atto delle motivazioni ivi addotte, tuttavia non può esimersi, al fine di prevenire potenziali pregiudizi, dal raccomandare l'effettuazione (da parte degli organi preposti, sia politici che tecnici, ciascuno per quanto di propria competenza) di un attento monitoraggio della gestione dei residui – soprattutto di quelli vetusti – in vista non solo dell'assolvimento (effettuato nel 2013 come affermato in sede istruttoria) degli obblighi di cui all'art. 6 comma 17 D.L. 95/2012, convertito con modificazioni dalla L. 7 agosto 2012, n. 135, ma anche della adozione di misure di cautela ulteriori che dovessero rendersi necessarie per la salvaguardia dei sopra richiamati equilibri di bilancio.

**2. In relazione, poi, alle poste contabili allocabili alla voce "Altre spese per servizi conto terzi"**, con riferimento agli importi rispettivamente: di € 27.230=, relativo a riversamenti ad Arteven di incassi per abbonamenti e spettacoli, di € 9.732,17=, relativo alla tariffa incentivante per impianto fotovoltaico a favore del Consorzio Energia Veneto, di € 12.300= per contributi per interventi economici a famiglie con parti trigemellari e con più di quattro figli.), codesta Amministrazione ha rappresentato che trattasi di entrate non di pertinenza del Comune le quali, in conseguenza, vengono registrate in "partite di giro". Nello specifico è stato precisato che i riversamenti ad Arteven rappresentano gli importi relativi al servizio di biglietteria che viene svolto da alcuni volontari per conto di Arteven nell'ambito della collaborazione per l'organizzazione della stagione teatrale affidata dal Comune a detta associazione culturale, che prevede (nell'ambito di un rapporto contrattuale strutturato secondo il modello della concessione) che la stessa introiti direttamente gli incassi relativi alla vendita dei biglietti. Analogamente, in relazione alla tariffa incentivante per l'impianto fotovoltaico a favore del Consorzio Energia Veneto, la convenzione con il CEV prevede, a fronte dell'installazione di un impianto fotovoltaico a costo zero per l'Ente da parte del Consorzio, la cessione di detto contributo allo stesso, che pertanto non viene fatto transitare per il bilancio dell'Ente. Infine, con riferimento al contributo per interventi economici a famiglie con parti trigemellari e con più di quattro figli, trattasi di



trasferimento della Regione a favore di cittadini residenti nel Comune aventi diritto, il cui ammontare, tempo e destinatario della spesa non dipendono in alcun modo dalla discrezionalità dell'Ente.

La Sezione, prende atto di quanto da codesta Amministrazione addotto e, nel contempo, sul punto, non può esimersi dal richiamare l'attenzione sui "Principi contabili per gli enti locali" elaborati dal Ministero dell'interno - Direzione centrale della finanza locale – in particolare sul punto 27 del Principio contabile n.1-, sulla scorta dei quali i servizi per conto terzi sono servizi che impongono entrate e spese costituenti al tempo stesso un credito e un debito dell'ente.

Detti servizi sono puntualmente definiti e sono imm modificabili. Si tratta, pertanto, di servizi che riguardano esclusivamente operazioni poste in essere per conto di altri soggetti, non per perseguire un interesse diretto o proprio ma quale strumento per la realizzazione degli interessi dei soggetti stessi.

Da tali principi, pertanto, si desume, che i suddetti servizi, sono tali e, dunque, costituiscono partite di giro, solo quando si tratti di attività estranee alle competenze (anche delegate) dell'ente, ovvero quando siano realizzate nel preminente interesse di soggetti terzi e rispetto ad esse l'ente medesimo non assuma alcun rischio, né operativo né patrimoniale, qualificandosi, in definitiva, come mero esecutore materiale di determinazioni altrui.

Vigendo, per costante e consolidata giurisprudenza contabile, il principio della tassatività delle voci imputabili nei servizi conto terzi (voci previste dal D.P.R. 194/1996) al fine di evitare alterazioni alle risultanze contabili sono iscrivibili nei servizi conto terzi, pertanto, solo le operazioni poste in essere dall'ente, non per la realizzazione di un proprio fine istituzionale, ma per conto di altri soggetti, in assenza di qualsiasi discrezionalità e autonomia decisionale dell'ente stesso. Non è, pertanto, sufficiente, per la relativa allocazione nei servizi conto terzi, la sola circostanza che una spesa sia sostenuta dall'ente per un terzo e sia destinata ad essere interamente rimborsata. Si richiama, in proposito, la sentenza n.188/2014 con la quale la Corte costituzionale ha chiarito che *"le partite di giro sono poste di entrata e di spesa per definizione in equilibrio, gestite dall'ente in nome e per conto di altri soggetti ma, in ogni caso, estranee all'amministrazione del suo patrimonio. Esse si articolano in voci di entrata e di spesa analiticamente correlate che presuppongono un equilibrio assoluto, il quale si sostanzia in un'ontologica invarianza dei saldi contabili"*.

In conseguenza, l'inserimento di voci di entrata e di spesa tra i servizi conto terzi in assenza dei necessari presupposti di legge concretizza una violazione di norma giuridica (art.168 del Tuel) finalizzata a garantire la regolarità della gestione finanziaria.

Si raccomanda, pertanto, all'Ente di valutare attentamente la natura delle poste contabili da allocare nella voce *"Altre per servizi conto terzi"* in modo da evitare che nei servizi per conto terzi, vengano incluse spese che debbono trovare invece allocazione in debbono trovare invece allocazione in altre componenti del bilancio.

**3. Quanto alle criticità connesse agli Organismi partecipati**, analiticamente rappresentate nella richiamata nota istruttoria del 4 novembre 2015, la Sezione, rileva, in relazione al complesso rapporto che si pone tra ente locale e società partecipata, che l'utilizzo di risorse pubbliche, anche se realizzato attraverso moduli privatistici, impone sempre particolari cautele e obblighi in capo a tutti coloro che - direttamente o indirettamente -



concorrono alla gestione di tali risorse.

Si richiama pertanto, l'attenzione di codesta Amministrazione sulla necessità di esercitare costantemente quei compiti di vigilanza, d'indirizzo e di controllo che la natura pubblica del servizio (e delle correlate risorse), e la qualità di socio comportano. Tali obblighi assumono particolare pregnanza in presenza di gestioni connotate da risultati negativi che - soprattutto se reiterati - impongono all'ente di valutare la permanenza di quelle condizioni di natura tecnica e/o di convenienza economica, nonché di sostenibilità politico-sociale che hanno giustificato, a monte, la scelta di svolgere il servizio e di farlo attraverso moduli privatistici. In conclusione, la Sezione ritenendo che l'ulteriore irrigidimento della spesa unitamente alla presenza di partecipazioni ad enti e/o a società di capitali che abbiano evidenziato una perdita, potrebbe rappresentare un rischio per la stabilità dell'equilibrio di bilancio dell'Ente socio e, comunque, un appesantimento per la gestione del bilancio degli esercizi futuri, sottolinea la necessità per codesta Amministrazione, indipendentemente dalla consistenza più o meno ampia della propria partecipazione azionaria, di provvedere ad un effettivo monitoraggio sull'andamento delle società stesse proprio al fine di prevenire fenomeni patologici e ricadute negative sul bilancio dell'ente. Ricorda, in proposito, che la realizzazione dell'equilibrio economico rappresenta la garanzia della capacità di perseguire le finalità istituzionali dell'ente e che, per questo motivo, detto equilibrio deve costituire un obiettivo essenziale, il cui mancato perseguimento condiziona la stessa funzionalità dell'ente medesimo.

Appare utile, inoltre, suggerire di seguire con analoga attenzione gli esiti, ove presenti, delle procedure di concordato preventivo o fallimentari nonché, in presenza di perdite di esercizio societarie di procedere alla stima dei relativi cespiti, qualora presenti, iscritti nel conto patrimoniale dell'ente, al minor valore fra il costo di acquisto e quello del patrimonio netto delle partecipata considerata

Alla luce di tutto quanto sopra osservato e nel raccomandare a codesta Amministrazione di perseguire nell'attività di attento monitoraggio dell'andamento delle proprie partecipazioni, ricorda che, per consolidato orientamento della giurisprudenza contabile, la trasgressione degli obblighi sopra richiamati ed il perdurare di scelte del tutto irrazionali e antieconomiche, può far scaturire una responsabilità per danno erariale dei pubblici amministratori.

Da ultimo, nel prendere atto di quanto contenuto nel Piano di razionalizzazione delle partecipazioni societarie di cui all'articolo 1, commi 611 e 612 della Legge 190/2014 (Legge di stabilità 2015), la Sezione si riserva di accertarne il conseguimento in sede di verifica della relazione di attuazione che dovrà necessariamente pervenire a questa Corte, nei termini indicati dalle disposizioni di cui trattasi (art. 1, comma 612, cit. legge 190/2014: *"I presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, i presidenti delle province, i sindaci e gli altri organi di vertice delle amministrazioni di cui al comma 611, in relazione ai rispettivi ambiti di competenza, definiscono e approvano, entro il 31 marzo 2015, un piano operativo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute, le modalità e i tempi di attuazione, nonché l'esposizione in dettaglio dei risparmi da conseguire. Tale piano, corredato di un'apposita relazione tecnica, è trasmesso alla competente Sezione regionale di controllo della Corte dei conti e pubblicato nel sito internet istituzionale dell'amministrazione interessata. Entro il 31 marzo 2016, gli organi di cui al primo periodo predispongono una relazione sui risultati*



conseguiti, che è trasmessa alla competente Sezione regionale di controllo della Corte dei conti e pubblicata nel sito internet istituzionale dell' amministrazione interessata. La pubblicazione del piano e della relazione costituisce obbligo di pubblicità ai sensi del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33").

**4. Quanto all'utilizzo di strumenti di finanza derivata**, rappresentate nella già richiamata nota istruttoria la Sezione non può che richiamare i principi tesi ad esporre i principi di sana gestione finanziaria ai quali il Comune, nell'esercizio della propria autonomia decisionale, dovrebbe fare riferimento nell'utilizzo di detti strumenti. Al fine del corretto utilizzo degli strumenti di finanza derivata, infatti, l'Ente deve non soltanto tenere conto degli effetti dei derivati sul costo del debito (al fine di valutarne il possibile rendimento/incremento degli oneri per interesse) ma anche analizzare l'operazione finanziaria sotto il profilo degli effetti sui rischi ai quali l'ente è esposto in relazione al proprio indebitamento. La Sezione richiama, pertanto, l'attenzione del Comune sull'aleatorietà di operazioni finanziarie strutturate con contratti derivati, potendo, in via generale, i medesimi presentare rischi con effetti a carico di esercizi futuri e la cui struttura e complessità potrebbe da un lato non essere in linea con le esigenze finanziarie dell'ente, dall'altro con l'effettiva capacità dello stesso (in relazione agli strumenti conoscitivi e valutativi ed alla professionalità di cui dispone) di comprendere a pieno ed adeguatamente i relativi rischi. Si ribadisce, pertanto, la necessità che l'Ente adotti tutte le misure utili e necessarie al fine di monitorare attentamente l'andamento dei flussi di finanza derivata, assumendo le iniziative necessarie a prevenire rischi futuri, come da indicazioni normative e dell'Osservatorio per la Finanza e Contabilità degli enti locali.

**5. Quanto alla mancata adozione del piano triennale di azioni positive in materia di pari opportunità, ex art. 48 co.1, d.lgs. 198/2006**, la Sezione prende atto di quanto addotto in relazione alla vigenza del precedente piano triennale fino ad ottobre 2013 e che le procedure di assunzione e di mobilità sono state perfezionate rispettivamente in data 15.05.2013 e 01.10.2013 e, pertanto nella vigenza dello stesso, tuttavia, essendo quest'ultimo ormai decaduto, ricorda che la mancata adozione del suddetto piano determina in capo alle amministrazioni inadempienti il divieto di assunzione (*ex multis* sul punto, questa Sezione deliberazioni 26 aprile 2012, n. 281, e 18 giugno 2012, n. 403. Corte dei Conti per la Calabria deliberazione 22 del aprile 2012) e che l'eventuale inadempimento di cui trattasi, involgendo norme imperative, determina anche ricadute in termini di responsabilità amministrativa, disciplinare ed erariale.

La Sezione, pertanto, si riserva di verificare, nel prosieguo delle attività di controllo alla stessa intestate, che codesto Comune, al di là di quanto già rappresentato in sede istruttoria, abbia effettivamente osservato il precetto normativo.

**6. Quanto al risultato economico di esercizio negativo**, in peggioramento sull'esercizio precedente, la Sezione deve richiamare 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 circostanza che, come peraltro noto, l'equilibrio economico rappresenta un obiettivo essenziale ai fini della funzionalità dell'ente e che, pertanto, la tendenza al pareggio economico deve essere considerata un obiettivo di gestione da sottoporre a costante controllo. L'equilibrio economico, infatti, è un obiettivo essenziale della gestione, in quanto il suo mancato raggiungimento condiziona la stessa capacità dell'Ente di perseguire le finalità istituzionali. L'analisi dei risultati



intermedi (gestione operativa, gestione finanziaria e gestione straordinaria) scaturenti dal conto economico, da effettuare anche attraverso il confronto comparativo con gli anni precedenti, aiuta ad individuare le criticità sulle quali intervenire al fine di perseguire la tendenza al pareggio economico. Il risultato di esercizio e, in particolare, il risultato di gestione ordinaria, qualora negativo, attesta uno squilibrio economico che rende necessaria la tempestiva adozione di provvedimenti idonei a raggiungere il pareggio nell'arco temporale più breve. A tal fine, si richiama il principio contabile n. 3 (par. 74) formulato dall'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali in base al quale: *"(...) il risultato depurato dei componenti straordinari, se negativo, attesta uno squilibrio economico che rende necessario provvedimenti per raggiungere nell'arco temporale più breve, il pareggio (...) La tendenza al pareggio economico deve essere considerata un obiettivo di gestione da sottoporre a costante controllo"*.

La Sezione raccomanda pertanto agli organi tecnici (Responsabile dei servizi finanziari, organo di revisione, Segretario comunale, ognuno per la parte di competenza) e agli organi politici, la verifica costante ed il monitoraggio di tali risultati, anche in corso di esercizio, al fine anche dell'adozione, ove occorra, dei necessari provvedimenti di riequilibrio.

Il Magistrato Istruttore

Cons. Elena Brandolini

