



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Settore Enti Locali - Controllo finanziario

Posta elettronica certificata

CORTE DEI CONTI



0004695-21/07/2015-SC_VEN-T97-P

Al Presidente del Consiglio Comunale
Al Sindaco
del Comune di Negrar (VR)

e per il tramite dell'Ente All'Organo di revisione economico-finanziaria
del Comune di Negrar (VR)

OGGETTO: Art. 1, commi 166 e 167, della Legge 23/12/2005, n. 266 – Relazione dell'organo di revisione sul rendiconto 2013 – Comune di Negrar (VR).

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, ha ritenuto, nell'adunanza del 09 giugno 2015 che quanto emerge dagli atti non rientri in alcuna delle ipotesi per le quali la Sezione deve adottare apposita pronuncia, dando tuttavia incarico, con apposita Deliberazione che si allega in copia, al Magistrato istruttore di trasmettere a codesta Amministrazione una specifica nota nella quale vengano illustrate le irregolarità riscontrate.

L'esame della relazione al rendiconto 2013, inoltrata dall'organo di revisione in ottemperanza alle disposizioni normative di cui all'art. 1, commi 166 e 167, della legge 23.12.2005, n. 266 e l'istruttoria al riguardo svolta hanno evidenziato alcune criticità sulle quali, con nota istruttoria di questa Corte del 01/04/2015 prot. n. 2146, venivano chiesti chiarimenti a codesto comune.

L'ente rispondeva con nota del 22/04/2015 prot. n. 9479 (acquisita al prot. C.d.c. n.



2634 del 23/04/2015). La risposta, tuttavia, non fa venir meno le criticità riscontrate in sede di istruttoria in relazione al leasing immobiliare, all'indebitamento e al conseguente sfornamento del parametro ministeriale n. 7 come emerge nella Seconda Sezione del questionario relativo al rendiconto 2013.

Per quanto riguarda il c.d. leasing immobiliare in costruendo, la Sezione ricorda che tale istituto (espressamente disciplinato dall'art. 160 bis del D.Lgs. 163/2006), a determinate condizioni, può costituire un valido strumento di finanziamento di opere pubbliche, alternativo al contratto di appalto, per la realizzazione di strutture direttamente utilizzate dalla pubblica amministrazione, secondo gli schemi del partenariato pubblico-privato. Infatti, questo istituto si configura come un contratto misto che ha come principale finalità la costruzione di un'opera, ma che comprende anche un'importante componente di finanziamento. In questo contesto, il pagamento del canone non rappresenta un corrispettivo per la locazione del bene, quanto una modalità pattizia per la restituzione di un finanziamento che si presuppone avvenuto per una somma corrispondente al valore dell'operazione economica posta in essere (comprensivo del costo del bene, dell'ammortamento, dell'interesse sul capitale investito, dell'utile e delle spese sostenute).

In ordine alla rilevanza che tale strumento contrattuale può assumere ai fini rispetto dell'indebitamento per il singolo ente locale, le Sezioni Riunite della corte dei conti, in sede di controllo, con la deliberazione n. 49/CONTR/2011 hanno evidenziato come sia determinante la concreta strutturazione dell'operazione contrattuale, soprattutto con riferimento alla ripartizione del rischio di costruzione, del rischio di domanda e del rischio di disponibilità. Infatti, solo nel caso in cui i suddetti rischi siano a carico del soggetto privato, nel senso che risulta preminente la messa a disposizione del bene o del servizio a favore dell'ente pubblico, ricorre l'ipotesi di partenariato con utilizzo di risorse private, irrilevante ai fini dell'indebitamento (c.d. leasing operativo). Qualora, invece, la parte prevalente dei rischi di esecuzione e di gestione restino a carico dell'ente pubblico, l'aspetto dell'erogazione del credito prevale sul profilo della fornitura di un servizio o sulla messa a disposizione di un bene (c.d. leasing finanziario). In questo caso, pertanto, l'operazione in questione costituirebbe una forma di indebitamento dell'ente locale che assume rilevanza ai fini della verifica della capacità di indebitamento, del rispetto del



divieto di indebitamento per la spesa corrente e del rispetto del patto di stabilità interno (per gli enti tenuti al rispetto).

Alla luce di quanto richiamato ed in base alle concrete caratteristiche essenziali del contratto di leasing in questione, si rimette alla valutazione dell'ente e dell'organo di revisione la specifica ascrivibilità dell'operazione nell'ambito delle coordinate sopra esposte, invitando a relazionare sul punto.

In relazione al secondo profilo, come accertato in istruttoria, risulta sforato il parametro ministeriale di deficitarietà strutturale 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'articolo 204 del T.U.E.L.).

Tale circostanza, pur nel pieno rispetto di quanto stabilito dall'art. 204 T.U.E.L., potrebbe determinare una sensibile attenuazione della possibilità per l'Ente di far fronte alle proprie obbligazioni. Sul piano finanziario, tale valutazione trova indiretto riscontro nella mancata scelta di attivarsi sulla componente di spesa corrente che deriva dall'indebitamento. Alla luce di quanto evidenziato, si ritiene pertanto opportuno segnalare che, anche in relazione alla difficile situazione generale della finanza pubblica, ogni azione tesa alla limitazione del debito entro limiti fisiologici e al contenimento della relativa componente di parte corrente, rappresenta un modello di sana gestione finanziaria, la cui verifica e attuazione deve tenere del contesto generale in cui si opera.

Nel caso di specie, l'Ente locale, pur nella piena autonomia decisionale, non può 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.

Peraltro, detti obblighi appaiono ancor più incisivi a seguito delle modifiche costituzionali introdotte dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 che, in modo innovativo, introduce all'art. 97 della Costituzione una specifica e significativa disposizione di principio, irrefragabile, secondo cui le PP.AA., in coerenza con l'ordinamento dell'Unione Europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità



del debito pubblico, esplicitando a livello costituzionale un obbligo già immanente nel nostro ordinamento per tutte le Amministrazioni. Il principio in esame viene ora ad essere declinato in concreto – in ossequio alle prescrizioni del riscritto art. 81 della Cost.- sotto il profilo della verifica e del permanere costante non solo di un effettivo equilibrio di bilancio ma anche, la sostenibilità dell'indebitamento. Il decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174 (recante disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori misure in favore delle zone terremotate nel maggio del 2012) convertito con modificazioni in legge 7 dicembre 2012, n. 213, diviene prima norma di attuazione del nuovo precetto costituzionale, stabilendo nuovi parametri del controllo esterno- scolpiti nel nuovo art. 148 bis del T.U.E.L. - affidato alla Corte dei conti: la cui posizione di supremo garante degli equilibri della finanza pubblica viene rafforzata attraverso l'estensione del controllo a tutte le pubbliche amministrazioni comprese le regioni e gli enti locali. La preoccupazione che venga garantita la sostenibilità dell'indebitamento viene affrontata anche nella legge rinforzata 24 dicembre 2012, n. 243 attuativa del nuovo articolo 81 della Costituzione, recante “Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma della Costituzione” (art. 81 riformulato dalla Legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1). L'art. 10 di detta norma, rubricato “*Ricorso all'indebitamento da parte delle regioni e degli enti locali*”, collocato nel capo IV della legge, prevede infatti che “1. *Il ricorso all'indebitamento da parte delle regioni, dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle province autonome di Trento e di Bolzano è consentito esclusivamente per finanziare spese di investimento con le modalità e nei limiti previsti dal presente articolo e dalla legge dello Stato. 2. In attuazione del comma 1, le operazioni di indebitamento sono effettuate solo contestualmente all'adozione di piani di ammortamento di durata non superiore alla vita utile dell'investimento, nei quali sono evidenziate l'incidenza delle obbligazioni assunte sui singoli esercizi finanziari futuri nonché le modalità di copertura degli oneri corrispondenti. 3. Le operazioni di indebitamento di cui al comma 2 sono effettuate sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale che garantiscano, per l'anno di riferimento, l'equilibrio della gestione di cassa finale del complesso degli enti territoriali della regione interessata, compresa la medesima regione, come definito dall'articolo 9, comma 1, lettera a). A tal fine, ogni anno i comuni, le province e le città metropolitane comunicano alla regione di appartenenza ovvero alla provincia autonoma di*



appartenenza, secondo modalità stabilite con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui al comma 5 del presente articolo, il saldo di cassa di cui all'articolo 9, comma 1, lettera a), che l'ente locale prevede di conseguire, nonché gli investimenti che intende realizzare attraverso il ricorso all'indebitamento o con i risultati di amministrazione degli esercizi precedenti. Ciascun ente territoriale può in ogni caso ricorrere all'indebitamento nel limite delle spese per rimborsi di prestiti risultanti dal proprio bilancio di previsione. 4. Qualora, in sede di rendiconto, non sia rispettato l'equilibrio di cui al comma 3, primo periodo, il saldo negativo concorre alla determinazione dell'equilibrio della gestione di cassa finale dell'anno successivo del complesso degli enti della regione interessata, compresa la medesima regione, ed è ripartito tra gli enti che non hanno rispettato il saldo previsto". Come si evince dalla formulazione dell'articolo in questione, dall'entrata in vigore della norma di attuazione della legge costituzionale n. 1/2012 (1° gennaio 2016), le regioni e gli enti locali presenti nel territorio regionale potranno destinare le risorse derivanti dalla contrazione di indebitamento solo alle spese di investimento e, comunque, detto indebitamento dovrà necessariamente tener conto del livello complessivo dello stesso al fine di garantire "...l'equilibrio della gestione di cassa finale del complesso degli enti territoriali della regione interessata...". Appare di palmare evidenza che ogni ente locale e la stessa Regione dovranno sin d'ora tenere in debita considerazione, anche nel ricorso alla contrazione dei mutui autorizzati o autorizzabili, questa nuova realtà giuscontabile che pone necessariamente gli enti interessati dalla norma a dover confrontare il proprio indebitamento con quello di tutti gli enti territoriali contemplati nel comma 1, dell'articolo 10 della legge 243/2012, al fine di rendere coerente con i nuovi vincoli normativi il livello complessivo dell'indebitamento a livello regionale.

L'irregolarità derivante dallo sforamento di uno dei parametri di valutazione della deficiarietà appare, tuttavia, potenzialmente foriera di futuri pregiudizi, atteso, nel caso in specie che l'entità (183,71 includendo la parte capitale del leasing alla luce della delibera SSRR n. 9/2011 cit.) rilevata ben potrebbe incidere in sede di mantenimento degli equilibri di bilancio del Comune e più in generale per una sana gestione finanziaria. Ciò in relazione anche ai nuovi obblighi sanciti dall'art. 6 del D.Lgs. 149/2011 che prevede che "Qualora dalle pronunce delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti emergano, anche a seguito delle verifiche svolte ai sensi dell'articolo 5 del presente decreto e dell'articolo 14, comma 1, lettera d), secondo periodo, della legge 31 dicembre 2009,



n. 196, comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria, violazioni degli obiettivi della finanza pubblica allargata e irregolarità contabili o squilibri strutturali del bilancio dell'ente locale in grado di provocarne il dissesto finanziario e lo stesso ente non abbia adottato, entro il termine assegnato dalla Corte dei conti, le necessarie misure correttive previste dall'articolo 1, comma 168, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, la competente sezione regionale, accertato l'inadempimento, trasmette gli atti al Prefetto e alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica".

Al riguardo per prevenire potenziali pregiudizi, si richiama l'attenzione degli organi tecnici (Responsabile dei servizi finanziari, organo di revisione, Segretario comunale, ognuno per la parte di competenza) e degli organi politici sulla necessita di una verifica puntuale di tali equilibri che non si riduca a una burocratica approvazione della delibera che concerna tali verifiche. A tal fine si suggerisce nel contempo la modifica del regolamento di contabilità in modo da 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., dal momento che, come evidenziato, la norma dell'art. 6 del D.Lgs. 149/2011 richiede una valutazione anche dei comportamenti (anche anteriori) che aggravando lo squilibrio possano condurre al dissesto, non escludendo altresì l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione, per l'estinzione anticipata di tali prestiti.

IL MAGISTRATO ISTRUTTORE
Dott. Tiziano TESSARO

