



REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

*Nell'adunanza del 22 maggio 2018*

*composta dai magistrati:*

Diana CALACIURA TRAINA	Presidente
Maria Laura PRISLEI	Consigliere
Giampiero PIZZICONI	Consigliere
Tiziano TESSARO	Consigliere
Amedeo BIANCHI	Consigliere
Francesca DIMITA	Primo Referendario
Elisabetta USAI	Primo 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 decreto legislativo 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, decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 213 del 7 dicembre 2012;

VISTA la deliberazione della Sezione delle autonomie della Corte dei conti n. 22/SEZAUT/2016/INPR del 30 maggio 2016, recante le *“Linee guida e relativo questionario per gli organi di revisione economico finanziaria degli enti locali per l'attuazione dell'articolo 1, commi 166 e seguenti della legge 23 dicembre 2005, n. 266. Rendiconto della gestione 2015”* emendata in correzione di un errore materiale con successiva deliberazione n. 29/SEZAUT/2016/INPR del 20 ottobre 2016;

VISTA la deliberazione della Sezione delle autonomie della Corte dei conti n. 24/SEZAUT/2016/INPR del 9 giugno 2016, recante le *“Linee guida e relativo questionario per gli organi di revisione economico finanziaria degli enti locali per l'attuazione dell'articolo 1, commi 166 e seguenti della legge 23 dicembre 2005, n. 266. Bilancio di previsione 2016-2018”*;

VISTE le proprie deliberazioni n. 903/2012/INPR e n. 182/2013/INPR;

VISTA la deliberazione n. 14/2017/INPR con la quale la Sezione ha approvato il programma di lavoro per l'anno 2017;

ESAMINATA la relazione sul rendiconto di gestione per l'esercizio finanziario 2015 e la relazione sul bilancio di previsione 2016-2018, redatte dall'Organo di revisione del Comune di VENEZIA (VE);

VISTA l'ordinanza del Presidente n. 26/2018 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il relatore, Primo Referendario Elisabetta Usai;

#### FATTO E DIRITTO

L'art. 1, commi 166 e 167, L. 266/2005 (Legge finanziaria 2006) stabilisce che *“gli*

*organi degli enti locali di revisione economico-finanziaria trasmettono, alle competenti Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, una relazione sul bilancio di previsione dell'esercizio di competenza e sul rendiconto dell'esercizio medesimo*" (di seguito, "Questionario") sulla base dei criteri e delle linee guida predisposte dalla Corte dei conti (Sezione delle Autonomie n. 22/SEZAUT/2016/INPR e n. 24/SEZAUT/2016/INPR, rispettivamente per il Rendiconto 2015 e per il Bilancio di previsione 2016-2018).

L'art. 148-bis del D.lgs. 267/2000, inserito nel Testo unico degli enti locali dall'art. 3 del D.l. 174/2012, esplicita le finalità del controllo *de quo* ("verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, della sostenibilità dell'indebitamento, dell'assenza di irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti."), ne definisce l'ambito ("Ai fini di tale verifica, le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti accertano altresì che i rendiconti degli enti locali tengano conto anche delle partecipazioni in società controllate e alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici per la collettività locale e di servizi strumentali all'ente") e stabilisce gli effetti delle relative risultanze ("Nell'ambito della verifica di cui ai commi 1 e 2, l'accertamento, da parte delle competenti sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, di squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spese, della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria, o del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno comporta per gli enti interessati l'obbligo di adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio. Tali provvedimenti sono trasmessi alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti che li verificano nel termine di trenta giorni dal ricevimento. Qualora l'ente non provveda alla trasmissione dei suddetti provvedimenti o la verifica delle sezioni regionali di controllo dia esito negativo, è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria").

Occorre considerare che l'esercizio 2015 segna il definitivo passaggio alla contabilità armonizzata, come evidenziato dalle Linee guida elaborate dalla Sezione delle Autonomie con la deliberazione n. 22/2016/INPR, che completa le indicazioni offerte con le precedenti deliberazioni n. 4/2015/INPR, n. 31/2015/INPR e n. 32/2015/INPR relative

a istituti centrali per la nuova contabilità quali il riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi, il Fondo pluriennale vincolato e il Fondo crediti di dubbia esigibilità.

In particolare, gli Enti locali non sperimentatori, ai sensi dell'art. 11, commi 12 e 13, del D.lgs. 118/2011, hanno adottato gli schemi di bilancio e di rendiconto vigenti nel 2014, aventi valore a tutti gli effetti giuridici, ai quali hanno affiancato i nuovi schemi di bilancio armonizzato, con funzione conoscitiva e, dal 1° gennaio 2015, hanno adottato il principio della competenza finanziaria potenziata, mentre gli enti che hanno partecipato nel 2014 alla sperimentazione, ai sensi del citato art. 11, comma 15, del suddetto decreto, hanno adottato gli schemi di bilancio armonizzati, ai quali hanno affiancato, con finalità conoscitiva, gli schemi previgenti.

Si rammenta, inoltre, che il 2015 è stato l'ultimo esercizio di applicazione del Patto di stabilità interno, superato dalla nuova disciplina sul pareggio di bilancio introdotta dalla L. cost. 1/2012, di modifica dell'art. 81, comma 6, Cost., a cui è stata data attuazione con la L. 243/2012.

La Corte dei conti è chiamata a vigilare sul corretto e uniforme passaggio alle accennate nuove regole contabili da parte degli Enti locali e, in tale compito, deve essere coadiuvata dall'Organo di revisione nella compilazione del Questionario e nelle verifiche istruttorie formulate dalla Sezione.

Occorre precisare che, in ossequio alla natura dinamica del controllo espletato in tal sede, che impone, al fine di far emergere la concreta situazione economico-finanziaria dell'Ente, una visione prospettica degli atti del ciclo di bilancio nei vari esercizi, e in funzione dell'adozione "*di effettive misure correttive funzionali a garantire il rispetto complessivo degli equilibri di bilancio*" (Corte cost. 60/2013), la Sezione accerta anche criticità suscettibili di arrecare pregiudizio allo stabile mantenimento degli equilibri dell'Ente benché non integranti fattispecie di irregolarità sanzionabili nei termini sopra accennati.

Ciò premesso, tenuto conto degli esiti del controllo per i precedenti esercizi, di cui alle delibere della Sezione n. 363/2016/PRSP e n. 110/2017/PRSP (rispettivamente, sul Rendiconto 2013 e sul Rendiconto 2014), sulla base dell'esame della documentazione inerente al Rendiconto per l'esercizio 2015 e al Bilancio di previsione 2016-2018, ivi comprese le integrazioni istruttorie fornite dal Comune con note n. 578476/2017, n. 90223 del 16 febbraio 2018, e n. 117478 del 6 marzo 2018, si evidenziano, per il 2015, le seguenti irregolarità e criticità.

## A) RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE

1. Al fine di verificare la corretta applicazione dei principi e delle regole della contabilità armonizzata in funzione di garanzia della stabile salvaguardia degli equilibri di bilancio, la Sezione ha analizzato, anche in termini prospettici, le principali grandezze contabili di fine esercizio sia da un punto di vista quantitativo che qualitativo.

L'Ente, in sperimentazione ex art. 78 del D.lgs. 118/2011 nel triennio 2012-2014, ha approvato, con delibera del Consiglio comunale n. 25 del 28 aprile 2016, ai sensi dell'art. 227, c. 1, TUEL, il Rendiconto per l'esercizio 2015 con il quale è stato determinato un risultato di amministrazione, per l'esercizio considerato, di euro 139.638.783,59.

Ai sensi dell'art. 186 TUEL, *“Il risultato contabile di amministrazione è accertato con l'approvazione del rendiconto dell'ultimo esercizio chiuso ed è pari al fondo di cassa aumentato dei residui attivi e diminuito dei residui passivi. Tale risultato non comprende le risorse accertate che hanno finanziato spese impegnate con imputazione agli esercizi successivi, rappresentate dal fondo pluriennale vincolato determinato in spesa del conto del bilancio.”*. Tale saldo, pertanto, si determina quale differenza tra il complesso delle componenti finanziarie attive, costituite dai valori di cassa e dai crediti (residui attivi), e l'ammontare delle componenti finanziarie passive, riferite ai debiti (residui passivi), senza comprendere le risorse confluite nel FPV.

Si rappresenta, nella tabella che segue, il risultato di amministrazione del Comune di Venezia evidenziandone le componenti espressamente elencate nell'art. 186 TUEL:

<b>RISULTATO CONTABILE DI AMMINISTRAZIONE ex art. 186 TUEL (1.2.1 del Questionario)</b>	
<b>Fondo cassa al 31/12/2015</b>	23.296.330,94
<b>Residui attivi al 31/12/2015</b>	520.830.464,47
<b>Totale componenti finanziarie positive (+)</b>	<b>544.126.795,41</b>
<b>Residui passivi al 31/12/2015</b>	254.200.399,40
<b>Impegni confluiti nel Fondo pluriennale vincolato (corrente + capitale)</b>	150.287.612,42
<b>Totale componenti finanziarie negative (-)</b>	<b>404.488.011,82</b>
<b>Risultato contabile di amministrazione</b>	<b>139.638.783,59</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati da Questionario sul Rendiconto 2015 (punto 1.2.1)

Preliminarmente, si vuole evidenziare che, dal punto di vista qualitativo, il risultato contabile di amministrazione esprime il margine epilogativo delle gestioni (cassa,

competenza, residui) che hanno concorso a produrre il risultato di fine esercizio fornendo informazioni sulla capacità della gestione esaminata in un dato arco temporale di incidere positivamente o meno sulla conservazione degli equilibri dell'Ente.

Nel rinviare al prosieguo della presente deliberazione l'analisi della gestione di cassa e della gestione dei residui, ci si sofferma, innanzitutto, sul saldo della gestione di competenza del Comune di Venezia quale differenza fra entrate di competenza accertate e spese di competenza impegnate.

Tale risultato, comprensivo della componente di avanzo applicato e del saldo del Fondo pluriennale vincolato (FPV), risulta positivo per euro 59.902.903,89.

Tuttavia, scorporando il valore delle componenti di avanzo applicato si osserva un saldo notevolmente inferiore, pari a euro 5.310.975,91, saldo che assume valore negativo, di euro - 20.167.785,56, al netto anche delle variazioni del FPV, come rappresentato nel prospetto che segue:

<b>RISULTATO DELLA GESTIONE DI COMPETENZA</b>			
<b>ENTRATE</b>	<b>ACCERTAMENTI</b>	<b>SPESE</b>	<b>IMPEGNI</b>
Titolo 1 - Entrate correnti tributarie, contributive e perequative	367.690.583,53	Titolo 1 - Spese correnti	569.007.857,09
Titolo 2 - Trasferimenti correnti	93.332.903,13	Titolo 2 - Spese in conto capitale	88.210.585,78
Titolo 3 - Entrate extra tributarie	150.680.733,27	Titolo 3 - Spese incremento di attività finanziarie	35.665.848,35
Titolo 4 - Entrate in conto capitale	63.532.378,04	Titolo 4 - Rimborso di prestiti	11.658.340,71
Titolo 5 - Entrate da riduzione di attività finanziarie	9.138.248,40		
Titolo 6 - Accensione di prestiti	0,00		
<b>Totale titoli da 1 a 6</b>	<b>684.374.846,37</b>	<b>Totale titoli da 1 a 4</b>	<b>704.542.631,93</b>
Titolo 7 - Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere	299.736.526,10	Titolo 5 - Chiusura Antic. istituto tes.re /cassiere	299.736.526,10
Titolo 9 - Entrate per conto di terzi e partite di giro	236.735.029,54	Titolo 7 - Spese per conto terzi e partite di giro	236.735.029,54
<b>Totale titoli da 7 a 9</b>	<b>536.471.555,64</b>	<b>Totale titoli da 5 a 7</b>	<b>536.471.555,64</b>
<b>Totale entrate dell'esercizio</b>	<b>1.220.846.402,01</b>	<b>Totale spese dell'esercizio</b>	<b>1.241.014.187,57</b>
<b>Risultato della gestione di competenza</b>			<b>-20.167.785,56</b>
Fondo pluriennale vincolato parte corrente	13.838.652,15	Fondo pluriennale vincolato parte corrente	16.560.584,40
Fondo pluriennale vincolato in c/capitale	161.927.721,74	Fondo pluriennale vincolato in c/capitale	133.727.028,02
<b>Totale FPV in entrata</b>	<b>175.766.373,89</b>	<b>Totale FPV in spesa</b>	<b>150.287.612,42</b>
Apporto della variazione del FPV alla gestione	25.478.761,47		
<b>Risultato della gestione di competenza potenziata</b>	<b>5.310.975,91</b>		
Utilizzo avanzo di amministrazione	58.574.300,73	Disavanzo di amministrazione	3.982.372,75
Apporto contabile utilizzo avanzo netto disavanzo	54.591.927,98		
<b>Risultato della gestione</b>	<b>59.902.903,89</b>		

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del Questionario Rendiconto 2015 (prospetto 1.1.)

Il Comune, con propria nota n. 90223/2018, confermati i saldi riportati in sede istruttoria, considera che *“l'equilibrio complessivo di medio lungo termine è determinato, essenzialmente, dalla capacità dell'Ente di mantenere l'equilibrio di parte corrente”*, di cui fornisce i relativi dati, e che *“la gestione di competenza 2015 ha consentito di dare copertura non solo alla componente di disavanzo straordinario stanziata nell'anno 2015 (euro 2.432.372,75) ed alla componente di disavanzo ordinario 2014 da coprirsi in 3*

annualità di competenza dell'anno 2015 (euro 1.550.000,00), ma anche alle quote stanziare negli anni 2016 e 2017 (euro 3.101.119,96) consentendo quindi di recuperare nel solo anno 2015 il disavanzo ordinario 2014 di euro 4.651.119,96, che la gestione di competenza ha consentito la costituzione/integrazione di un fondo rischi di euro 5.479.528,37, valore significativamente elevato rispetto alle prassi adottate negli esercizi precedenti e che la gestione di competenza ha beneficiato di un utilizzo di avanzo di amministrazione applicato pari ad euro 9.641.495,34”, concludendo nel senso che “la gestione 2015, in termini di valutazioni prospettive sui futuri equilibri, possa essere considerata sintomatica di una difficoltà di gestione allorquando l'avanzo applicato, eventualmente al netto del fondo rischi destinato dalla competenza, sia stato destinato a finanziare spese di natura ripetitiva”.

Si riporta un prospetto riepilogativo dei dati dimostrativi dell'equilibrio di parte corrente comunicati dal Comune con la predetta risposta fornita in sede istruttoria:

Dettaglio importi che concorrono a determinare i saldi di cui al prospetto Appendice 4 questionario rendiconto 2015 PARTE CORRENTE			
ENTRATE	ACCERTAMENTI	SPESE	IMPEGNI
Titolo 1 - Entrate correnti tributarie, contributive e perequative	367.690.583,53	Titolo 1 - Spese correnti	569.007.857,09
Titolo 2 - Trasferimenti correnti	93.332.903,13		
Titolo 3 - Entrate extra tributarie	150.680.733,27		
<b>Totale titoli da 1 a 3</b>	<b>611.704.219,93</b>	<b>Totale titoli da 1</b>	<b>569.007.857,09</b>
Margine primario tra accertamenti e impegni	42.696.362,84		
(Var. diminuzione) - Entrate I-III a spese investimento	-1.205.919,83	(Var. aumento) impegni III da entrate correnti	3.741.360,68
(Var. aumento) Entrate IV, V e VI a spesa corrente	2.988.983,38	(Var. aumento) impegni IV da entrate correnti	11.658.340,71
<b>Totale variazioni entrate correnti</b>	<b>1.783.063,55</b>	<b>Totale variazioni spese correnti</b>	<b>15.399.701,39</b>
Fondo pluriennale vincolato parte corrente	13.335.537,50	Fondo pluriennale vincolato parte corrente	16.560.584,40
<b>Totale entrate correnti gestione competenza</b>	<b>626.822.820,98</b>	<b>Totale spese correnti gestione competenza</b>	<b>600.968.142,88</b>
Risultato gestione corrente di competenza netto avanzo	25.854.678,10		
Utilizzo avanzo di amministrazione parte corrente	9.641.495,34	Disavanzo di amministrazione	3.982.372,75
Risultato gestione competenza parte corrente lordo avanzo	31.513.800,69		
di cui VINCOLI attribuiti ai fondi del risultato di amministrazione generati dalla gestione di competenza			
F.do crediti dubbia esigibilità di competenza	17.948.259,21		
F.do rischi di competenza	5.479.528,37		
Avanzo vincolato sanzioni C.d.S. competenza	1.156.455,55		
Avanzo vincolato flussi swap competenza	250.169,82		
Avanzo vincolato trasferimenti statali/regionali competenza	737.924,99		
Avanzo vincolato accantonamento IVA di competenza	1.196.100,69		
Avanzo di competenza utilizzato per ridurre il disavanzo	4.646.885,02		
Avanzo di competenza - altre voci	98.477,02		
<b>Totale vincoli afferenti la parte corrente di competenza</b>	<b>31.513.800,67</b>		
<b>Totale equilibrio parte corrente (a pareggio)</b>	<b>0,00</b>		

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del Questionario Rendiconto 2015 e nota del Comune di Venezia n. 90223/2018

Dai dati in esame risulta positivo il margine “primario” (ovvero al netto del FPV) tra accertamenti e impegni (euro 42.696.362,84) e tale rimane anche ricomprendendo l'apporto derivante dalla variazione del FPV (euro 25.854.678,10) per assumere un valore di euro 31.513.800,67 con l'applicazione (parte utilizzata) dell'avanzo.

Si ritiene opportuno ribadire, tuttavia, che la segnalata negatività del saldo “primario” tra accertamenti e impegni di nuova formazione, pur non rilevante in termini immediati nella

positività del risultato d'esercizio per effetto dell'apporto favorevole della variazione in diminuzione del FPV (che ha "rilasciato" in entrata euro 175.766.373,89 e "assorbito" in uscita euro 150.287.612,42) oltre che dell'avanzo di amministrazione applicato in entrata (al netto del disavanzo da ripianare riportato in spesa), può rappresentare, in caso di perduranza, un elemento di indebolimento degli equilibri complessivi nel medio-lungo termine.

Tanto si osserva poiché il risultato della gestione di competenza ricomprende non soltanto la gestione di parte corrente ma anche quella di parte capitale e deve mirare all'autonomia dei due differenti equilibri, in parte corrente e in parte capitale, rispetto ai risultati positivi realizzati nei precedenti esercizi (avanzo, non necessariamente libero), che rilevano latamente come "entrate", e rispetto agli effetti del FPV che, *"costituito da risorse già accertate destinate al finanziamento di obbligazioni passive dell'ente già impegnate, ma esigibili in esercizi successivi a quello in cui è accertata l'entrata"* (punto 5.4 dell'All. 4.2, D.lgs. 118/2011), segna il momento dell'esigibilità delle obbligazioni, ma non deve far trascurare l'importanza dell'equilibrio in termini di perfezionamento delle obbligazioni, che ne qualifica la sostenibilità nel medio-lungo termine.

Ulteriormente, riservando all'apposita sezione della presente deliberazione l'esame della gestione di cassa, si vuole evidenziare sin d'ora, ai fini dell'apprezzamento della qualità del risultato di amministrazione, la presenza di considerevoli entrate vincolate da ricostituire a fine esercizio (euro 62.260.960,00); tale circostanza conduce a ipotizzare che l'Ente abbia dovuto provvedere a spese vincolate con cassa non vincolata rinviando l'incasso delle entrate vincolate applicate in avanzo, con esposizione al rischio di mancata riscossione delle stesse e conseguente potenziale incisione della sostenibilità delle spese vincolate.

Occorre, pertanto, che il Comune di Venezia monitori la descritta condizione poiché la stessa, ove reiterata nel tempo, appare suscettibile di inficiare il mantenimento dell'equilibrio finanziario complessivo di medio-lungo termine anche alla luce della cronica sofferenza di cassa in cui versa l'Ente, di cui si dirà ampiamente più avanti.

**1.3.** Alla luce del principio di continuità di cui al punto 11, All. 4/1, D.lgs. 118/2011, che impone, tra l'altro, che *"anche al fine di garantire equilibri economico - finanziari che siano salvaguardati e perdurino nel tempo. Il principio della continuità riguarda anche i dati contabili che nella successione del tempo devono essere rilevati e rappresentati con correttezza nelle situazioni contabili di chiusura e di riapertura dei conti e in tutti i*



*documenti contabili*”, si deve considerare che il risultato di amministrazione è strettamente derivato dal Bilancio di previsione in forza dell’art. 165, c. 7, lett. b) e c) del TUEL in base al quale *“In bilancio, prima di tutte le entrate e le spese, sono iscritti (...) b) in entrata del primo esercizio gli importi relativi all'utilizzo dell'avanzo di amministrazione presunto, nei casi individuati dall'art. 187, commi 3 e 3-bis, con l'indicazione della quota vincolata del risultato di amministrazione utilizzata anticipatamente; c) in uscita l'importo del disavanzo di amministrazione presunto al 31 dicembre dell'esercizio precedente cui il bilancio si riferisce. Il disavanzo di amministrazione presunto può essere iscritto nella spesa degli esercizi successivi secondo le modalità previste dall'art. 188”*.

Si aggiunga che, il risultato contabile di amministrazione, di per sé, *“non può mai essere considerato una somma “certa”, in quanto esso si compone di poste che presentano un margine di aleatorietà riguardo alla possibile sovrastima dei residui attivi e alla sottostima dei residui passivi”*, come precisato al punto 9.2, All. 4/2, D.lgs. 118/2011.

Il risultato di amministrazione, pertanto, è un margine che, ove assuma valore positivo, indica, con un’intrinseca aleatorietà e discrezionalità, una gestione contabile in equilibrio ovvero idonea, a livello previsionale e autorizzatorio in sede di Bilancio e a livello consuntivo e gestionale in sede di Rendiconto, alla copertura integrale delle spese dell’esercizio considerato.

Ulteriormente, il risultato di amministrazione, come è noto, in base all’art. 187, c. 1, è *“distinto in fondi liberi, fondi vincolati, fondi destinati agli investimenti e fondi accantonati.”*. Più precisamente, ai sensi del successivo c. 3-ter, *“costituiscono quota vincolata del risultato di amministrazione le entrate accertate e le corrispondenti economie di bilancio:*

*a) nei casi in cui la legge o i principi contabili generali e applicati individuano un vincolo di specifica destinazione dell'entrata alla spesa;*

*b) derivanti da mutui e finanziamenti contratti per il finanziamento di investimenti determinati;*

*c) derivanti da trasferimenti erogati a favore dell'ente per una specifica destinazione determinata;*

*d) derivanti da entrate accertate straordinarie, non aventi natura ricorrente, cui l'amministrazione ha formalmente attribuito una specifica destinazione. E' possibile*

*attribuire un vincolo di destinazione alle entrate straordinarie non aventi natura ricorrente solo se l'ente non ha rinviato la copertura del disavanzo di amministrazione negli esercizi successivi e ha provveduto nel corso dell'esercizio alla copertura di tutti gli eventuali debiti fuori bilancio, compresi quelli di cui all'art. 193”.*

Soprattutto, ai sensi del c. 2, *“Nel caso in cui il risultato di amministrazione non sia sufficiente a comprendere le quote vincolate, destinate e accantonate, l'ente è in disavanzo di amministrazione”*

Il disavanzo dell'Ente, quindi, è dato dall'insufficienza del risultato contabile di amministrazione rispetto alla somma algebrica delle componenti accantonate, vincolate e destinate agli investimenti.

Dal punto di vista finanziario, il disavanzo significa una non completa copertura contabile dei “fondi” accantonati, vincolati e destinati a investimenti ovvero un'insufficiente capienza delle entrate alle quali sono appostati “vincoli” gestionali finalistici, di natura obbligatoria, discrezionale o mista.

In termini prospettici, mentre la dimensione del risultato contabile positivo e i suoi stati di variazione definiscono la quantità (massima) di entrate, stratificate nel corso delle gestioni pregresse e non ancora utilizzate, e l'avanzo libero il margine di entrate di cui un ente può effettivamente disporre, il disavanzo di amministrazione, come definito dall'art. 187 TUEL, esprime, nella misura massima del complesso dei “vincoli” da rispettare, il margine di entrate di cui un ente non può disporre.

Tanto premesso, si vuole affrontare un'analisi della composizione qualitativa del risultato di amministrazione, in comparazione rispetto al precedente esercizio, che consenta di valutare il percorso di risanamento in cui è impegnato il Comune di Venezia.

A tal fine, si riporta una rappresentazione del risultato del 2015 posto a confronto con quello del 2014, mettendo in evidenza la quantificazione dei fondi che lo compongono:

**SCOMPOSIZIONE DEL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE ex art. 187 TUEL (1.2.1 del questionario)**

	SALDI DA RENDICONTO		VARIAZIONI TRA ESERCIZI		
	Rendiconto 2015	Rendiconto 2014	Variazione 2014-2015	di cui < vincoli da applicazione in ENTRATA avanzo	di cui > vincoli da nuova formazione o economie varie <sup>2</sup>
<b>C RISULTATO CONTABILE AMMINISTRAZIONE ex art. 186 TUEL</b>	<b>139.638.783,59</b>	<b>144.995.558,76</b>	<b>-5.356.775,17</b>		
di cui Fondo cassa finale al 31/12	23.296.330,94	50.690.525,05	-27.394.194,11		
unitamente a Vincoli di cassa da ricostituire	62.260.960,00	54.462.622,48	7.798.337,52		
di cui RESIDUI ATTIVI TOTALI al 31/12	520.830.464,47	439.130.754,08	81.699.710,39		
di cui RESIDUI PASSIVI TOTALI AL 31/12	254.200.399,40	169.059.346,48	85.141.052,92		
di cui FONDO PLURIENNALE VINCOLATO IN SPESA	150.287.612,42	175.766.373,89	-25.478.761,47		
<b>Distinzione del risultato di amministrazione in fondi: <sup>2</sup></b>					
Accantonati	136.753.342,07	114.355.255,87	22.398.086,20	-853.599,15	23.251.685,35
Vincolati	66.280.765,19	79.922.463,13	-13.641.697,94	-36.183.177,91	22.541.479,97
Destinati agli investimenti	2.022.038,31	23.475.396,79	-21.453.358,48	-21.537.523,67	84.165,19
Liberi	-65.417.361,98	-72.757.557,03	7.340.195,05		
<b>D SOMMA delle componenti accantonate, vincolate, destinate (co. 2) <sup>1</sup></b>	<b>205.056.145,57</b>	<b>217.753.115,79</b>	<b>-12.696.970,22</b>		
<b>DISAVANZO DI AMMINISTRAZIONE ex (comma 2) C - D</b>	<b>-65.417.361,98</b>	<b>-72.757.557,03</b>	<b>7.340.195,05</b>	<b>-58.574.300,73</b>	<b>139.638.783,59</b>
<b>QUOTA ANNUA RIPIANO DISAVANZO APPLICATA IN SPESA A BILANCIO</b>				<b>3.982.372,75</b>	
di cui ex art.188, co.1, TUEL (in 3 anni)				1.550.000,00	
di cui ex art.3, comma 17, D. Lgs. 118/2011 (in 28 anni)				2.432.372,75	
Apporto contabile applicazione avanzo entrata netto disavanzo in spesa				-54.591.927,98	
<b>MAGGIORE RIPIANO RISPETTO ALLA QUOTA ANNUA 2015</b>			3.357.822,30		

<sup>2</sup> dati desunti dalle note dell'ente prot.90223 del 16 febbraio 2018 e prot. 117478 del 6 marzo 2018

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati da Questionari Rendiconti 2015 e 2014 (punto 1.2.1), Relazione Organo di Revisione, nota del Comune n. 578476/2017

Di seguito si propone un dettaglio della composizione del (minore) risultato contabile di amministrazione registrato nell'esercizio 2015:

SCOMPOSIZIONE VARIAZIONI 2014-2015 del RISULTATO CONTABILE DI AMMINISTRAZIONE EX ART 186 TUEL				
	2015	2014	Variazione voci	Variazione per tipi omologhi
Cassa	23.296.330,94	50.690.525,05	-27.394.194,11	-27.394.194,11
Totale residui attivi	520.830.464,47	439.130.754,08	81.699.710,39	22.037.418,94
Totale residui passivi	254.200.399,40	169.059.346,48	85.141.052,92	
F.P. Vincolato di SPESA	150.287.612,42	175.766.373,89	-25.478.761,47	
	<b>139.638.783,59</b>	<b>144.995.558,76</b>	<b>-5.356.775,17</b>	<b>-5.356.775,17</b>

APPORTI ALLE VARIAZIONI DELLE COMPONENTI CHE COMPONGONO IL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE				
	2015	2014	Variazione voci	Impatto variazione su risultato contabile
Cassa	23.296.330,94	50.690.525,05	-27.394.194,11	(-)
<i>di cui vincoli da ricostruire</i>	62.260.960,00	54.462.622,48	7.798.337,52	
Totale residui attivi	520.830.464,47	439.130.754,08	81.699.710,39	(+)
Totale residui passivi	254.200.399,40	169.059.346,48	85.141.052,92	(-)
F.P. Vincolato di SPESA	150.287.612,42	175.766.373,89	-25.478.761,47	(+)
	<b>139.638.783,59</b>	<b>144.995.558,76</b>	<b>5.356.775,17</b>	<b>-5.356.775,17</b>

DI CUI APPORTO VARIAZIONI DALLA GESTIONE DEI RESIDUI				
	2015	2014	Variazione voci	Impatto variazione su risultato contabile
ATTIVI c/corrente	384.964.746,11	334.767.941,94	50.196.804,17	(+)
ATTIVI c/capitale	55.795.958,18	81.754.215,20	-25.958.257,02	(-)
ATTIVI c/ s.c. terzi	80.069.760,18	22.608.596,94	57.461.163,24	(+)
<b>TOTALE ATTIVI</b>	<b>520.830.464,47</b>	<b>439.130.754,08</b>	<b>81.699.710,39</b>	<b>(+)</b>
PASSIVI c/corrente	109.080.494,76	96.135.353,84	12.945.140,92	(-)
PASSIVI c/capitale	67.138.604,52	53.885.164,24	13.253.440,28	(-)
PASSIVI c/s.c. terzi	77.981.300,12	19.038.828,40	58.942.471,72	(-)
<b>TOTALE PASSIVI</b>	<b>254.200.399,40</b>	<b>169.059.346,48</b>	<b>85.141.052,92</b>	<b>(-)</b>
<b>TOT GEST. RESIDUI</b>			<b>-3.441.342,53</b>	<b>(-)</b>
<b>di cui c/corrente</b>			37.251.663,25	(+)
<b>di cui c/capitale</b>			-39.211.697,30	(-)
<b>di cui c/s.c. terzi</b>			-1.481.308,48	(-)

DI CUI APPORTO VARIAZIONI DELLA GESTIONE FONDO PLURIENNALE VINCOLATO				
	2015	2014	Variazione voci	Impatto variazione su risultato contabile
FPV Spesa c/corrente	16.560.584,40	13.838.652,15	2.721.932,25	(-)
FPV Spesa c/capitale	133.727.028,02	161.927.721,74	-28.200.693,72	(+)
<b>TOTALE FPV spesa</b>	<b>150.287.612,42</b>	<b>175.766.373,89</b>	<b>-25.478.761,47</b>	<b>(+)</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati da Questionari sui Rendiconti 2015 e 2014 (punto 1.2.1), Relazione Organo di Revisione, nota del Comune con nota n. 578476/2017

Dai dati esposti si può osservare, nel dettaglio della sua composizione, la diminuzione (per 5.356.775,17 euro) del risultato contabile di amministrazione ex art. 186 TUEL registrato nel 2015 rispetto al saldo del precedente esercizio (euro 139.638.783,59 nel 2015 a fronte di euro 144.995.558,76 del 2014).

L'Ente, a fine esercizio 2015, riporta contestualmente un disavanzo ex art. 187, c. 2, TUEL di euro - 65.417.361,98, dato dall'insufficienza del risultato di amministrazione (come detto, di euro 139.638.783,59) rispetto alla somma delle quote vincolate, destinate

e accantonate (euro 205.056.145,57). Detto disavanzo risulta in diminuzione rispetto a quello registrato nel 2014, del cui dettaglio si dirà meglio d'appresso, pari a euro - 72.757.557,03, con un decremento migliorativo di - 7.340.195,05 euro.

La riduzione del disavanzo rispetto all'anno precedente non è generata, pertanto, da un miglioramento del risultato di amministrazione (che, anzi, si assottiglia), quanto, piuttosto, da una differente quantificazione (oltre che distribuzione) contabile delle componenti accantonate, vincolate e destinate, che risulta complessivamente migliorativa (- 12.696.970,22 euro) rispetto al precedente esercizio (si passa da euro 217.753.115,79 di "vincoli" nel 2014 a euro 205.056.145,57 nel 2015).

La tabella di cui sopra scompone la variazione complessiva dei fondi tra le variazioni in diminuzione dovute, principalmente, all'applicazione dell'avanzo (per euro 58.574.300,73), operazione sostanzialmente neutra in quanto riduce sia le entrate che concorrono a determinare il risultato di amministrazione che i vincoli correlati, e quelle in aumento (euro 45.877.331), conseguenti a varie motivazioni gestionali in larga misura di natura obbligatoria.

Ebbene, si osserva, innanzitutto, che l'incapienza (euro - 65.417.361,98) è determinata per il 66,69% dagli accantonamenti, in aumento per euro 22.398.086,20 rispetto al 2014, con impatto peggiorativo (in termini contabili) sulla variazione finale del disavanzo.

Più precisamente, nell'ambito di tali accantonamenti (pari a 136.799.386,46 euro) un ruolo dominante è svolto dal Fondo crediti di dubbia esigibilità (120.457.497,83 euro), in applicazione del principio della prudenza, da leggere, come si avrà modo di esporre nel prosieguo, in relazione alle criticità affrontate dal Comune nella fase della riscossione.

Per quanto attiene la componente degli accantonamenti relativi ai rischi futuri (contenzioso, perdite partecipate, altri fondi spese e rischi futuri), essa incide per l'11,9% del dato complessivo (euro 16.341.888,63, *cfr.* prospetto 1.2.1 del Questionario 2015).

Con riferimento, invece, ai fondi vincolati, si osserva una diminuzione di euro - 13.641.697,94 (da euro 79.922.463,13 del 2014 ad euro 66.280.765,19 nel 2015) con conseguente impatto migliorativo (in termini contabili) sul disavanzo, variazione, come illustrato dall'Ente, con nota n. 578476/2017 "*dovuta sia alla quota applicata al bilancio 2015, pari ad euro 37.036.777,06 (...), sia alle nuove quote di avanzo formati nel corso del 2015, tra cui, in particolare, l'incasso di un finanziamento statale di euro 10.559.946,60 vincolato ai sensi della Legge Speciale per Venezia e l'accantonamento al fondo svalutazione crediti dello stanziamento di competenza, pari a 17.498.217,21*".

Analogo effetto di contrazione del disavanzo si è generato in virtù dei maggiori utilizzi di fondi destinati ad investimenti, in diminuzione per euro -21.453.358,48 euro (da euro 23.475.396,79 del 2014 ad euro 2.022.038,31 nel 2015), rispetto ai nuovi fondi costituiti nell'esercizio, con conseguente effetto "espansivo" della spesa destinata finanziata con avanzo (e conseguente riduzione dei corrispondenti vincoli in entrata), come chiarito dal Comune con la menzionata nota n. 578476/2017 con la quale si illustra che *"la quota applicata al bilancio 2015 è stata pari ad euro 21.537.523,67 riferita principalmente al finanziamento dell'intervento per la riqualificazione del complesso immobiliare del palazzo del cinema e dal palazzo del casinò del Lido, per l'importo di euro 19.223.763,04 e ad altri interventi minori."*

Si precisa che, contabilmente, la genesi dei fondi in esame può essere riconducibile, oltre che ad economie relative a stanziamenti finanziati con entrate destinate, anche alla gestione dei c.d. "contributi a rendicontazione", statali o regionali, pervenuti entro il termine ultimo per effettuare variazioni di bilancio e confluiti nel risultato di amministrazione in prospettiva di finanziamento futuro delle spese che hanno motivato detti contributi (quale, ad esempio, il menzionato finanziamento speciale per Venezia).

Occorre soffermare l'attenzione sulla circostanza per cui larga parte dei vincoli sono riconducibili a disposizioni di legge (56.925.390,60 euro), trasferimenti (3.924.697,41 euro) e mutui (euro 9.480,16) mentre la parte "discrezionale" attribuita dall'Ente (5.375.152,63 euro) è residuale, pari all'8,12% sul totale dei fondi vincolati.

Infine, è emerso in sede istruttoria che l'utilizzo di avanzo vincolato e destinato nel corso dell'esercizio è risultato complessivamente inferiore al *quantum* precedentemente applicato a Bilancio con confluenza delle relative economie di spesa nel risultato di amministrazione, con conservazione dei relativi vincoli, secondo quanto attestato dal Comune con nota n. 117478/2018, come mostrato nella tabella che segue:

<b><sup>2</sup> DI CUI &gt; VINCOLI PER ECONOMIE DERIVANTI DA MINORI UTILIZZI NEL 2015 DI AVANZO APPLICATO A BILANCIO</b>					
<b>Applicazione e utilizzo avanzo di amministrazione 2015</b>	<b>Applicato</b>	<b>Utilizzato</b>	<b>Economia di spesa</b>	<b>di cui &gt; vincoli parte vincolata</b>	<b>&gt; vincoli parte investimenti</b>
destinato in parte capitale	21.452.511,78	20.804.769,09	647.742,69		
destinato in parte corrente	85.011,89	0,00	85.011,89		
vincolato in parte capitale	25.178.827,71	22.092.926,73	3.085.900,98		
vincolato in parte corrente	11.857.949,35	9.641.495,34	2.216.454,01		
di cui accantonato	853.599,15	853.599,15	0,00		
<b>Totale applicato a bilancio e utilizzato</b>	<b>58.574.300,73</b>	<b>52.539.191,16</b>	<b>6.035.109,57</b>	<b>5.302.354,99</b>	<b>732.754,58</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati da Questionario su rendiconto 2015 (Appendice 4 e 5) come integrati con con note dell'Ente n. 578476/2017, n. 90223/2018 e n. 117478/2018

In merito al rispetto degli originari vincoli imposti alle economie di spesa che concorrono a formare il risultato dell'esercizio, con detta nota l'Ente fornisce la seguente tabella:

<b>DETTAGLIO ECONOMIE SPESA CONFLUITE IN AVANZO VINCOLATO</b>			
<b>PARTE INVESTIMENTI</b>		<b>PARTE VINCOLATA</b>	
alienazioni patrimoniali	378.714,72	alienazioni patrimoniali	973.343,60
accantonamento iva	200.000,00	permessi a costruire	150.000,18
contributi da soggetti privati	27,97	legge speciale	1.287.285,82
contributi regionali	154.011,89	Mutui	9.011,00
		contributi statali	70.066,34
		proventi Arsenale	801.019,33
		beneficio pubblico Fontego dei Tedeschi	2.000.000,00
		contributi regionali	11.628,72
<b>Totale parte investimenti</b>	<b>732.754,53</b>	<b>Totale parte vincolata</b>	<b>5.302.354,99</b>
<b>Totale economie confluite in avanzo</b>			<b>6.035.109,57</b>

Fonte: Comune di Venezia, nota n. 117478/2018

In conclusione, il Comune, per effetto della descritta diversa combinazione e quantificazione dei fondi accantonati, destinati e vincolati, e nel rispetto dei vincoli esistenti sulle economie confluite nel risultato di fine esercizio, ha ottenuto una riduzione del disavanzo che contribuisce, in termini contabili, al percorso di ripiano avviato nei precedenti esercizi, come ci si appresta ad esporre.

2. Assolta una valutazione prospettica dell'andamento dei saldi principali della gestione del Comune, rappresentati dal risultato di amministrazione (sotto il profilo dell'apporto agli equilibri da parte della gestione di competenza) e dal disavanzo di amministrazione ex art. 187 TUEL, occorre approfondire l'analisi delle modalità di ripiano dei disavanzi registrati dall'Ente.

In primo luogo, occorre ricordare che il Commissario straordinario del Comune, nell'esercizio dei poteri del Consiglio comunale, con deliberazione n. 89 del 21 maggio 2015 di approvazione del Rendiconto 2014, come esplicitamente richiesto dall'art. 188, c. 1 del TUEL, quantificava un disavanzo di euro 72.757.557,03.

Il ripiano di detto disavanzo è avvenuto, giusta successiva deliberazione del Consiglio comunale n. 96 del 29 maggio 2015, di approvazione del Bilancio di previsione 2015-2017, con le seguenti modalità:

- euro 2.432.372,75, pari a 1/28 di euro 68.106.437,07, in ciascuna delle annualità 2015-2017, avvalendosi del combinato disposto degli artt. 3, c. 17, del D.lgs. 118/2011 e 1, c. 7, del decreto MEF del 2 aprile 2015, recante i "Criteri e modalità di ripiano

*dell'eventuale maggiore disavanzo di amministrazione derivante dal riaccertamento straordinario dei residui e dal primo accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità, di cui all'articolo 3, comma 7, del decreto legislativo n. 118 del 2011*", che consente il ripiano trentennale del "maggior disavanzo" determinato a seguito del riaccertamento straordinario dei residui;

- euro 4.651.119,96, quale quota residua del disavanzo complessivo da ripianare (una volta sottratto e appianato come testé riportato il disavanzo riconducibile all'accantonamento al FCDE), per euro 1.550.000,00 per ciascuno degli anni 2015 e 2016 ed euro 1.551.119,96 nell'annualità 2017, ai sensi dell'art. 187, c. 1, TUEL (*cf.* pag. 12 della Relazione sul Rendiconto 2015 dell'Organo di revisione), in base al quale ove "il risultato di amministrazione non sia sufficiente a comprendere le quote vincolate, destinate e accantonate, l'ente è in disavanzo di amministrazione. Tale disavanzo è iscritto come posta a se stante nel primo esercizio del bilancio di previsione secondo le modalità previste dall'art. 188" il quale, a sua volta, dispone che il disavanzo possa essere ripianato anche "negli esercizi successivi considerati nel bilancio di previsione, in ogni caso non oltre la durata della consiliatura, contestualmente all'adozione di una delibera consiliare avente ad oggetto il piano di rientro dal disavanzo nel quale siano individuati i provvedimenti necessari a ripristinare il pareggio".

Come è noto, il disavanzo ex art. 187 TUEL "è iscritto come posta a se stante nel primo esercizio del bilancio di previsione secondo le modalità previste dall'art. 188" (art. 187, comma 1, u.p., TUEL). Esso, pertanto, deve essere "immediatamente applicato all'esercizio in corso di gestione contestualmente alla delibera di approvazione del rendiconto. La mancata adozione della delibera che applica il disavanzo al bilancio in corso di gestione è equiparata a tutti gli effetti alla mancata approvazione del rendiconto di gestione. Il disavanzo di amministrazione può anche essere ripianato negli esercizi successivi considerati nel bilancio di previsione, in ogni caso non oltre la durata della consiliatura, contestualmente all'adozione di una delibera consiliare avente ad oggetto il piano di rientro dal disavanzo nel quale siano individuati i provvedimenti necessari a ripristinare il pareggio" (art. 188, comma 1, TUEL).

Il disavanzo derivante dal riaccertamento straordinario dei residui e dal primo accantonamento al FCDE, invece, deve essere "ripianato in non più di 30 esercizi a quote costanti l'anno. In attesa del decreto di cui al comma 15 (che preveda modalità e i tempi di copertura dell'eventuale maggiore disavanzo al 1° gennaio 2015, ndr), sono definiti criteri e modalità di ripiano dell'eventuale disavanzo di amministrazione di cui al periodo



*precedente, attraverso un decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministero dell'interno, previa intesa in sede di Conferenza unificata. Tale decreto si attiene ai seguenti criteri: a) utilizzo di quote accantonate o destinate del risultato di amministrazione per ridurre la quota del disavanzo di amministrazione; b) ridefinizione delle tipologie di entrata utilizzabili ai fini del ripiano del disavanzo; c) individuazione di eventuali altre misure finalizzate a conseguire un sostenibile passaggio alla disciplina contabile prevista dal presente decreto” (art. 3, c. 16, D.lgs. 118/2011); per ciò che concerne il Comune di Venezia, tale modalità di ripiano si attua grazie al successivo c. 17-bis, del medesimo art. 3, il quale prevede che “Gli enti che hanno partecipato alla sperimentazione hanno la facoltà di procedere ad un nuovo riaccertamento straordinario al 1° gennaio 2015 di cui al comma 7, lettera a), limitatamente alla cancellazione dei residui attivi e passivi che non corrispondono ad obbligazioni perfezionate, compilando il prospetto di cui all'allegato n. 5/2 riguardante la determinazione del risultato di amministrazione all'1 gennaio 2015. Con il decreto di cui al comma 16 è disciplinata la modalità di ripiano dell'eventuale maggiore disavanzo in non più di 30 esercizi in quote costanti, compreso l'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità”.*

*Ai fini della verifica del corretto operare da parte del Comune, si deve tenere in considerazione, in primo luogo, l'art. 165, c. 7, il quale dispone che “In bilancio, prima di tutte le entrate e le spese, sono iscritti: (...) b) in entrata del primo esercizio gli importi relativi all'utilizzo dell'avanzo di amministrazione presunto, nei casi individuati dall'art. 187, commi 3 e 3-bis, con l'indicazione della quota vincolata del risultato di amministrazione utilizzata anticipatamente; c) in uscita l'importo del disavanzo di amministrazione presunto al 31 dicembre dell'esercizio precedente cui il bilancio si riferisce. Il disavanzo di amministrazione presunto può essere iscritto nella spesa degli esercizi successivi secondo le modalità previste dall'art. 188”.*

*In secondo luogo, si deve considerare il dettato dell'art. 4 del D.M. 2 aprile 2015, rubricato alla “Verifica del ripiano”, in base al quale “1. In sede di approvazione del rendiconto 2015 tutti gli enti che a seguito del riaccertamento straordinario dei residui hanno registrato un maggiore disavanzo verificano se il risultato di amministrazione al 31 dicembre 2015 risulta migliorato rispetto al disavanzo al 1° gennaio 2015 derivante dal riaccertamento straordinario, per un importo pari o superiore rispetto all'ammontare di disavanzo applicato al bilancio di previsione 2015, aggiornato ai risultati del riaccertamento straordinario e dell'approvazione del consuntivo 2014. Se da tale confronto risulta che il disavanzo applicato all'esercizio 2015 non è stato recuperato, la*

*quota non recuperata nel corso del 2015, e l'eventuale maggiore disavanzo registrato rispetto al risultato al 1° gennaio 2015, è interamente applicata al primo esercizio del bilancio di previsione 2016-2018, in aggiunta alla quota del recupero del maggiore disavanzo derivante dal riaccertamento straordinario prevista per l'esercizio 2016, in attuazione dell'art. 3, comma 16, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e di eventuali quote di recupero di disavanzo previste da piani di rientro in corso di attuazione. Il recupero dell'eventuale maggiore disavanzo registrato rispetto al risultato al 1° gennaio 2015 può essere ripianato negli esercizi considerati nel bilancio di previsione, in ogni caso non oltre la durata della consiliatura, contestualmente all'adozione di una delibera consiliare avente ad oggetto il piano di rientro di tale quota del disavanzo, secondo le modalità previste dall'art. 42, comma 12, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 per le regioni e gli enti regionali e dall'art. 188 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 per gli enti locali.”.*

Sulla base della disciplina fin qui riepilogata, si è verificato che l'Ente ha iscritto come prima voce di spesa del Bilancio di previsione per il triennio 2015-2017 la quota di disavanzo pari ad euro 3.982.372,75 (euro 2.432.372,75 + euro 1.550.000,00) per l'esercizio 2015 e 2016 ed euro 3.983.492,71 per l'esercizio 2017 (cfr. Quadro generale riassuntivo a pag. 1 del Bilancio e la voce “AA) Recupero disavanzo di amministrazione esercizio precedente” dello schema generale degli equilibri di bilancio) per un totale complessivo di euro 11.948.238,21 nel triennio considerato, di cui euro 4.651.119,96 quale quota di disavanzo derivante dalla gestione di competenza ed euro 7.297.118,25 pari a tre annualità del maggior disavanzo 2014, determinato ai sensi dell'art. 1 del DM del 2 aprile 2015 e derivante dall'incremento del FCDE accantonato nel risultato di amministrazione 2014, pari ad euro 68.106.437,07, in 28 esercizi fino al 2042 così come previsto dall'art. 3, c. 17 del D.lgs. 118/2011.

Il Bilancio di previsione 2015-2017, tenuto conto di dette iscrizioni (cfr. pagina 5 del Bilancio di Previsione 2015-2017, voce W relativa all'equilibrio finale), soddisfa il dettato dell'art. 162 TUEL, comma 6, il quale prevede che “*Il bilancio di previsione è deliberato in pareggio finanziario complessivo per la competenza, comprensivo dell'utilizzo dell'avanzo di amministrazione e del recupero del disavanzo di amministrazione e garantendo un fondo di cassa finale non negativo*”.

A fine esercizio 2015, infine, risulta che il Comune ha ripianato complessivi euro 3.982.372,75 (euro 2.432.372,75 + euro 1.550.000,00) di disavanzo di amministrazione del 2014, iscritto in parte spesa (v. pag. 11 e pag. 45 - Appendice 4 del Questionario sul

Rendiconto 2015), secondo quanto stabilito dal dettato del sopra riportato art. 4, D.M. 2 aprile 2015.

In merito, con comunicazione trasmessa tramite PEC con nota n. 629663/2017, l'Ente ha dichiarato che *“In sede di rendiconto 2015, l'entità del disavanzo di amministrazione si è ridotta ad euro 65.417.361,98, in quanto:*

*- nel corso del 2015 è stata data copertura alla quota annuale imputata a bilancio 2015, pari a euro 3.982.372,75 (di cui euro 2.432.372,75 relativi al disavanzo straordinario copribile nei 28 anni ed euro 1.550.000,00 relativi al disavanzo ordinario coperto nei 3 anni 2015/2017);*

*- la gestione 2015 si è chiusa con un avanzo della gestione di competenza tale da consentire anche la copertura delle quote di disavanzo applicate alle annualità 2016 e 2017 del bilancio di previsione 2015-2017, pari a euro 3.101.119,96”.*

Il Comune, con la nota n. 90223/2018, ha ulteriormente precisato come *“la copertura del disavanzo sia garantita esclusivamente da risorse non vincolate”.*

Tutto ciò considerato, si rende necessario verificare se siffatta modalità operativa sia coerente con le finalità perseguite dalla disciplina in materia.

In particolare, occorre valutare se sia ammissibile la coesistenza di un disavanzo da ripianare con l'applicazione di avanzo (a raggiungimento del necessario pareggio finanziario) e, ulteriormente, se detta applicazione vada a finanziare surrettiziamente debito pregresso.

La logica contabile sottesa alla definizione del risultato di amministrazione e dei fondi di cui si compone *ex artt. 186 e 187 TUEL*, importa che parte delle risorse generate dalla gestione di esercizio debbano essere “conservate” impedendo il loro libero utilizzo nell'esercizio successivo, a differenza di quanto è ammissibile, invece, per le quote di avanzo disponibile (c.d. avanzo “libero”), al fine di onorare i vincoli e sterilizzare i rischi imposti dalla legge o decisi dall'ente.

In tal senso, seppure riferita alla Regione, la Corte costituzionale, con la pronuncia n. 274/2017, ha evidenziato che *“Per quanto concerne il risultato di amministrazione, la nuova disciplina prevede una separata evidenza per le quote vincolate e accantonate (art. 42 del d.lgs. n. 118 del 2011): tali partite, infatti, necessitano di essere garantite da adeguate risorse loro specificamente destinate in conformità ai principi della copertura economica. Si tratta, in altre parole, di risorse che non possono essere assolutamente*

*distratte per essere diversamente impiegate; da tanto deriva l'indisponibilità delle corrispondenti fonti di finanziamento”.*

Nel caso di disavanzo, difatti, si ha un'insufficienza del risultato di amministrazione che impone un ripiano (nei tempi previsti per le varie declinazioni del disavanzo enumerate dalla legislazione della crisi degli enti locali) negli esercizi successivi sui quali grava l'onere di reperire risorse sufficienti a detta copertura e alla copertura dei nuovi accantonamenti/vincoli/destinazioni generatisi nel corso dell'esercizio di riferimento.

A tale proposito, come ricordato dalla Corte costituzionale con la pronuncia n. 89/2017, *“è costante l'orientamento di questa Corte secondo cui «i vincoli di destinazione delle risorse confluenti a fine esercizio nel risultato di amministrazione permangono anche se quest'ultimo non è capiente a sufficienza o è negativo: in questi casi l'ente deve ottemperare a tali vincoli attraverso il reperimento delle risorse necessarie per finanziare gli obiettivi, cui sono dirette le entrate vincolate rifluite nel risultato di amministrazione negativo o incapiente (...) la Corte ha ulteriormente chiarito che – come conferma l'articolazione del principio contabile contenuto nell'allegato 4/2, punto 9.2 (rubricato «Il risultato di amministrazione»), del d.lgs. n. 118 del 2011 – le economie, in quanto tali, non possono essere rappresentate nella parte passiva del bilancio e nelle componenti negative che determinano il risultato di amministrazione, il quale, al contrario, si deve giovare – per tale naturale effetto matematico – di un miglioramento di dimensione pari all'economia realizzata. Solo in caso di mancato raggiungimento dell'obiettivo cui è sotteso il vincolo – e solo ai fini del suo ulteriore perseguimento – è consentito mantenere (ove a ciò non osti ulteriormente l'obbligo di restituzione dei fondi non tempestivamente impiegati, erogati all'ente pubblico per il raggiungimento di uno scopo infungibile ed immodificabile, come ad esempio accade per alcuni fondi europei) le somme residue – a suo tempo riscosse o comunque accertate nelle forme di legge – quale quota vincolata del risultato d'amministrazione.”.*

Inoltre, sempre secondo la citata pronuncia, *“Il richiamato principio contabile si connota inoltre dell'ulteriore regola generale secondo cui le attività confluite nel risultato di amministrazione possono essere impiegate nell'esercizio successivo solo «se l'ente non ha rinviato la copertura del disavanzo di amministrazione negli esercizi successivi, [ed] ha provveduto nel corso dell'esercizio alla copertura di tutti gli eventuali debiti fuori bilancio» (allegato 4/2, punto 9.2). (...) La logica di queste regole, immanenti all'ordinamento finanziario ed opportunamente esplicitate nell'evocato principio contabile, trova fondamento proprio negli artt. 81, terzo comma (già quarto comma), e*

97, primo comma, Cost., come introdotto dalla legge cost. n. 1 del 2012, poiché sia le ipotesi normative consentite dalla norma interposta, sia quelle vietate sono collegate alla salvaguardia degli equilibri di bilancio.”.

La Consulta precisa, infine, che “*Ulteriormente esemplificando, se nell’ambito di un bilancio “sano” la confluenza delle economie in un avanzo di amministrazione consente di destinare quest’ultimo a nuovi obiettivi, la presenza di disavanzi di amministrazione provenienti dagli esercizi precedenti e/o di risultati in pendenza di accertamento, preclude, al contrario, la creazione surrettizia (nel caso di specie attraverso la “riprogrammazione”) di un nuovo scopo, poiché tale operazione normativa finisce per aggravare lo squilibrio potenziale o già accertato. In definitiva, «il principio di tutela degli equilibri di bilancio contenuto nell’art. 81, quarto [ora terzo] comma, Cost., impedisce di estrapolare dalle risultanze degli esercizi precedenti singole partite ai fini della loro applicazione al bilancio successivo. Si tratta di una regola posta a presidio della sana gestione finanziaria, dal momento che la sottrazione di componenti attive dall’aggregato complessivo (il quale determina il risultato di amministrazione), effettuata senza la previa verifica di sussistenza dell’avanzo, può aggravare gli eventuali saldi negativi del conto consuntivo. Essa viene infatti a ridurre il saldo economico (risultante dall’aggregato complessivo costituito dai residui attivi, dai residui passivi e dal fondo di cassa) in misura pari alla risorsa sottratta per la reiscrizione nell’esercizio successivo» (sentenza n. 192 del 2012).*”.

Il primario accertamento che l’ente territoriale deve compiere nell’applicazione di avanzo in sede di Bilancio di previsione e nella verifica del suo utilizzo in sede di Rendiconto ha ad oggetto, pertanto, la salvaguardia delle finalità (*rectius*, del soddisfacimento degli specifici pubblici interessi da soddisfare o della protezione dal rischio di credito) alle quali le economie generate dal precedente esercizio erano vincolate/destinate/accantonate.

A tale fondamentale esigenza è ispirata la disciplina posta a presidio del rispetto dei vincoli finalistici nell’applicazione a bilancio di quote del risultato di amministrazione presunto (come tale, non certo e definitivo) dai cc. 3-*quater* e s.s. dell’art. 187 TUEL.

Occorre premettere, nell’analisi del Comune di Venezia, che, a differenza delle fattispecie esaminate in recenti pronunce della Corte (v. deliberazione Sez. controllo Campania n. 238/2017/PAR e Sez. controllo Piemonte n. 134/2017/PARI relative a enti con risultato contabile di amministrazione negativo), il risultato contabile di amministrazione, seppure

in diminuzione, mantiene segno positivo (in caso di risultato negativo non sarebbe possibile ridurre il disavanzo agendo sulla riduzione dei “vincoli”, ma solo generando entrate maggiori o spese minori).

Ciò premesso, al fine di evitare che l’applicazione in entrata di quote del (positivo ma non capiente rispetto ai vincoli) risultato di amministrazione non disponibile (la presenza di un disavanzo esclude, ovviamente, che si abbia un avanzo libero) in condizione di contestuale iscrizione in spesa di un disavanzo determini un improprio effetto moltiplicativo del debito, attraverso il concorso a un generico finanziamento delle quote di disavanzo pregresse (iscritto in spesa), tenuto conto del complessivo pareggio a cui è sottoposto il bilancio nella sua approvazione, è necessario che l’Ente appronti una duplice verifica.

In primo luogo, occorre accertare il rispetto degli originari vincoli finalistici sussistenti sulle economie confluite nel risultato contabile di amministrazione.

In secondo luogo, in una logica di effettivo risanamento, l’Ente dovrebbe generare con la gestione di competenza un margine, pari, come minimo, alla quota di disavanzo iscritta a bilancio da “assorbire” nell’esercizio (in caso di integrale applicazione del risultato positivo di amministrazione) ovvero realizzare risorse “nuove” (o minori spese) che vadano (almeno) a coprire il disavanzo (o la quota di risultato positivo di amministrazione applicato a preventivo e utilizzato a consuntivo) da ripianare nell’anno considerato.

Se da un lato, quindi, il Comune può e, anzi, deve rispettare i vincoli e le destinazioni imposti dalla normativa di rango primario (es. trasferimenti con legge statale) e secondario (vincoli autoimposti con delibere comunali), d’altra parte sarebbe opportuno che il ripiano pluriennale dei disavanzi sopra descritti si attuasse non (soltanto) per effetto della riduzione dei vincoli (riflesso di utilizzi di entrate vincolate o destinate maggiori di nuovi apporti di entrate con tali connotazioni), quanto, piuttosto e in termini non esaustivi, grazie a un equilibrio complessivo della gestione di competenza e di una maggiore efficienza del ciclo delle entrate (con cessazione del *trend* di crescita del FCDE).

Per quanto riguarda il primo aspetto considerato, su specifica richiesta istruttoria in tal senso, il Comune ha attestato, con nota n. 90223/2018, che, nel corso del 2015, gli utilizzi dell’avanzo applicati al Bilancio sono stati “*effettuati nel rispetto dei vincoli e delle destinazioni per i quali le rispettive quote erano state accantonate nel risultato di amministrazione al 31/12/2014*” e, a tal fine, fornisce dettagliate tabelle in merito a detti utilizzi e alla fonte di provenienza, con la classificazione dei relativi vincoli in base ai

principi contabili.

Per ciò che attiene la gestione di competenza, si considera quanto sopra esposto in merito al margine positivo generato in parte corrente (anche al netto del FPV in entrata, per sua natura costituito da poste risalenti a esercizi pregressi) e al suo favorevole apporto al sostegno della solvibilità del Comune.

Tuttavia, occorre considerare che il margine “primario” (accertamento meno impegni) della gestione complessiva, comprensiva anche della parte capitale, risulta negativo e, pertanto, assorbente una quota del *surplus* di parte corrente, mentre assume valore positivo il saldo della gestione di competenza con il computo delle componenti afferenti il FPV (al netto dell’avanzo applicato in entrata in parte corrente e parte capitale) pari ad euro 5.310.975,91, capiente alla copertura contabile del disavanzo di competenza pari ad euro -3.982.372,75.

Si osserva, soprattutto, che, come meglio sopra rappresentato, la riduzione del disavanzo nell’esercizio considerato appare largamente riconducibile ai minori “vincoli” (minori per effetto dell’applicazione maggiore dei relativi fondi rispetto agli incrementi dell’esercizio).

A tale diminuzione dei vincoli si accompagna, inoltre, un incremento notevole del FCDE che segna, come meglio si analizzerà nel prosieguo, una crescita del rischio di credito dell’Ente e, soprattutto, una forte contrazione della cassa.

Nel caso del Comune di Venezia, pertanto, la progressione combinata del risultato di amministrazione, che (seppure in diminuzione) mantiene segno positivo, con la riduzione dei vincoli consente di ripianare contabilmente il ripiano del disavanzo (che si riduce per effetto della diminuzione della differenza tra detto risultato di amministrazione e il totale dei “vincoli”), pur non generandosi risorse “nuove” nella gestione della competenza (come suggerisce il margine primario negativo tra accertamenti e impegni della competenza) e pur non apportandosi efficienza al ciclo delle entrate e alla gestione di cassa dell’Ente che, nell’esercizio considerato, rimane critica.

Detto percorso, in conclusione, seppure sostenibile contabilmente al momento osservato, deve essere attentamente monitorato dal Comune in funzione di un risanamento virtuoso delle proprie finanze e di superamento della pesante crisi di liquidità che perdura da diversi esercizi.

**3.** Rimanendo nell’analisi della composizione del risultato di amministrazione, con

riferimento al Fondo per le perdite delle società partecipate previsto dall'art. 1, cc. 550 e ss., L. 147/2013 (Legge di stabilità 2014), si ricorda che *“Nel caso in cui i soggetti di cui al comma 550 presentino un risultato di esercizio o saldo finanziario negativo, le pubbliche amministrazioni locali partecipanti accantonano nell'anno successivo in apposito fondo vincolato un importo pari al risultato negativo non immediatamente ripianato, in misura proporzionale alla quota di partecipazione”* (c. 551), con applicazione di un regime transitorio in base al quale che *“In sede di prima applicazione, per gli anni 2015, 2016 e 2017:*

*a) l'ente partecipante di soggetti che hanno registrato nel triennio 2011-2013 un risultato medio negativo accantona, in proporzione alla quota di partecipazione, una somma pari alla differenza tra il risultato conseguito nell'esercizio precedente e il risultato medio 2011-2013 migliorato, rispettivamente, del 25 per cento per il 2014, del 50 per cento per il 2015 e del 75 per cento per il 2016. Qualora il risultato negativo sia peggiore di quello medio registrato nel triennio 2011- 2013, l'accantonamento è operato nella misura indicata dalla lettera b);*

*b) l'ente partecipante di soggetti che hanno registrato nel triennio 2011-2013 un risultato medio non negativo accantona, in misura proporzionale alla quota di partecipazione, una somma pari al 25 per cento per il 2015, al 50 per cento per il 2016 e al 75 per cento per il 2017 del risultato negativo conseguito nell'esercizio precedente.”* (c. 552).

Alla luce della disciplina sopra riportata, si ritiene non corretto il mancato accantonamento al Fondo in esame per la Vega s.c.a.r.l., giustificato dalla circostanza per cui la Società riportava per il 2014 una perdita (euro - 855.217,00) di minore entità rispetto al risultato negativo del triennio 2011-2013 migliorato del 25% (euro - 2.529.581). Più precisamente, secondo la prospettazione del Comune *“non si è proceduto alcun accantonamento perché non rientrava nell'ambito di applicazione della norma, in quanto la perdita della società nel 2014 era già migliore del risultato del triennio 2011-2013 migliorato del 25% (nel caso in questione, a fronte di una perdita di esercizio nel 2014 pari ad € 855.217,00, non sussisteva l'obbligo di accantonamento, in quanto lo stesso sarebbe intervenuto qualora la perdita fosse stata superiore ad € 2.529.581, cioè al risultato medio del triennio 2011-2013 migliorato del 25%) (...)* il risultato dell'operazione matematica ivi descritta porterebbe ad un valore positivo pari ad € 624.537,59, e quindi conseguentemente l'accantonamento non avrebbe senso”, ragionamento trasfuso nella sotto riportata tabella:



Nome società	Quota di partecipazione (A)	Media triennio 2011-2013 (B)	Risultato esercizio 2014 (C)	Risultato al di sotto del quale scatta l'obbligo di accantonamento nel Bilancio comunale (media triennio 2011-2013 migliorata del 25%)	Quota imputabile a Comune di Venezia (D=A*(C-(B*0,75)))
Vega Scarl	37,30%	-€ 3.372.774,00	-€ 855.217,00	-€ 2.529.581,00	0,00*

Fonte: Comune di Venezia, nota n. 578476/2017

Occorre precisare che l'accantonamento, ai sensi dell'art. 1, cc. 551 e 552, lett. a), è comunque dovuto in presenza di un risultato nell'esercizio precedente negativo (*cf.* Sez. Autonomie n. 24/SEZAUT/2015/FRG) seppure non peggiorativo rispetto a quello del risultato medio negativo del triennio 2011-2013; l'ipotesi in cui il risultato negativo dell'esercizio precedente sia migliore (o pari) rispetto a quello medio del triennio è implicitamente considerata nell'ultimo periodo della lett. a) nella misura in cui nel caso contrario (risultato negativo dell'esercizio precedente peggiore rispetto a quello medio del triennio) rimanda all'applicazione della successiva lett. b).

Si ritiene, pertanto, che, a fronte di una perdita media del triennio 2011-2013 (euro - 3.372.774,00) migliorata del 25% pari a euro - 2.529.580,5, si debba computare una differenza tra tale valore e la perdita registrata nel 2014 (euro - 855.217,00), ottenendosi così un valore di euro 1.674.363,5 che, rapportato alla partecipazione del Comune nella Società (37,30%), avrebbe dovuto determinare un accantonamento di euro 624.537,59.

4. In appendice all'esame della composizione del risultato di amministrazione, la Sezione ha analizzato il rispetto dei vincoli di destinazione, nel limite del 50%, delle entrate correnti da sanzioni del Codice della strada *ex* artt. 142, cc. 12-*bis* e ss. e 208, c. 4 e ss. D.lgs. 285/92.

Sul punto, con nota n. 90223/2018, il Comune confermava *“che nel 2015 il limite del vincolo dei proventi derivanti da sanzioni del codice della strada ammontava a euro 6.212.549,36, corrispondente al 50% delle entrate nette accertate, ovvero euro 12.425.098,72 (al netto del Fondo Crediti di Dubbia Esigibilità e dei rimborsi). Si conferma altresì che nell'esercizio sono state impiegate risorse per euro 5.056.093,81 per le finalità previste dalla norma e che la rimanente somma, pari a euro 1.156.455,55 è confluita nell'avanzo di amministrazione vincolato. Tale avanzo vincolato è stato destinato all'incremento del Fondo Crediti di Dubbia Esigibilità destinato alla copertura dei crediti dubbi relativi ai proventi delle sanzioni del codice della strada.”*

Tali dati sono meglio rappresentati nel prospetto a seguire:

<b>Destinazione proventi sanzioni Codice della Strada</b>	
<b>Proventi accertati al netto della quota accantonata a FCDE</b>	<b>12.425.098,72</b>
<b>QUOTA A DESTINAZIONE VINCOLATA (50%)</b>	<b>6.212.549,36</b>

<b>DESCRIZIONE</b>		<b>Spesa finanziata</b>
<b>lett. a) art. 208 – segnaletica</b>	- manutenzione ordinaria segnaletica viabilità Terraferma	1.427.499,99
	<b>Totale lettera a)</b>	<b>1.427.499,99</b>
<b>lett b) art 208 - potenziamento attività di controllo anche attraverso mezzi</b>	- revisioni e tarature etilometri, autovelox e <i>telelaser</i>	13.000,00
	- acquisto materiale accessorio per potenziamento servizi polizia stradale (quota parte dell'equipaggiamento necessario complessivo per Corpo)	39.501,79
	- personale - potenziamento servizi	788.479,33
	<b>Totale lettera b)</b>	<b>840.981,12</b>
<b>lett. c) art. 208 e comma 5-bis</b>	- acquisti attrezzature per educazione stradale	6.623,35
	- manutenzione ordinaria viabilità	2.555.742,73
	- acquisto dispositivi controllo velocità	222.783,22
	- altre manutenzioni	2.463,40
	<b>Totale lettera c)</b>	<b>2.787.612,70</b>
<b>Totale</b>		<b>5.056.093,81</b>
<b>SOMMA DESTINATA AD AVANZO VINCOLATO</b>		<b>1.156.455,55</b>
<b>TOTALE DESTINAZIONI</b>		<b>6.212.549,36</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati "Presentazione Rendiconto 2015" - e nota del Comune di Venezia n. 90223/2018

In ordine alla corretta quantificazione del vincolo originario l'Ente ha operato in ottemperanza del principio contabile della contabilità finanziaria di cui all'All. n. 4/2 del D.lgs. 118/2011 che, per le entrate in argomento, prevede al punto 3.3: *“Sono accertate per l'intero importo del credito anche le entrate di dubbia e difficile esazione, per le quali non è certa la riscossione integrale, quali le sanzioni amministrative al codice della strada”,* precisando che *“Per i crediti di dubbia e difficile esazione accertati nell'esercizio è effettuato un accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità, vincolando una quota dell'avanzo di amministrazione”* secondo le specifiche indicazioni rinvenibili al successivo esempio n. 4 del predetto principio contabile, in base al quale *“Per quanto riguarda invece il rispetto dei vincoli di destinazione previsti dalla legislazione vigente, la somma da destinare è rappresentata, in sede di previsione iniziale, dal totale entrate da sanzioni, dedotto il fondo crediti di dubbia esigibilità previsto e le spese previste per compenso al concessionario. Su tale differenza deve essere conteggiata la quota del 50% prevista dall'art. 208 del Codice della Strada. In corso di gestione, a fronte del monitoraggio delle entrate, del fondo crediti di dubbia esigibilità e*

*delle spese finanziate con i proventi del codice della strada, si provvederà ad adeguare gli stanziamenti di bilancio e conseguentemente ad adeguare la delibera di Giunta che rappresenta il rispetto dei vincoli di destinazione”.*

Con riferimento alla successiva parziale destinazione degli importi non destinati, confluiti in quota vincolata dell'avanzo di amministrazione e poi imputati all'incremento del FCDE per la copertura dei crediti dubbi relativi ai proventi delle sanzioni del Codice della strada, la questione deve essere ricondotta alla generale indisponibilità delle somme in argomento stante il divieto di utilizzo per finalità altre rispetto a quelle selezionate dal legislatore.

Se è corretto il primo passaggio contabile realizzato dal Comune, consistente nella destinazione delle risorse non utilizzate nell'esercizio di riferimento provenienti da sanzioni del Codice della Strada ad avanzo vincolato *ex art.187 c. 3-ter, lett. a) del TUEL*, il quale prevede che *“Costituiscono quota vincolata del risultato di amministrazione le entrate accertate e le corrispondenti economie di bilancio: a) nei casi in cui la legge o i principi contabili generali e applicati individuano un vincolo di specifica destinazione dell'entrata alla spesa”*, non può dirsi altrettanto per la successiva destinazione di tale importo, anziché agli specifici fini delineati dalla normativa in esame, all'incremento del FCDE, posta generale di sterilizzazione del rischio di credito indistinto dell'Ente, seppure alimentato dal rischio originato dalle peculiari probabilità di riscossione dei singoli crediti in esso confluiti (finalità, per i crediti in esame, già assolta “a monte” stante la loro contabilizzazione al netto del FCDE).

Si raccomanda, pertanto, che, sia in sede previsionale che a consuntivo, le risorse derivanti da sanzioni del Codice della strada originariamente accertate e vincolate, ancorché confluite, nel passaggio da un esercizio al successivo, nell'avanzo di amministrazione in quota vincolata, rimangano vincolate (per il tramite di tale confluenza nell'avanzo vincolato), esclusivamente per le finalità espressamente individuate dal legislatore ai sensi degli artt. 142, cc. 12-*bis* e *ss.* e 208, cc. 4 e *ss.* D.lgs. 285/92.

## **GESTIONE DI CASSA E GESTIONE RESIDUI**

**1.** Il Comune di Venezia affronta, da diversi esercizi, una grave crisi di liquidità.

L'Ente, difatti, ha operato in sistematica negatività di cassa per importi ingenti per tutto l'esercizio, aggravando le criticità già riscontrate negli esercizi 2013 (*cf.* deliberazione

n. 363/2016/PRSP) e 2014 (cfr. deliberazione n. 110/2017/PRSP).

Nel dettaglio, premesso che a fine esercizio 2015 l'Ente disponeva di un fondo cassa pari a euro 23.296.330,94 (cfr. punto 1.2.4.2.b del Questionario sul Rendiconto 2015 e nota del Comune n. 578476/2017), si è rilevato quanto segue:

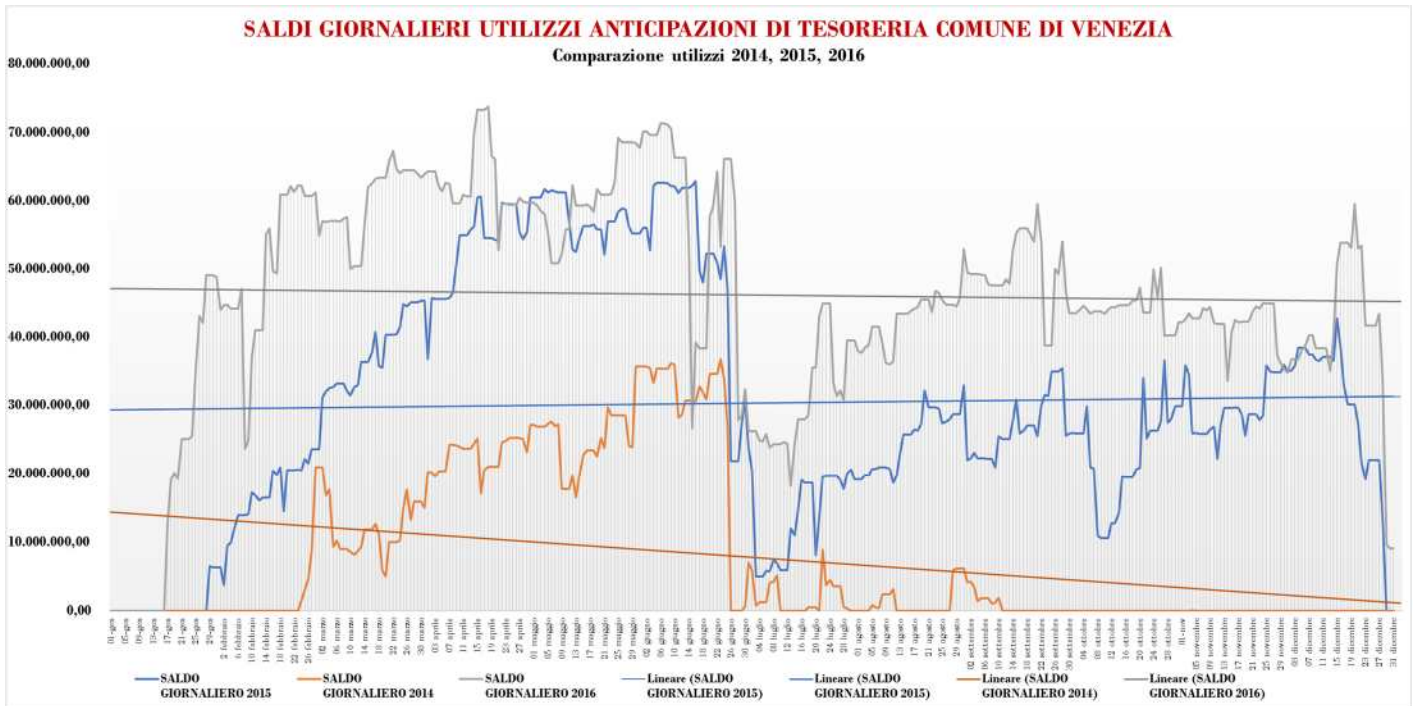
- gli utilizzi di anticipazioni di cassa passano da 134 giorni del 2013 a 166 giorni nel 2014 per arrivare a 334 giorni del 2015 (e a 349 nel 2016);
- le componenti vincolate per cassa non pienamente ricostituite aumentano da euro 24.675.551,00 nel 2013 a euro 54.462.622,48 nel 2014 per giungere a euro 62.260.960,00 nel 2015 (per scendere a euro 52.660.049,83 nel 2016);
- gli oneri finanziari aumentano da euro 28.358,23 del 2013 a euro 287.991,9 nel 2014 per attestarsi, infine, a euro 805.646,43 nell'esercizio 2015 (e arrivare a euro 1.453.872,13 nel 2016).

Tanto è stato riepilogato nella seguente tabella:

DESCRIZIONE	2013	2014	2015	2016*
Importo dell'anticipazione complessivamente concessa ai sensi dell'art. 222 del TUEL	127.600.000,00	140.962.000,00	<b>155.000.000,00</b>	146.000.000,00
Importo delle entrate vincolate utilizzate in termini di cassa per spese correnti, ai sensi dell'art. 195 co. 2 del TUEL	23.590.446,73	54.462.622,48	<b>62.260.960,04</b>	52.660.049,83
Accertamenti complessivi al 31/12		142.964.424,06	<b>299.736.526,10</b>	390.319.619,10
Giorni di utilizzo dell'anticipazione	134	166	<b>334</b>	349
Importo massimo della anticipazione giornaliera utilizzata	27.352.226,52	36.814.819,87	<b>62.893.961,47</b>	73.822.998,27
Importo delle somme maturate a titolo di interessi passivi al 31/12	28.358,23	287.991,97	<b>805.646,43</b>	1.453.872,13
Fondi vincolati da ricostituire	24.675.551,00	54.462.622,48	<b>62.260.960,00</b>	52.660.049,83

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati dei Questionari sui Rendiconti 2013-2015 e Relazioni sulla gestione ex art. 151 e 231 del TUEL per i relativi esercizi. Per l'esercizio 2016, i dati sono stati acquisiti dalla Relazione sulla gestione ex art. 151 e 231 del TUEL e dalla nota fornita dal Comune n. 578476/2017

Al fine di indagare la portata del fenomeno, si propone l'analisi della distribuzione giornaliera delle anticipazioni utilizzate e le linee di tendenza di fine anno sia con riferimento al solo 2015 che in comparazione di tale esercizio con il 2014 e il 2016.



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati della Relazione sulla gestione ex artt. 151 e 231 TUEL

A differenza di quanto verificatosi nel 2014, esercizio nel quale la distribuzione si era concentrata nel primo semestre, ragionevolmente per far fronte a impegni in scadenza di competenza degli ultimi mesi dell'esercizio precedente, nel 2015 e nel 2016 detta distribuzione risulta simmetrica su quasi tutto l'anno, denotando un costante elevato fabbisogno di liquidità per l'intera gestione e non uno sporadico e fisiologico disallineamento tra la cassa e la competenza.

L'Ente conferma la persistenza delle problematiche all'esame, le cui origini si fanno risalire agli anni '90, precisando che le stesse sono *“sintomatiche di sottostanti problematiche di bilancio ed in tale contesto il maggior disavanzo 2014 di euro 68 ml. “spalmato” nei successivi 28 anni altro non è, nei fatti, la dimostrazione di una problematicità di bilancio che si traduce, in tal caso, anche in tensione di cassa per l'importo corrispondente.”*.

Tanto considerato, si deve ribadire che l'aggravarsi del reiterato e prolungato ricorso all'istituto delle anticipazioni di cassa comporta, in primo luogo, un evidente incremento del correlato onere economico-finanziario che, nel caso del Comune di Venezia, ha assunto un livello assai elevato.

Ulteriormente, tale prassi, in regime di competenza finanziaria c.d. rafforzata, che

imporrebbe l'imputazione del credito nell'esercizio di (sicura) esigibilità, suggerisce dubbi sull'effettività dei residui attivi e/o degli accertamenti di competenza poiché può esprimere una difficoltà di riscossione secondo la tempistica trasfusa nella loro contabilizzazione.

Conseguentemente, la criticità in esame può inficiare l'effettività e/o la "qualità" dell'avanzo di amministrazione, caratteristiche legate alla corretta quantificazione dei residui attivi e alla variazione marginale tra incassi e pagamenti (considerata per velocità e dimensione dei pagamenti).

Si aggiunga che, seppur al 31 dicembre 2015 l'Ente disponeva di un fondo cassa pari a euro 23.296.330,94, confluyente nel risultato di amministrazione (con ciò garantendo il rispetto dell'art. 187 TUEL, in base al quale, si ricorda, a fine esercizio deve essere garantito un fondo di cassa non negativo), ciononostante, una lettura in senso sostanziale di tale precetto impone non un mero valore della cassa superiore a zero, quanto, piuttosto, un'integrale restituzione delle anticipazioni di tesoreria e un'integrale reintegrazione delle entrate vincolate utilizzate per le spese correnti.

Il Comune di Venezia, mentre ha assolto alla restituzione di tutti gli importi ottenuti in anticipazione di tesoreria, per contro, presenta un valore dei vincoli di cassa non ricostituiti (euro 62.260.960,00) superiore al saldo della cassa al 31 dicembre 2015 (come detto, euro 23.296.330,94), il che, pur non riverberando direttamente sul risultato di amministrazione (ai fini del quale si computa il saldo di cassa di fine esercizio), si traduce in una carenza "extracontabile" di liquidità rispetto al risultato di amministrazione, che necessita di particolare attenzione.

In argomento, l'Ente ha trasmesso, in sede istruttoria, la seguente tabella riferendola al deficit di cassa quale somma dei fondi vincolati non ricostituiti e dell'anticipazione non rimborsata (cfr. prospetto 1.2.5.1 del Questionario sul Rendiconto 2015):

Anno	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Importo (in milioni)	114	148	83	92	69	4	24	54	62	62

Fonte: tabella fornita con nota del Comune n. 578476/2017

Alla luce dell'analisi sin qui condotta, si ritiene, pertanto, che la situazione della gestione di liquidità abbia subito un peggioramento rispetto ai dati osservati dalla Sezione negli esercizi precedenti, concorrendo ad aggravare gli equilibri di cassa già precari del 2013. A tale proposito, la Sezione delle Autonomie, con la deliberazione n.

31/SEZAUTO/2015/INPR, contenente le *“Linee di indirizzo in tema di gestione di cassa delle entrate vincolate e destinate alla luce della disciplina dettata dal decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (...)”*, dopo aver distinto *“tra entrate vincolate a destinazione specifica, individuate dall’art. 180, comma 3, lett. d) del TUEL; entrate vincolate ai sensi dell’art. 187, comma 3 ter, lett. d); entrate con vincolo di destinazione generica”*, operando solo per le prime (entrate vincolate e destinate) la disciplina prevista dagli artt. 195 e 222 del TUEL per quanto riguarda la loro utilizzabilità in termini di cassa (per il finanziamento di spese correnti) e il cui utilizzo, si vuole sottolineare, riduce di pari misura il ricorso alle anticipazioni di tesoreria (posto che le stesse devono essere prioritariamente utilizzate, nei limiti e con le modalità previste, prima di far ricorso ad anticipazioni di tesoreria), sottolinea come *“Le entrate non gravate dai vincoli sopra indicati confluiscono nella cassa generale e sono utilizzabili per le correnti esigenze di pagamento. Il ricorso costante a somme derivanti da risorse destinate ad investimento per il pagamento di spese ordinarie, con la mancata realizzazione di programmi per mancanza di liquidità, o il formarsi di debiti, per spese impegnate ma non pagate perché le risorse vincolate non sono state ripristinate, potrebbe, nella valutazione d’assieme, costituire significativo sintomo di una criticità (così come, peraltro, anche il ripetuto impiego delle anticipazioni di tesoreria potrebbe essere rivelatore di una crisi finanziaria strutturale) da segnalare per l’adozione delle idonee misure correttive”*.

Si ricorda, inoltre, che, ai sensi dell’art. 148, c. 2 TUEL *“Il Ministero dell’economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato può attivare verifiche sulla regolarità della gestione amministrativo-contabile, ai sensi dell’articolo 14, comma 1, lettera d), della legge 31 dicembre 2009, n. 196, oltre che negli altri casi previsti dalla legge, qualora un ente evidenzi, anche attraverso le rilevazioni SIOPE, situazioni di squilibrio finanziario riferibili ai seguenti indicatori: a) ripetuto utilizzo dell’anticipazione di tesoreria; (...) 3. Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti possono attivare le procedure di cui al comma 2. 4. In caso di rilevata assenza o inadeguatezza degli strumenti e delle metodologie di cui al secondo periodo del comma 1 del presente articolo, (...) le sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti irrogano agli amministratori responsabili la condanna ad una sanzione pecuniaria da un minimo di cinque fino ad un massimo di venti volte la retribuzione mensile lorda dovuta al momento di commissione della violazione”*.

Infine, si deve dare atto di quanto riferito dall’Ente, il quale, con la nota n. 578476/2017, nel confermare la sussistenza di un *“problema atavico”* nella gestione di cassa, riferisce,

altresì, di un miglioramento della propria situazione di liquidità con una riduzione del *deficit* di cassa alla fine di ogni mensilità da gennaio 2017, raffrontata con l'analogo periodo dell'anno precedente, e una diminuzione degli oneri finanziari “*con prospettiva, peraltro, di non dover ricorrere ad alcuna anticipazione da qui a fine anno*” e dichiara, altresì, “*che nella prossima relazione semestrale prevista per febbraio 2018 il programma di riduzione del deficit di cassa verrà anticipato per arrivare all'azzeramento del deficit misurato al 31.12 al più al 31.12.2018. L'azzeramento del deficit di cassa anche in corso d'anno potrà avvenire in un momento successivo*”.

Tutto ciò considerato, la Sezione, nel ribadire l'estrema gravità della situazione osservata, si riserva la valutazione dei prospettati miglioramenti sulla base delle formali risultanze a consuntivo approvate dal Comune per gli esercizi successivi a quello oggetto di analisi.

Per completezza, occorre precisare che il Comune, in sede di riscontro istruttorio fornito con la più volta richiamata nota n. 578476/2017, ha dichiarato di voler abbandonare, anche in considerazione del miglioramento della propria situazione di liquidità, il progetto di una gestione di cassa coordinata secondo i principi del c.d. *cash pooling* con le società Ames s.p.a., Insula s.p.a. e Venis s.p.a. e le istituzioni comunali, deputata a una sperata ottimizzazione della gestione della liquidità a livello di “Gruppo”.

2. A riscontro delle criticità sopra rilevate, la gestione dei residui, della quale si riportano nelle tabelle che seguono i dati sintetici, presenta molteplici criticità.

RESIDUI ATTIVI	FINALI	di cui		di cui % su totale titolo		% su tot. residui
	Totale al 31/12/2015	ANTE 2015	NUOVI 2015	ANTE 2015	NUOVI 2015	% su Tot. Attivi
Titolo I	134.667.030,08	56.713.760,77	77.953.269,31	42,11 %	57,89%	25,86%
Titolo II	63.930.918,93	19.479.297,20	44.451.621,73	30,47%	69,53%	12,27%
Titolo III	186.366.797,10	127.670.918,01	58.695.879,09	68,51%	31,49%	35,78%
Totale parziale (A)	<b>384.964.746,11</b>	203.863.975,98	181.100.770,13	<b>52,96%</b>	<b>47,04%</b>	<b>73,91%</b>
Titolo IV	51.432.222,08	46.830.432,15	4.601.789,93	91,05%	8,95%	9,88%
Titolo V	4.363.736,10	787.971,40	3.575.764,70	18,06%	81,94%	0,84%
Titolo VI	0,00	0,00	0,00	0,00%	0,00%	0,00%
Totale parziale (B)	<b>55.795.958,18</b>	47.618.403,55	8.177.554,63	<b>85,34%</b>	<b>14,66%</b>	<b>10,71%</b>
Titolo VII	0,00	0,00	0,00	0,00%	0,00%	0,00%
Titolo IX	80.069.760,18	12.036.844,29	68.032.915,89	15,03%	84,97%	15,37%
Tot (C=A+B)+VII	<b>440.760.704,29</b>	251.482.379,53	189.278.324,76	<b>57,06%</b>	<b>42,94%</b>	<b>84,63%</b>
<sup>1</sup> Tot(C=A+B)+VII+IX	520.830.464,47	263.519.223,82	257.311.240,65	50,60%	49,40%	100,00%



RESIDUI PASSIVI	31/12/2015	ANTE 2015	NUOVI 2015	ANTE 2015	NUOVI 2015	% su Tot. Passivi
Titolo I	109.080.494,76	13.981.582,27	95.098.912,49	12,82%	87,18%	42,91%
Titolo IV	0,00	0,00	0,00	0,00%	0,00%	0,00%
Totale parziale (D)	<b>109.080.494,76</b>	13.981.582,27	95.098.912,49	<b>12,82%</b>	<b>87,18%</b>	<b>42,91%</b>
Titolo II	67.125.604,52	12.186.058,68	54.939.545,84	18,15%	81,85%	26,41%
Titolo III	3.000,00	0,00	13.000,00	0,00%	100,00%	0,01%
Totale parziale (E)	<b>67.128.604,52</b>	12.186.058,68	54.952.545,84	<b>18,15%</b>	<b>81,85%</b>	<b>26,41%</b>
Titolo V	0,00	0,00	0,00	0,00%	0,00%	0,00%
Titolo VII	77.981.300,12	5.671.767,01	72.309.533,11	7,27%	92,73%	30,68%
Totale (F=D+E)	<b>176.209.099,28</b>	26.167.640,95	150.051.458,33	<b>14,85%</b>	<b>85,15%</b>	<b>69,32%</b>
<sup>2</sup> Tot (F=D+E)+VII	254.190.399,40	31.839.407,96	222.360.991,44	12,53%	87,47%	100,00%

<sup>1</sup>Residui attivi corrispondenti con i saldi del prospetto 1.2 del Questionario sul Rendiconto 2015

<sup>2</sup>Residui attivi corrispondenti con i saldi del prospetto 1.2 del Questionario sul Rendiconto 2015

Fonte: elaborazione Corte dei conti sui dati da Questionario sul Rendiconto 2015, Relazione sulla gestione ex artt. 151 e 231 TUEL, Relazione sul Rendiconto 2015 dell'Organo revisione e nota del Comune n. 578476/2017

Dalla lettura delle Tabelle è possibile osservare che, al 31 dicembre 2015, oltre la metà dei residui attivi si è formata anteriormente all'esercizio considerato.

Si aggiunga che l'ammontare complessivo dei residui attivi (escludendo quelli del Titolo IX) aumenta al 105,8% rispetto ai saldi del Rendiconto 2014 (da euro 416.522.157,44 del 2014 a euro 440.760.704,29 del 2015) con contestuale diminuzione dei residui attivi di parte capitale e un maggior incremento dei residui attivi di parte corrente (+114%), dati che, interpretati con le dinamiche di cassa sopra evidenziate, esprimono un maggior rischio di credito complessivo e, in particolare, della parte corrente.

In merito, l'Ente, con la nota n. 578476/2017, ha dichiarato di aver registrato una velocità di riscossione pari al 67,53% quale rapporto tra somma delle riscossioni e relativi accertamenti (61,20% per ciò che concerne le entrate proprie), dato coerente con quanto testé rilevato e che denota un sistema di riscossione non perfettamente efficiente.

Si osserva che nella deliberazione n. 363/2016/PRSP si riportava per il 2013 un valore dell'incidenza delle riscossioni sugli accertamenti del 38,25%, dato che nel 2015 si abbassa drasticamente all'8,64%, come da tabella di seguito riportata:

<b>EFFICIENZA ATTIVITA' DI CONTRASTO EVASIONE TRIBUTARIA</b>			
	<b>Accertamenti</b>	<b>Riscossioni</b>	<b>Incidenza Riscossioni su Accertamenti</b>
<b>Recupero evasione IMU</b>	4.093.484,98	328.080,85	8,01%
<b>Recupero evasione TARSU/TIA/TARES</b>	0,00	0,00	0,00%
<b>Recupero evasione COSAP/TOSAP</b>	1.496.620,49	146.609,87	9,80%
<b>Recupero evasione altri tributi</b>	384.992,50	41.683,12	10,83%
<b>TOTALE</b>	<b>5.975.097,97</b>	<b>516.373,84</b>	<b>8,64%</b>

Fonte: Questionario sul Rendiconto 2015 (prospetto 1.2.8.1)

Nel dettaglio, il Comune ha relazionato sulle poste di importo più rilevante per le quali sono state affrontate maggiori difficoltà di incasso:

- *“Crediti Tares/Tari per euro 46,8 ml.: trattasi di crediti per i quali incidono sia la scadenza dell’ultima rata dell’anno 2015 fissata a dicembre, sia il normale processo di riscossione di tale tipo di entrata che si sviluppa nel tempo;*
- *recupero evasione ICI/IMU per euro 5,7 ml.: trattasi di crediti per i quali il processo di riscossione dipende in via principale dal concessionario cui sono affidati i ruoli in riscossione;*
- *addizionale comunale irpef per euro 26,1 ml.: trattasi di residui formati per la parte più significativa dalle modalità di riscossione dell’imposta che avviene l’anno successivo rispetto a quello di riferimento;*
- *imposta di soggiorno per 8,2 ml.: trattasi di residui formati per la parte più significativa dalle tempistiche di versamento delle somme riscosse nell’ultimo trimestre dell’anno;*
- *contributi regionali per assistenza domiciliare per euro 4,2 ml.: trattasi di residui vantati nei confronti dell’Ulss 12 (ora A.S.L. 3) non incassati stante il contenzioso in essere;*
- *contributi regionali per Tpl per euro 33,6 milioni: trattasi di residui legati in via principale dai ritardi nei pagamenti regionali di tali importi;*
- *contributi regionali per asili nido per 2,1 ml.: trattasi di residui legati al ritardo della Regione nell’erogazione degli importi dovuti;*
- *contributo dello Stato per uffici giudiziari per euro 14,3 ml.: trattasi di residui accertati ai sensi dei principi contabili non riscossi e per i quali è in essere interlocuzione Anci/Governo;*

- *benefici pubblici per euro 7,2 ml.: trattasi di importi scaduti e non versati per i quali è stato aperto contenzioso;*
- *recupero evasione imposizione Cosap per euro 4,0 ml.: trattasi di crediti per i quali il processo di riscossione dipende in via principale dal concessionario cui sono affidati i ruoli in riscossione;*
- *crediti per L. 206/95 e canoni servizio idrico integrato per euro 32,7 ml.: trattasi di crediti verso società partecipata Veritas S.p.A. oggetto di successivo accordo;*
- *crediti per dividendi deliberati per euro 5,4 ml.: trattasi di crediti nei confronti della società partecipata Ive s.r.l.;*
- *crediti per fitti abitativi per euro 17,3 ml.: trattasi di crediti per circa 7 ml. verso la società Insula per somme riscosse e non ancora riversate e per 10 ml. verso affittuari;*
- *crediti per concessioni cimiteriali per 21,8 ml.: trattasi di crediti verso società partecipata Veritas S.p.A. oggetto di successivo accordo;*
- *crediti per sentenze esecutive per euro 11,7 ml.: trattasi di credito per sentenza esecutiva:*
- *crediti per proventi tpl euro 10,5 ml.: trattasi di crediti verso società partecipata AVM;*
- *crediti per proventi aree sosta a pagamento per euro 1,3 ml.: trattasi di crediti verso società AVM;*
- *crediti vari verso A.S.L. 3 per euro 8,3 ml.: trattasi di residui vantati nei confronti dell'Ulss 12 (ora A.S.L. 3) non incassati stante il contenzioso in essere;*
- *crediti per rimborsi vari (spese notifica, ecc.) per euro 4,7 ml.: trattasi di crediti per i quali il processo di riscossione dipende in via principale dal concessionario cui sono affidati i ruoli in riscossione;*
- *proventi per sanzioni violazioni regolamenti e leggi comunali per euro 23,6 ml.: trattasi di crediti per i quali il processo di riscossione è reso difficile dalla tipologia di soggetti obbligati (in via principale commercianti abusivi);*
- *sanzioni per violazioni al codice della strada per euro 25,8 ml.: trattasi di crediti per i quali il processo di riscossione dipende in via principale dal concessionario cui sono affidati i ruoli in riscossione;*
- *contributi regionali investimenti vari per euro 35,3 ml.: trattasi di crediti legati ad interventi vari finanziati dalla Regione Veneto;*
- *contributi statali per investimenti per euro 5,6 ml.: trattasi di crediti legati ad interventi vari finanziati dallo Stato”.*

Sulla base dei dati prodotti dall'Ente con la nota n. 578476/2017, si è provveduto ad

aggregare le predette tipologie di residui in base alla natura del debitore:

- soggetti partecipati dall'Ente:

	Importo	Debitore principale	
• crediti per dividendi deliberati per euro 5,4 ml	5,40	Partecipata	IVE Srl
• crediti per L. 206/95 e canoni servizio idrico integrato per euro 32,7 ml	32,70	Partecipata	Veritas SpA
• crediti per concessioni cimiteriali per 21,8 ml.	21,80	Partecipata	Veritas SpA
• crediti per proventi tpl euro 10,5 ml	10,50	Partecipata	AVM
• crediti per proventi aree sosta a pagamento per euro 1,3 ml	1,30	Partecipata	AVM
<b>Subtotale in milioni di euro</b>	<b>71,70</b>		

- la Regione del Veneto:

	Importo	Debitore principale	
• contributi regionali per Tpl per euro 33,6 ml	33,60	Ente pubblico	Regione
• contributi regionali per asili nido per 2,1 ml	2,10	Ente pubblico	Regione
• contributi regionali investimenti vari per euro 35,3 ml.	35,30	Ente pubblico	Regione
<b>Subtotale in milioni di euro</b>	<b>71,00</b>		

- la ASL 3 (riconducibile al Bilancio della Regione del Veneto):

	Importo	Debitore principale	
• contributi regionali per assistenza domiciliare per euro 4,2 ml	4,20	Ente pubblico	ASL 3
• crediti vari verso A.S.L. 3 per euro 8,3 ml.	8,30	Ente pubblico	ASL 3
<b>Subtotale in milioni di euro</b>	<b>12,50</b>		

- lo Stato centrale:

	Importo	Debitore principale	
• contributo dello Stato per uffici giudiziari per euro 14,3 ml	14,30	Ente pubblico	Stato
<b>Subtotale in milioni di euro</b>	<b>14,30</b>		

- i terzi generici:

	Importo	Debitore principale	
• recupero evasione ICI/IMU per euro 5,7 ml	5,70	Terzo generico	
• addizionale comunale irpef per euro 26,1 ml	26,10	Terzo generico	
• imposta di soggiorno per 8,2 ml	8,20	Terzo generico	
• crediti per fitti abitativi per euro 17,3 ml.	17,30	Terzo generico	
• crediti per sentenze esecutive per euro 11,7 ml	11,70	Terzo generico	
• crediti per rimborsi vari (spese notifica, ecc.) per euro 4,7 ml.	4,70	Terzo generico	
• proventi per sanzioni violazioni reg.ti e leggi comunali per euro 23,6 ml	23,60	Terzo generico	
• sanzioni per violazioni al codice della strada per euro 25,8 ml	25,80	Terzo generico	
<b>Subtotale in milioni di euro</b>	<b>123,10</b>		

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del Comune, nota n. 578476/2017

Dalla natura delle voci elencate, come sopra aggregate, si può osservare quanto segue.

In primo luogo, si sottolinea l'ingente ammontare dei residui attivi sussistenti a vario titolo verso le partecipate del Comune (circa euro 71,7 ml), relativi, pertanto, a crediti vantati nei confronti di soggetti sulla cui gestione può essere esercitato dall'Ente un potere di *governance* volto, anche, a garantire la celerità dei pagamenti.

All'evidenza, l'Ente titolare di partecipazioni societarie deve esercitare i propri doveri di socio pubblico non in chiave meramente privatistica posto che nella sua attività, espletata anche per il tramite della forma societaria, l'interesse pubblico rimane dominante. Ciò comporta che l'equilibrio economico-finanziario del soggetto partecipato non possa che essere raggiunto in contemperamento con la salvaguardia degli equilibri finanziari dell'Ente di riferimento. L'interesse pubblico soddisfatto dal servizio erogato dalla società partecipata, pertanto, si può dire efficientemente ed economicamente raggiunto solo nella misura in cui il suo finanziamento, tramite l'esternalizzazione del servizio medesimo, non si traduca in un danno per le casse comunali.

Nel caso del Comune di Venezia la grave criticità di cassa rende necessario ripensare, alla luce dei principi sulla corretta azione del socio pubblico, il descritto delicato sistema che vede una "traslazione" di liquidità dal Comune (che non riceve tempestivamente le risorse che dovrebbero provenire dalle proprie partecipate) alle società nella titolarità dell'Ente (che trattengono dette risorse con tempistiche tali da ripercuotersi negativamente sulla liquidità del Comune).

Ulteriormente, si può osservare che tra i crediti di maggiore difficoltà di riscossione (pari a circa 1/3 dei residui) sono ricomprese alcune componenti di natura tributaria (ad es. ICI/IMU e addizionale IRPEF).

A commento delle difficoltà di riscossione affrontate, il Comune riferisce con la citata nota di risposta che, in taluni casi, *"trattasi di crediti per i quali il processo di riscossione è reso difficile dalla tipologia di soggetti obbligati (in via principale commercianti abusivi)"* i quali, in larga parte, non sono aggredibili patrimonialmente, il che, all'evidenza, vale a giustificare solo una minima parte delle inefficienze sopra descritte.

L'Ente, inoltre, precisa che *"Per quanto concerne i residui più datati, si fa riferimento a posizioni legate o a contributi Regionali/Statali per i quali si stanno concludendo i relativi lavori/attività. Tali residui, afferenti al titolo IV e considerando quelli ante 2010 ammontano a circa 27 ml.. Una parte di tali residui, a seguito interlocuzioni con gli enti preposti, si ritiene si potranno sbloccare nel corso del 2018. Per quanto concerne il titolo III, i residui ante 2010 ammontavano a circa euro 22 ml.. Ad oggi i residui ammontano*

*a circa 16,9 ml. e sono composti per 2 ml. da crediti per fitti (sostanzialmente integralmente svalutati), per circa 1 ml. da crediti verso Veritas per servizio idrico integrato per il quale è intercorso apposito accordo, per circa 6,4 ml. da crediti verso Veritas per concessioni cimiteriali per il quale è intercorso apposito accordo, per circa 7,1 ml. da crediti verso ASL. E da 0,3 ml. da crediti verso altro comune per il quale è in atto contenzioso.”.*

Ciò premesso, si ritiene di sottolineare che l'ammontare dei residui attivi con difficoltà di riscossione (euro 350,6 ml), incide, indicativamente, per circa il 79,5 % sul totale dei residui attivi (euro 440.760.704,29 esclusi i residui attivi del Titolo VII).

Sotto il profilo economico, la descritta gestione ha generato interessi per ritardati pagamenti per euro 348.773,21.

Tale dato, soprattutto se raffrontato con il contrapposto onere sostenuto dall'Ente per l'acquisto delle anticipazioni di liquidità, pari, come sopra ricordato, a euro 805.646,43 solo per il 2015, conferma la necessità di garantire celerità ed effettività alla capacità di riscossione delle entrate.

Conclusivamente, si può osservare che il FCDE ha conosciuto, negli ultimi esercizi, un incremento notevole, passando da 24.943.184,55 euro del 2013 a 105.538.761,53 euro del 2014 fino a 120.457.497,83 euro, al netto degli utilizzi pari a 6.888.898,64 euro, del 2015.

Se, da un lato, detto incremento può indicare un approccio prudentiale nella gestione del rischio in funzione di maggiore veridicità del bilancio, dall'altro esprime (indirettamente) una minore effettiva qualità (attesa) dei crediti in termini di realizzazione (anche in considerazione di un incremento del 114%, al netto delle variazioni in diminuzione, del Fondo svalutazione rispetto al 2014).

**3.** Una tipologia di entrata di particolare rilevanza per il Comune di Venezia è l'imposta di soggiorno (IDS) di cui all'art. 24, D.lgs. 23/2011, recante "*Disposizioni in materia di Federalismo fiscale municipale*", prevista a carico di coloro che alloggiano nelle strutture ricettive situate sul proprio territorio, con vincolo di destinazione del relativo gettito al finanziamento di interventi in materia di turismo, di manutenzione, fruizione e recupero dei beni culturali ed ambientali locali, nonché dei relativi servizi pubblici.

L'Ente, nelle more dell'adozione del prescritto Regolamento ai sensi dell'art. 17, c. della L. 400/1988, con delibera del Consiglio comunale n. 83 del 23-24 giugno 2011, ha

approvato la disciplina degli aspetti di base dell'imposizione fiscale in esame, con il dichiarato intento di apportare le occorrenti modifiche in esito allo studio delle problematiche interpretative riscontrate nella recente normativa (v. D.l. 50/2017).

In questa sede, in disparte l'approfondimento sulle corrette modalità di applicazione del tributo in esame anche alla luce di un quadro normativo in evoluzione, si vuole soffermare l'attenzione sulle carenze informative che il Comune si trova ad affrontare nell'ambito delle attività finalizzate al recupero dell'evasione dell'imposta in argomento.

In particolare, in sede di riscontro alle richieste formulate dalla Sezione, il Comune, con nota n. 578476/2017, dichiara di non disporre dei dati esatti sulle presenze ufficiali per il 2015 rilevanti ai fini della IDS poiché gli unici valori conosciuti sono quelli raccolti, in modo disomogeneo e per differenti finalità, dai gestori delle strutture ricettive (che raccolgono i dati suddivisi per nazionalità mentre ai fini dell'IDS rilevano le presenze fino a 5 pernottamenti). Al netto di tale considerazione, si riferisce che dal sito *web* istituzionale della Regione emerge che nel Comune di Venezia nel 2015 siano stati registrati 4.495.857 arrivi e 10.182.829 presenze mentre dal *database* sull'IDS dell'Ente risultano, per la stessa annualità, 9.539.167 pernottamenti imponibili.

Si rende noto, inoltre, che la mappatura dei soggetti obbligati alla riscossione del tributo e conseguenti attività di accertamento anche alla luce delle recenti disposizioni normative (v. art. 4, c. 5 *ter*, D.l. 50/2017) è basata sull'autodichiarazione, sottoposta a successiva verifica, da parte delle strutture stesse al portale del Comune.

Si riferisce, infine, che, mentre si riscontra un basso grado di irregolarità per le strutture ricettive per le quali è necessaria autorizzazione, per le locazioni di appartamenti turistici l'Ente non riesce a effettuare un'efficace attività di controllo anche a causa delle difficoltà di raccordo con la Città Metropolitana che riceve le relative comunicazioni di inizio attività, difficoltà che, all'evidenza, deve essere superata anche grazie alla cooperazione, già avviata, con la Guardia di Finanza.

Potrebbe essere valutata l'opportunità, pertanto, in funzione di efficace lotta all'evasione fiscale in un settore vitale per il Comune, anche in termini di tutela della concorrenza e dell'immagine dell'Ente oltre che di ovvia salvaguardia dell'integrità del gettito tributario, di avviare prontamente un registro informatico dei gestori che consenta di monitorare il dato complessivo delle presenze sul territorio comunale con scorporo di quelle sottoposte al regime impositivo della IDS che sarà compiutamente delineato con il nuovo regolamento. Tanto potrebbe essere realizzato in coordinamento con l'Agenzia

delle entrate e con il supporto dalle indispensabili attività di verifica della Guardia di finanza, eventualmente avvalendosi delle modalità di raccolta dei dati già predisposte in funzione delle obbligatorie comunicazioni alla Questura competente, opportunamente integrate per il fine che qui rileva.

## **PATTO DI STABILITÀ INTERNO**

1. La Sezione, per il 2015, e per il terzo esercizio consecutivo, accerta la violazione del Patto di stabilità interno ai sensi dell'art. 30 della L. 183/2011 e *ss.mm.ii.*, avendo l'Ente conseguito un risultato finale negativo pari a -18,3 milioni di euro, corrispondente allo scostamento rispetto al saldo obiettivo atteso, come attestato dal Certificato sul risultato finale trasmesso al Ministero dell'Economia e delle Finanze con nota n. 28607/2016.

Il Comune, con la già menzionata nota n. 578476/2917, giustifica il mancato rispetto dell'obiettivo *“essenzialmente a causa delle criticità sul fronte della cassa. Infatti, mentre i dati di competenza hanno fatto conseguire un saldo positivo rispetto alla previsione, i dati di cassa hanno fatto rilevare un netto disallineamento rispetto all'obiettivo prefissato. In particolare, nel corso del 2015, il Comune non è riuscito a riscuotere i crediti vantati nei confronti dello Stato e della Regione Veneto a fronte di investimenti già realizzati e rendicontati, il cui ammontare, pari a circa 30 milioni, avrebbe consentito il rispetto dell'obiettivo, qualora tali somme fossero state riscosse entro la fine dell'anno. A tal proposito si precisa che nei primi mesi del 2016 l'ente ha incassato dallo Stato e dalla Regione la somma di euro 19,1 milioni che, se incassati nel 2015, avrebbe consentito il raggiungimento dell'obiettivo”*; si riferisce anche della difficoltà di *“realizzare le dismissioni patrimoniali previste a bilancio”* e dell'impossibilità di *“bloccare i pagamenti di spese del titolo II, essendo relativi ad obbligazioni assunte nei confronti di terzi per lavori già eseguiti”*.

La mancata riscossione dei crediti verso lo Stato e la Regione rientra nella generale problematica evidenziata dalla Sezione delle Autonomie nella deliberazione n. 9/SEZAUT/2016/INPR contenente le *“Linee di indirizzo per la formazione del Bilancio 2016-2018 e per l'attuazione della contabilità armonizzata negli enti territoriali”*, con la quale si è messo in luce che *“Sulla effettiva disponibilità delle risorse incidono poi i ritardi che continuano a registrarsi nei trasferimenti dei fondi dovuti agli Enti locali, soprattutto da parte dello Stato. In tale contesto, ai fini di una maggiore trasparenza dei rapporti finanziari tra i diversi livelli di governo, si ribadisce l'esigenza di una revisione*



*complessiva delle ragioni di credito, che gioverebbe alla sistemazione dei flussi debitori e creditori tra lo Stato e le autonomie territoriali, nonché, all'interno di quest'ultimo comparto, tra Regioni ed Enti locali”.*

Ed invero, sulle modalità di iscrizione dei trasferimenti da parte di altri enti pubblici si nutrono delle perplessità circa il rispetto dell'art. 179, c. 2, lett. c-bis), D.lgs. 118/2011, il quale dispone che l'accertamento delle entrate avvenga *“per le entrate derivanti da trasferimenti e contributi da altre amministrazioni pubbliche a seguito della comunicazione dei dati identificativi dell'atto amministrativo di impegno dell'amministrazione erogante relativo al contributo o al finanziamento”.*

Per quanto attiene l'applicazione delle sanzioni previste dalle lettere a), b), c), d), e) dell'art. 31, c. 26 della L. 183/2011, l'Ente, con la nota n. 578476/2017, ne fornisce attestazione dell'avvenuto rispetto. Altrettanto dicasi per l'applicazione delle sanzioni relative al mancato rispetto del Patto di stabilità interno per l'esercizio 2014, accertato con la deliberazione n. 110/2017/PRSP.

## **ORGANISMI PARTECIPATI**

1. Uno specifico approfondimento necessita l'analisi della situazione economico-finanziaria del Gruppo Casinò e, in particolare, della Casinò Municipale di Venezia (CMV) s.p.a., società nella integrale titolarità del Comune, e della sua controllata al 100% Casinò di Venezia Gioco (CdVG) s.p.a., con rilevanza più modesta della Meeting & Dining s.r.l. (M&D s.r.l.), partecipata al 100% della CdVG s.p.a., e di Palazzo Grassi e Vittoriosa Gaming LTD, a loro volta partecipate nel 2015, rispettivamente, al 20% e al 40% dalla CMV s.p.a. (*cf.* Relazione sulla gestione del Bilancio consolidato del Gruppo per il 2015).

Preliminarmente, si reputa opportuno un esame dei rapporti convenzionali tra il Comune e la CdVG s.p.a., rapporti che costituiscono il *core business* dell'intero Gruppo societario o, meglio, la stessa ragione d'esistenza, giuridica ed economica, del medesimo.

La Convenzione n. 16358 del 26 giugno 2012, originariamente stipulata tra il Comune e la CMV s.p.a., alla quale è subentrata la CdVG s.p.a., società originata dalla scissione per scorporazione del ramo d'azienda “Gioco” dalla CMV s.p.a. (con deliberazione del Consiglio comunale n. 34 del 23 aprile 2012), disciplina i rapporti economico-finanziari e gestionali tra la Casa da Gioco e l'Ente.

Tale atto prevede, all'art. 19, c. 1, che il Comune sia *“l'unico titolare delle entrate derivanti dalla gestione della Casa da Gioco”* e, all'art. 21, c. 1, che *“Gli introiti annui lordi dei giochi della Casa da Gioco (...) sono di spettanza del Comune all'atto stesso della loro determinazione”*.

A favore della Società, l'art. 20 riconosce, per le attività previste dalla Convenzione, un compenso annuo forfettario (il “Canone”) composto da una parte fissa di ammontare minimo e da una parte variabile che, sommata alla parte fissa, consenta di raggiungere un valore complessivo pari al 75% degli introiti annui lordi dei Giochi (c. 1); il canone così definito *“non potrà essere oggetto di compensazione con i crediti vantati, a qualsiasi titolo, dal Comune nei confronti della Società”* (c. 2) e rimane fermo *“l'obbligo del Comune di assicurare il pareggio economico e finanziario della Società”* (c. 3).

Si aggiunga che l'art. 23-bis, introdotto con l'atto modificativo rep. n. 18210 del 14 maggio 2015, prevede che *“Per il triennio 2015-2017, al fine di concorrere agli obiettivi del Piano di riorganizzazione, rilancio e sviluppo della Casa da Gioco, il Comune riconosce alla Società un aumento del compenso ad integrazione della percentuale prevista dall'art. 20, in misura pari all'importo della riduzione del costo del lavoro risultante in ciascuno degli anni del triennio rispetto al costo del lavoro risultante nel bilancio dell'esercizio 2014 voce B9) del conto economico. L'aumento del compenso si applica in via presuntiva (...) con successivo conguaglio”*.

Al di là della qualificazione del rapporto intercorrente tra il Comune e la CdVG s.p.a, operata dall'Ente in termini di contratto di appalto di servizi (giusta deliberazione del Consiglio comunale n. 34 del 2012 che ha disposto un affidamento *in house* alla Società dallo stesso controllata al 100%) e non come concessione (ipotesi che pure era stata valutata in sede di predisposizione degli atti di gara per l'esternalizzazione del servizio in oggetto), l'Ente, sulla base dei descritti rapporti contrattuali, trattiene a sé l'interesse delle entrate del Gioco e trasferisce alla CdVG s.p.a. un “Canone” che può arrivare (al massimo) al 75% di dette entrate.

In prima battuta, pertanto, il Comune di Venezia ottiene in virtù della Convenzione un “margine netto” di circa il 25% dei redditi del Gioco, fermo restando l'obbligo di intervenire, per il tramite della controllata CMV s.p.a., a ripiano delle perdite riportate dalla partecipata indiretta CdVG s.p.a., perdite, giova evidenziarlo sin d'ora, scaturenti dalla differenza tra i ricavi (costituiti, prevalentemente, non più dai proventi del Gioco, ritrasferiti immediatamente al Comune, ma, bensì, dal Canone) e i costi di gestione della

Casa da Gioco.

Alla luce di tale assetto contrattuale, si esaminano i dati più significativi della gestione della CdVG s.p.a. per il 2015.

La gestione del gioco d'azzardo, esercitata dal Comune per il tramite della Casa da Gioco, genera introiti propri per euro 95.234.297, di cui euro 93.128.282 per l'attività dei "giochi netti" ed euro 2.106.015 derivanti dagli ingressi, ai quali si sommano euro 5.574.015 di proventi aleatori, per un totale di proventi da rapporti convenzionali pari ad euro 100.808.934 (*cf.* pag. 45 della Nota integrativa al Bilancio 2015).

Si osserva che i predetti ricavi netti del gioco e degli ingressi mostrano una flessione rispetto al 2014 pari a -3.134.667 euro (pag. 8 della Relazione sulla gestione *ex art.* 2428 c.c.) con conseguente erosione della posizione di *leadership* di mercato e un peggioramento della *performance* in termini di incassi (- 3,2% sull'esercizio precedente).

Detti importi (euro 100.808.934), occorre ribadirlo, sono trasferiti integralmente e immediatamente, senza transitare per il bilancio della Società, al Comune che, a sua volta, li percepisce come entrate proprie.

Dal canto suo, la CdVG s.p.a. registra ricavi nel proprio bilancio in virtù dei suddetti rapporti convenzionali con il Comune (il Canone) per euro 78.316.419 (quale percentuale sui "Giochi netti", oltre all'applicazione del citato art. 23-*bis* della Convenzione) ai quali occorre sommare ulteriori ricavi accessori per euro 2.403.085 (ricompresi nella voce A1 del CE) ed euro 541.088 per altri ricavi e proventi (voce A5 del CE), per un totale di euro 81.260.592.

A fronte di tali ricavi, la Società sopporta costi della produzione per euro 81.981.007. In merito, si osserva una complessiva riduzione dei costi di produzione per euro 3.196.786, di cui in diminuzione i costi per servizi per euro 136.582 (voce B7), seppure in aumento risultano alcune voci (+ euro 22.988 per servizi di conduzione in appalto, + euro 232.386 per manutenzione sull'immobile di Ca' Vendramin, + euro 34.520 per servizio di "conta denaro" in appalto, + euro 14.709 per compensi per organi sociali e statutari, + euro 58.493 per collaborazioni e consulenze tecniche e di gioco, + euro 24.323 per manutenzione su beni propri, + euro 8.035 per prestazioni professionali legali e notarili) e per spese di rappresentanza (oltre ad alcuni altri costi minori da cui si ritiene di poter prescindere in tal sede); risultano in riduzione anche i costi per il personale (per euro 1.303.648) con contemporanea diminuzione anche della relativa incidenza sui costi della produzione (51,3% a fronte di un 53,28% del 2014).

Da quanto riportato emerge che la CdV s.p.a. nell'esercizio 2015 è stata in grado di generare introiti per euro 100.808.934, che, se contrapposti direttamente ai costi della produzione per euro 81.981.007 determinano un valore aggiunto, quale differenza tra i ricavi "originari" derivanti dall'attività del Gioco e i costi della gestione necessari per produrli, pari a euro 18.827.927.

In virtù dei rapporti convenzionali intercorrenti con il Comune, invece, il risultato rinvenibile dal Bilancio di esercizio della gestione caratteristica (A – B del CE), quale differenza tra i ricavi per euro 81.260.592 e i costi della produzione (come detto, euro 81.981.007), è negativo per euro -720.415 (euro – 4.748.297 nel 2014) e altrettanto dicasi per il risultato economico di esercizio pari ad euro - 2.312.069 (euro – 6.266.798 nel 2014).

Il margine gestionale positivo generato dall'andamento "endogeno" dell'attività del Gioco, pertanto, al termine del ciclo gestionale, in virtù dei rapporti contrattuali intercorrenti tra le parti, non trova corrispondenza nel differenziale che la Società realizza tra il flusso in uscita dell'immediato trasferimento alle casse comunali degli introiti generati dalla attività di Gioco e il flusso in entrata corrispondente al ricavo generato dal contestuale riconoscimento alla Società stessa, da parte del Comune, del "Canone".

Tale condizione, che si riflette, come detto, in una reiterata perdita di esercizio, ha determinato la contestuale erosione del patrimonio netto della Casa da Gioco, tanto da rendere necessario il conseguente intervento di ripiano da parte della società controllante al 100% CMV s.p.a. per euro 1,5 mln di euro a titolo di ricapitalizzazione *ex art.* 2447 c.c. che vanno a sommarsi agli ulteriori 5 mln già conferiti nel 2014 (*cf.* pag. 9 della Nota integrativa del Bilancio di esercizio).

Occorre considerare che, a sua volta, la CMV s.p.a. ha espresso nel 2015 una perdita di euro - 4.617.933 (euro - 5.774.195 nel 2014), il che ha giustificato, solo nel corso dell'esercizio considerato, quattro ricapitalizzazioni da parte del Comune, suo socio unico, ai sensi dell'art. 2447 c.c., per complessivi euro 8,1 mln. (*cf.* paragrafo 1.5.4 della Relazione sulla gestione 2015 *ex art.* 2428 c.c.) che vanno a sommarsi agli ulteriori 2 mln già conferiti nel 2014 (*cf.* paragrafo 1.6.1 della Relazione sulla gestione 2014 *ex art.* 2428 c.c., quale parte del conferimento complessivamente operato nel 2014 per complessivi euro 5,6 milioni), importo che ricomprende 1,5 milioni che CMV s.p.a. ha conferito a CdVG s.p.a. per la predetta ricapitalizzazione in qualità di controllante.

Specularmente rispetto a quanto fin qui riportato, nel 2015 il Comune ha percepito entrate

derivanti dalla attività della Casa da Gioco per complessivi euro 100.808.934 e ha dovuto sostenere uscite a titolo di corresponsione del Canone per euro 78.316.419.

Il differenziale a favore del Comune derivante esclusivamente dai rapporti convenzionali tra entrate del gioco e Canone è stato, pertanto, di euro 22.492.515 (differenza tra euro 100.808.934 e 78.316.419).

Occorre considerare, tuttavia, che l'Ente ha sostenuto nel corso del 2015 ulteriori esborsi e/o riduzioni di attività (quale la rinuncia al credito a titolo di conferimento) per complessivi euro 8.100.000 nei confronti della CMV s.p.a.; tali apporti sono risultati essenzialmente riconducibili all'esigenza di ricapitalizzare direttamente e indirettamente le partecipate del Gruppo ricostituendo il necessario capitale minimo di funzionamento; in tali apporti sono da considerarsi ricompresi quelli che la controllante CMV s.p.a. ha conferito, a sua volta, alla controllata CdVG s.p.a..

Ricapitolando quanto fin qui esposto, il Comune è stato destinatario di maggiori attività per euro 22.492.515 (differenziale dei rapporti convenzionali con la CdVG s.p.a.) e ha sopportato maggiori passività per euro 8.100.000.

Il saldo a favore del Comune risulta positivo, pertanto, per euro circa 14.392.515, valore rappresentato in sede istruttoria all'Ente e meglio riepilogato nel prospetto a seguire:

Descrizione flusso	Introiti Comune di Venezia	Compensi a CdVG s.p.a. da Convenzione
Variazione corrispondente per il comune	Entrata	Spesa
	2015	2015
Giochi netti	93.128.282	69.846.211
Ingressi	2.106.015	818.245
Proventi aleatori	5.574.637	5.574.637
Applicazione art. 23-bis Convenzione 2015	0	2.077.325
<b>Totale flussi rapporti convenzionali</b>	<b>100.808.934</b>	<b>78.316.419</b>
<b>Quota netta entrate rapporti convenzionali al lordo delle passività da ricapitalizzazioni operate nel 2015</b>	<b>22.492.515</b>	
Ricapitalizzazioni operate a favore di CMV s.p.a.		
2015/1 - sgravi contributivi	-3.600.000	
2015/2 - situazione al 31/05/2015	-1.000.000	
2015/3 - situazione al 30/06/2015	-2.500.000	
2015/4 - situazione al 15/11/2015	-1.000.000	
<b>Totale ricapitalizzazioni 2015<sup>1</sup></b>	<b>-8.099.999</b>	
<b>Quota "residuale" a favore del Comune</b>	<b>14.392.516</b>	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su Bilanci delle Società del Gruppo Casinò, Bilancio consolidato del Gruppo, nota del Comune n. 578476/2017

Considerato che, a livello di Gruppo societario, le entrate effettive su cui si basa l'equilibrio economico sono in prevalenza quelle derivanti dall'attività di gioco, nonostante la forte contrazione di tali entrate, il Comune riesce ancora a realizzare un margine finale positivo, come sopra riepilogato, ancorché gestendo le partecipate in regime di perdita di esercizio da compensare con le successive ricapitalizzazioni.

Per un quadro più ampio, che comprenda la gestione complessiva delle Società del "Gruppo Casinò", occorre attingere ai dati del Bilancio consolidato del Gruppo (non consentendo il Bilancio consolidato del Comune uno scorporo agevole delle ulteriori partecipazioni in capo all'Ente).

Dalla Relazione di gestione (pagg. 4 e ss.) si apprendono i seguenti dati:

- il Risultato di esercizio di competenza risulta in perdita anche se in miglioramento (euro -5.089.789 nel 2015 a fronte di euro -10.428.024 nel 2014). Detto valore, che esprime la somma delle perdite delle partecipate al netto della sterilizzazione degli effetti infragruppo e del consolidato fiscale (di cui il Gruppo si è avvalso), rappresenta il risultato finale delle politiche gestionali delle società che costituiscono il Gruppo Casinò di Venezia comprensivo delle componenti di reddito derivanti dalla applicazione dei descritti rapporti convenzionali tra l'Ente e la CdVG s.p.a. e delle suddette operazioni straordinarie di conferimento effettuate dall'Ente stesso;

- il Patrimonio netto del Gruppo è negativo ancorché in aumento, attestandosi nel 2015 a euro -31.047.967 contro gli euro -34.058.177 nel 2014. Si tenga conto che in tale risultato sono ricompresi gli effetti "residuali" delle ricapitalizzazioni operate dal Comune di Venezia e di quelle infragruppo, unitamente agli effetti complessivi del consolidato fiscale. Il valore, inoltre, risente delle perdite realizzate dalle società del Gruppo e della sterilizzazione delle plusvalenze infragruppo derivanti dalle operazioni straordinarie di conferimento avvenute in esercizi precedenti al 2015. Il dato, con tali precisazioni, esprime il "peso" delle passività del Gruppo Casinò sul patrimonio dell'Ente.

Effetto della gestione del Gruppo sulle entrate nette dell'Ente		Bilancio consolidato
Patrimonio netto al 31/12/2014 Gruppo Casinò		-34.058.177
Perdita di esercizio Bilancio consolidato		-5.089.789
Altri movimenti bilancio consolidato		8.099.999
Patrimonio netto al 31/12/2015 Gruppo Casinò		-31.047.967
Variazione Bilancio consolidato 2014-2015		3.010.210
<b>Quota netta entrate rapporti convenzionali al netto delle passività da ricapitalizzazioni operate nel 2015</b>	<b>14.392.516</b>	
Impatto patrimonio netto del gruppo Casinò sul patrimonio dell'ente post-ricapitalizzazioni al 31/12/2015	-31.047.967	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su Bilanci delle Società del Gruppo Casinò, Bilancio consolidato del Gruppo, nota del Comune n. 578476/2017

A tali valori è necessario aggiungere gli effetti delle componenti extracontabili negative non immediatamente rinvenibili dalle scritture di bilancio consolidato del Gruppo Casinò comunicate dall'Ente con la nota n. 90223/2018 con la quale si precisa che *“per una valutazione complessiva, si deve tener conto anche della somma di euro 7.063.869,81 di spese iscritte nel bilancio comunale a titolo di imposta sugli intrattenimenti per la gestione del gioco e a titolo di tassa di concessione governativa gravanti sul Comune, oltre ai costi del personale dipendente del Comune assegnato al Servizio ispettivo Casinò”*.

Sottraendo anche tali valori indicati dall'Ente (7.063.869,81 euro) alla parte netta in precedenza individuata (14.392.516 euro), l'effettivo residuo delle entrate del gioco “disponibile” al Comune rimane positivo e quantificabile, con le dovute precisazioni fin qui svolte, in euro 7.328.649,09.

Occorre rilevare, tuttavia, che l'ormai costante, pur se in riduzione, negatività del Patrimonio netto esprime una progressiva erosione di ricchezza pubblica che, tra l'altro, trova una delle sue più evidenti conseguenze nell'assoggettamento di immobili di grande pregio, anche storico-artistico, a garanzie reali e, pertanto, alla possibile perdita della relativa titolarità.

Più precisamente, facendo riferimento al Bilancio consolidato del 2011 della CMV s.p.a. (in seguito riorganizzata nell'attuale assetto societario con lo scorporo del ramo gioco in CdVG s.p.a.) è possibile verificare che già al 31 dicembre 2010 il Patrimonio netto del Gruppo risultava negativo per euro - 12.429.573. Nei successivi cinque anni (ci si riferisce in termini comparativi ai dati del 2015 di cui sopra) tale negatività si è aggravata fino agli anzidetti euro -31.047.967, con una lieve inversione di tendenza tra il 2014 e il 2015, esercizio nel quale il patrimonio netto (comunque negativo) migliora.

Alla luce di tutto quanto considerato, risulta che, al 2015, seppure il funzionamento dell'assetto societario del Gruppo Casinò si traduca per il Comune in un saldo economico-finanziario che rimane di segno positivo, tuttavia, valutato in un arco temporale maggiore, esso sta determinando una progressiva erosione di risorse pubbliche tradotta nella perdurante negatività del patrimonio netto del Gruppo.

Tanto considerato e tenuto conto del complesso quadro di riferimento e, soprattutto, dei delicati equilibri tra le reciproche partite all'interno del Gruppo Casinò, si tratta di verificare, in primo luogo, se la disciplina convenzionale vigente sia rispettosa delle disposizioni di legge che regolano la materia, sia sotto il profilo del soddisfacimento delle finalità che hanno ispirato la legislazione speciale sul Casinò, sia alla luce dei principi che regolano l'agire del socio pubblico di una società in mano pubblica, e se, in secondo luogo, l'attuale organizzazione societaria sia necessaria, o quantomeno idonea, a garantire l'efficace perseguimento del pubblico interesse al quale la stessa dovrebbe essere deputata.

Riprendendo l'approfondita analisi di cui alle deliberazioni n. 363/2016/PRSP e n. 110/2017/PRS e sulla base della risposta fornita dall'Ente con nota n. 578476/2017, si osserva quanto segue.

Il Comune di Venezia, come accennato, si pone nei confronti della CdVG s.p.a. con una duplice veste. Da un lato, l'Ente riveste la posizione di affidante l'esercizio dell'attività del Gioco nella sua esclusiva titolarità, con conseguente riconoscimento alla Società del Canone di cui alla menzionata Convenzione rep. 16358/2012, e, dall'altro, esso agisce in qualità di socio della CMV s.p.a, a sua volta socio unico della CdVG s.p.a., con conseguente diritto/dovere all'esercizio delle relative prerogative sociali.

Trattasi, giova sottolinearlo sin d'ora, di una duplicità che rileva solo nella misura in cui sia funzionale all'applicazione dei principi e delle norme che regolamentano specifici atti e comportamenti, ma che non può obnubilare la sostanziale unità dell'interesse pubblico, perseguito dall'Ente, alla sana e proficua (per il contribuente) gestione finanziaria, non essendo in rilievo altri interessi pubblici (come nel caso di servizi alla collettività che giustificano un intervento pubblico a fronte di fallimenti del mercato).

Occorre ricordare, difatti, che l'attività del Gioco è lecita in considerazione delle finalità di cui al R.D.L. 1404/1936, intitolato "*Estensione al comune di Venezia delle disposizioni del R.D.L. 22 dicembre 1927 n. 2448, recante provvedimenti a favore del comune di San Remo*", convertito nella L. 62/1937, che ha esteso al Comune di Venezia le disposizioni



del R.D.L. 2448/1927, convertito nella L. 3125/1928, già recante analoghe disposizioni in favore del Comune di San Remo.

Più precisamente, in deroga al generale divieto stabilito dagli artt. 718-722 c.p., in virtù dell'art. 1 del R.D.L. 1404/1936, *“è data facoltà al Ministero per l'interno di autorizzare, anche in deroga alle leggi vigenti, purché senza aggravio per il Bilancio dello Stato, il comune di San Remo ad adottare tutti i provvedimenti necessari per poter addivenire all'assestamento del proprio bilancio e all'esecuzione delle opere pubbliche. L'autorizzazione del Ministero dell'interno ha efficacia giuridica anche in confronto dei terzi.”.*

In disparte la *“disorganicità”* della normativa in materia di Gioco d'azzardo e i profili di *“incoerenza”* rispetto al quadro costituzionale già segnalati per altri aspetti dal Giudice delle Leggi (Corte cost. n. 152/1983 ripresa dalla successiva Corte cost. n. 291/2001), rimane il riconoscimento della liceità del gioco d'azzardo da parte della legislazione speciale, sulla base, occorre sottolinearlo, della finalità perseguita ovvero l'assestamento del bilancio e l'esecuzione di opere pubbliche tramite una peculiare fonte di finanziamento senza uno specifico vincolo di destinazione (Cass. S.U. del 6 giugno 1994, n. 5492 e Cass. Civ. Sez. I del 18 marzo 2006, n. 6083).

Inoltre, nel quadro ordinamentale che impone i principi del pareggio finanziario in un'ottica unitaria della finanza pubblica, l'esercizio dell'attività di cui trattasi deve comunque essere governata dalle regole poste a presidio della salvaguardia degli equilibri economico-finanziari del Comune.

L'Ente, pertanto, deve adottare delle scelte che, nel rispetto della discrezionalità amministrativa che ne governa l'agire, garantiscano, in un'ultima istanza, il massimo beneficio per le casse comunali e, pertanto, per il contribuente.

Ciò comporta, innanzitutto, che l'assetto convenzionale che si instaura tra l'Ente e la Casa da Gioco, controllata interamente per il tramite della CMV s.p.a., a sua volta controllata diretta al 100% del Comune, sia tale da consentire di incamerare alle casse comunali importi adeguati a tali principi. Del resto, se l'Ente gestisse direttamente il Gioco, tali importi dovrebbero corrispondere all'intero margine di reddito che residua a seguito della copertura dei costi sostenuti per l'esercizio dell'attività resa lecita dal legislatore. Qualora i costi superassero i ricavi (ipotesi nemmeno considerata dal legislatore speciale), l'esercizio del Gioco, difatti, a rigore, non avrebbe nemmeno giustificazione (non solo imprenditoriale ma anche) di liceità.

Il Comune, pertanto, nella sua veste di affidante l'attività del Gioco, nel momento in cui esternalizza dovrebbe mirare a trattenere a sé il massimo vantaggio (che, nel caso di specie, non può che essere di natura monetaria non essendo in rilievo, come detto, l'erogazione di pubblico servizio) dell'attività ordinariamente, giova ribadirlo, non lecitamente esercitabile.

Tuttavia, lo strumento utilizzato dal Comune per esercitare l'attività del Gioco non è qualcosa di "estraneo" al Comune stesso. La CdGV s.p.a., difatti, altro non è, seppure con l'intermediazione della CMV s.p.a., che una propagazione, appunto strumentale, seppure per il tramite dello schermo societario, degli interessi dell'Ente (quelli individuati dal legislatore speciale) il quale, come precisato dalla Convenzione medesima, deve garantire, a salvaguardia del corretto funzionamento dello strumento privatistico utilizzato, l'equilibrio economico-finanziario della Società. Tant'è vero che il Comune, interviene, ripetutamente, a ripiano delle perdite.

In estrema sintesi, si può dire, pertanto, che la massimizzazione del vantaggio che il Comune ricerca nell'aumentare il Canone nel momento in cui agisce come società (interamente in mano pubblica) dovrebbe trovare temperamento nel contenimento del sacrificio che il Comune stesso deve subire nel momento in cui agisce quale ente territoriale.

Sotto altro profilo, se da un lato il Comune, in qualità di socio unico di una società per azioni, deve rispettare il contenuto dei diritti e dei doveri disciplinati dalle norme alle quali ha deciso di soggiacere con l'utilizzo dello strumento societario, tale contenuto deve essere arricchito nell'ottica pubblicistica del socio ente locale.

Il Comune, difatti, pur nella sua veste di socio e nella conseguente sottomissione alle regole privatistiche che governano l'*agere* pubblico tramite lo strumento societario, rimane preordinato al soddisfacimento del sovraordinato pubblico interesse, quello della collettività locale quale componente di quella nazionale, in ossequio al generale principio del buon andamento della PA di cui all'art. 97 Cost. come declinato nell'art. 1, L. 241/1990 in termini di economicità ed efficacia.

In tale ottica, anche l'art. 147-*quinquies*, c. 3 del TUEL, stabilisce che "*Il controllo sugli equilibri finanziari implica anche la valutazione degli effetti che si determinano per il bilancio finanziario dell'ente in relazione all'andamento economico-finanziario degli organismi gestionali esterni.*".

Da non trascurare, inoltre, la possibile configurazione dei rapporti tra Comune di Venezia,

CMV s.p.a. e CdVG s.p.a. alla luce delle norme sul Gruppo di impresa (introdotte dalla Riforma del diritto societario di cui al D.lgs. 6/2003) che impongono, nella garanzia di un contemperamento tra interesse globale del Gruppo e interessi delle singole società facentene parte, doveri di condotta e obblighi informativi in capo al soggetto che esercita la “*direzione e il coordinamento*” di cui all’art. 2947 c.c., presuntivamente detenuto, ai sensi dell’art. 2947-*sexies* c.c. dalla società o ente tenuto al consolidamento o controllante ex art. 2359 c.c..

Il punto di equilibrio tra tali esigenze, apparentemente contrapposte, si ritiene che debba essere ricercato, pertanto, nella definizione di una misura del Canone che eviti il sistematico generarsi di una perdita di esercizio per la CdVG s.p.a. che obbliga a un continuo ripiano il Comune e, nel contempo, in una struttura di costi-ricavi che, nella salvaguardia della economicità e della remuneratività dell’attività del Gioco, consenta di ampliare il margine del profitto dell’attività del Gioco a favore dell’Ente.

Del resto, a tali considerazioni sembra giungere, seppure con un percorso argomentativo differente, il Comune stesso, nella nota di risposta n. 578476/2017, nella misura in cui afferma che ci si debba focalizzare sul “*concetto di adeguatezza del canone richiesto (...)* *Ad onor del vero deve rilevarsi che in caso di affidamento ad un soggetto privato è il mercato stesso a dare risposta sulla circostanza che il canone richiesto possa essere in ipotesi troppo elevato, e quindi il fatto che, nel caso in questione, il Comune, in qualità di socio, potrebbe imporre canoni non sostenibili, comporta la necessità di analizzare in maniera più approfondita tale aspetto*”.

Si prende atto che il Comune, coerentemente con tali presupposti, dichiara di aver posto in essere nel corso del 2017, con l’approvazione della deliberazione di Consiglio comunale n. 19 del 24 maggio 2017, un Piano di ristrutturazione e risanamento aziendale volto al riequilibrio economico e finanziario della Società in un triennio, nel quale sono state previste azioni sia per il rilancio delle entrate che per il contenimento dei costi.

Rimane impregiudicata, come detto, l’opportunità di rivedere l’importo del Canone nella misura in cui l’esercizio delle predette attività non risultasse sufficiente ad assicurare la minima redditività (*rectius*, il pareggio) e l’integrità del patrimonio della Società, come riconosciuto dal medesimo Comune in sede istruttoria nella misura in cui afferma che “*L’attività, in utile in considerazione del fatto che il canone è calcolato (o meglio è stato ricalcolato con la nuova convenzione) secondo parametri che consentono alla società di mantenere l’equilibrio economico finanziario, potrebbe portare a delle perdite qualora*

*in presenza di riduzione degli incassi del gioco (a causa dell'andamento del mercato e/o non adeguata capacità di sviluppo imprenditoriale) non venisse contrapposta una adeguata riduzione dei costi. Solo in presenza di dimostrata impossibilità di ripresa degli incassi e/o impossibilità di riduzione dei costi, in quanto non comprimibili, non resta che agire sull'elemento convenzionale”.*

Per ciò che concerne, infine, l'esatta qualificazione delle entrate percepite del Comune, alla luce della giurisprudenza consolidata in materia, si richiama l'attenzione dell'Ente, in funzione di attribuzione di chiarezza e veridicità al bilancio, e soprattutto, di corretta rappresentazione contabile del complesso fenomeno gestorio esaminato e delle scelte pubbliche da adottare per una sua migliore prosecuzione, a una contabilizzazione in ossequio all'attuale principio n. 18, All. 4/1, D.lgs. 118/2011, della prevalenza della sostanza sulla forma, che recita *“Se l'informazione contabile deve rappresentare fedelmente ed in modo veritiero le operazioni ed i fatti che sono accaduti durante l'esercizio, è necessario che essi siano rilevati contabilmente secondo la loro natura finanziaria, economica e patrimoniale in conformità alla loro sostanza effettiva e quindi alla realtà economica che li ha generati e ai contenuti della stessa, e non solamente secondo le regole e le norme vigenti che ne disciplinano la contabilizzazione formale. La sostanza economica, finanziaria e patrimoniale delle operazioni pubbliche della gestione di ogni amministrazione rappresenta l'elemento prevalente per la contabilizzazione, valutazione ed esposizione nella rappresentazione dei fatti amministrativi nei documenti del sistema di bilancio.”.*

**1.2.** Il secondo piano dell'analisi, avente a oggetto l'attuale organizzazione societaria, merita una separata trattazione.

Come detto, il flusso finanziario generato dai proventi della Casa da Gioco transita direttamente dalla CdVG s.p.a. al Comune di Venezia così come il flusso finanziario derivante dal Canone, a sua volta, transita direttamente dal Comune alla Società.

Il flusso finanziario della ricapitalizzazione della CdVG s.p.a., invece, passa necessariamente per la CMV s.p.a., socio unico della prima e, a sua volta, partecipata interamente dal Comune. L'Ente, pertanto, deve mantenere l'equilibrio economico-finanziario della Casa da Gioco per il tramite di un soggetto, la CMV s.p.a., la cui perdurante titolarità deve essere attentamente vagliata dal Comune.

Desti perplessità, in proposito, l'attuale configurazione del patrimonio e dell'attività della CMV s.p.a..

Difatti, a seguito del conferimento del ramo d'azienda avvenuto nel 2016, con il quale si (ri)trasferiscono dalla CMV s.p.a. alla CdVG s.p.a. (con assetto operativo sostanzialmente analogo alla situazione pre-scissione avvenuta nel 2012) attività e passività correlati all'attività "gioco", gli *asset* rimanenti alla controllante sono costituiti principalmente dalle partecipazioni (Palazzo Grassi s.p.a., Vittoriosa Gaming s.p.a. e Casinò di Venezia Gioco s.p.a.), dagli immobili del c.d. Quadrante di Tessera (che si preannunciano oggetto di garanzia patrimoniale), dal Palazzo del Casinò del Lido di Venezia di cui attualmente CMV s.p.a. dispone della sola nuda proprietà essendo l'usufrutto fino al 23 dicembre 2017 in capo al Comune di Venezia, e, infine, da un attivo circolante di euro 1.746.656 (su un totale attività di euro 144.157.999, *cfr.* pg. 2 e 3 del Bilancio di CMV s.p.a.).

Più precisamente, dalla lettura del Bilancio 2015 (*ante* conferimento ramo d'azienda), risulta che l'attivo societario (euro 144.157.999), peraltro in lieve flessione rispetto all'esercizio precedente, è costituito al 98,6% dalle immobilizzazioni di cui sopra.

In particolare, le immobilizzazioni materiali sono valorizzate per euro 123.683.726 e quelle finanziarie per euro 18.436.414, comprensive della partecipazione del CdVG s.p.a. per euro 12.500.000.

Sul versante del passivo, per contro, risultano postati debiti, per euro 140.247.611, in larga parte di natura finanziaria (euro 138.457.803), come di seguito riepilogati (valori più significativi):

- 54.979.255 euro verso banche;
- 47.251.352 euro verso altri finanziatori;
- 36.227.196 euro verso enti controllanti (Comune di Venezia);

In particolare, con riferimento alla posizione debitoria della Società verso il Comune, relativa al credito risalente al 2012 scaturente dagli obblighi di trasferimento all'Ente di risorse dell'attività di gioco per euro 40.903.103, nel 2015 si registra una riduzione per euro 4.675.907.

Tuttavia, occorre precisare che tale riduzione è derivata in larga parte, come indicato nella Nota integrativa del Bilancio di esercizio 2015 e nella Relazione sulla gestione *ex art.* 2448 c.c., dalla rinuncia a propri crediti da parte del Comune a titolo di ricapitalizzazione (delle quattro operazioni di ricapitalizzazione ai sensi dell'art. 2447c.c. avvenute nel corso del 2015, due si sono realizzate mediante la rinuncia a propri crediti da parte del socio Comune) previa svalutazione nel corso del precedente esercizio in conseguenza del

venir meno della possibilità di CMV s.p.a. di beneficiare del corrispettivo della cessione della partecipazione al capitale sociale della CdV Gioco s.p.a., cessione, mai avvenuta, che si poneva quale condizione necessaria per regolare il proprio debito verso il Comune.

L'operazione di reciprocità delle poste qui riepilogata, fondata sull'ipotizzata vendita del ramo di attività del Gioco, ha comportato, quindi, una perdita di ricchezza per il Comune che, in sede di accantonamento (all'allora Fondo di svalutazione crediti) per il rischio di credito (poi verificatosi), ha anticipato, in osservanza di principi meramente contabili, quello che poi si è realizzato sul piano formale nella rinuncia al proprio credito al fine di garantire la continuità aziendale della propria controllata CMV s.p.a.

Alla descritta struttura e dimensione dello Stato patrimoniale si abbina un valore della produzione di euro 5.832.861 pressoché integralmente (euro 5.700.008) riconducibile ai proventi della locazione degli immobili di Ca' Vendramin Calergi e di Ca' Noghera a favore della controllata CdVG s.p.a..

In ultima analisi, la funzione concreta attualmente esercitata della Società in esame si riduce alla titolarità di una consistente massa debitoria a valere su beni riconducibili, in ultima istanza, al patrimonio del socio unico controllante, ovvero al Comune.

Tanto appare confermato dalla lettura della deliberazione n. 37 del 28 settembre 2017 del Consiglio comunale avente a oggetto la *“Revisione straordinaria delle partecipazioni ex art. 24, D.Lgs. 19 agosto 2016 n. 175. Ricognizione delle partecipazioni possedute ed individuazione delle partecipazioni oggetto di dismissione”*, dalla quale si apprende che *“sono state avviate le trattative con l'istituto bancario volte a rimodulare il debito a breve di CMV S.p.A. con un finanziamento a medio-lungo termine, che si sta valutando di garantire mediante un'ipoteca sui terreni del c.d. del Quadrante di Tessera in luogo dell'apertura di una linea di credito ipotecaria sul Palazzo del Casinò del Lido, posto che l'Amministrazione Comunale ha approvato con deliberazione di Giunta Comunale n. 242 del 25 agosto 2016 il progetto di fattibilità tecnica ed economica volto al restauro e riqualificazione funzionale Palazzo ex Casinò del Lido, i cui fondi dovrebbero derivare da finanziamenti statali. L'Amministratore Unico di CMV S.p.A. ha inoltre provveduto a presentare a maggio 2016 al socio Comune di Venezia un Piano pluriennale in cui si dà conto della sostenibilità economica e finanziaria della società fino al 2019, alla luce del previsto indebitamento in capo alla stessa e della prospettata vendita dei terreni del c.d. Quadrante di Tessera.”*.

Si aggiunga che per il funzionamento della CMV s.p.a. risultano sostenuti costi nel 2015

per gli organi di amministrazione e controllo per complessivi euro 87.478 (euro 109.518 comprensivi di IVA e oneri accessori), compensi per la società di revisione legale per euro 20.050 (euro 27.121 comprensivi di IVA e rimborsi spese) e per il personale per euro 339.962; ulteriormente, si consideri che per il funzionamento della Meeting & Dining Services s.r.l. (controllata di CdVG s.p.a.) si sostengono ulteriori costi per gli organi di amministrazione e controllo per complessivi euro 30.925 (32.170 comprensivi di IVA e oneri accessori) e per il personale per euro 4.872.237.

La rilevanza di detti costi, a prescindere dall'aspetto quantitativo che appare sostanzialmente in linea con l'esercizio precedente, deve essere apprezzata e valutata dal Comune nelle sue scelte di *governance* tenendo conto di una loro eventuale ridondanza conseguente a una moltiplicazione delle società del Gruppo non funzionale al miglior soddisfacimento dell'interesse pubblico perseguito con l'esercizio dell'attività in esame.

In conclusione, si rimane in attesa di verificare le decisioni che il Comune vorrà adottare in ordine al mantenimento della titolarità delle Società in esame che, secondo quanto riportato nel menzionato Piano di razionalizzazione (pagg. 34 e 60), appaiono orientate alla progressiva dismissione delle stesse.

2. In sede di analisi delle partecipazioni societarie del Comune di Venezia, la Sezione, con nota n. 11462/2017, rilevava che, sulla base della nota informativa allegata al Rendiconto *ex art. 11, c. 6, lett J)* del D.lgs. 118/2011, l'Ente vantava, a fine esercizio 2015, crediti verso le proprie partecipate per euro 185.959.689,94, non conciliati per euro 1.130.330,63, e debiti per euro 136.583.459,99, non conciliati per euro 7.679.109,35, con un saldo sfavorevole per l'Ente per euro 49.376.229,95, di cui 6.548.778,7 non conciliati.

Il Comune, con propria nota n. 90223/2018, ha precisato che *“risultano non conciliate alla data odierna poste pari ad euro 1.130.330,63 per crediti ed euro 2.558,425,47 per debiti. Di tali posizioni, comunque, si deve evidenziare come la posta a credito di euro 1.130.330,6, e correlate poste di debito per euro 731.735,46 riguardino aspetti formali che si stanno chiudendo con iscrizione nel bilancio 2018, essendo già iscritte nel bilancio della società con la quale sussistono tali rapporti (Vela S.p.A.). Conseguentemente le reali poste "problematiche" ammontano ad euro 1.826.690,01 a debito”* specificando che *“In ogni caso si rileva come vi sia copertura nel fondo rischi presente in avanzo di amministrazione.”*

Preso atto di quanto dichiarato dal Comune, si raccomanda il monitoraggio delle posizioni pendenti e la prosecuzione di una congrua sterilizzazione del rischio di credito ai fini di

salvaguardia degli equilibri.

3. Nell'ambito della tematica in argomento, si è esaminato l'accordo transattivo intercorso tra il Comune di Venezia e la propria partecipata Veritas s.p.a. (*in house providing* partecipata al 49,85%). In particolare, in sede istruttoria la Sezione chiedeva di comunicare il valore degli interessi moratori concordati in sede convenzionale e di attestare la regolare esecuzione delle *tranches* di pagamento da parte della Società.

Si è appurato che trattasi di una convenzione (rep. 18597 del 29 dicembre 2015), volta a dirimere le divergenze emerse tra le parti sui profili economici e finanziari, avente a oggetto il riconoscimento di un credito a favore dell'Ente per euro 60.691.908,09, da onorare sulla base di un piano di rientro articolato in dieci rate annuali di euro 5.606.839,50 di cui la prima (per il 2015) di euro 10.230.352,64, comprensiva dell'integrale pagamento dei dividendi non ancora distribuiti, e di un credito a favore della Società per euro 8.125.936,42, anch'essi rateizzati in dieci anni da scalarsi, come previsto al punto 2.3 della convenzione, dalla rata annuale a favore del Comune.

L'accordo in esame prevede espressamente (art. 2.6) che "*Il riconoscimento reciproco delle poste (...) esclude l'applicazione da entrambe le parti degli interessi legali sulle medesime oggetto di accordo*", come confermato dal Comune con la nota n. 90223/2018.

Pur nel rispetto della discrezionalità amministrativo-gestionale del Comune nella regolazione negoziale dei propri rapporti privatistici, si ritiene opportuno soffermarsi sulle conseguenze finanziarie della scelta di non prevedere interessi moratori alla luce delle tensioni di liquidità, con oneri per anticipazioni di tesoreria pari a 805.646,43 nel 2015, e della mole dei residui che connotano la gestione di cassa dell'Ente (*v. infra*).

L'operazione concordata, difatti, sotto il profilo finanziario, è suscettibile di essere interpretata, in termini sostanziali, come una forma, seppure indiretta, di finanziamento gratuito (decennale) a favore di Veritas s.p.a. (in utile nel 2015 per euro 5.648.279) a carico del Comune di Venezia per un importo quantificabile in euro 52.565.971,67 quale differenza tra le reciproche posizioni di credito e debito (euro 60.691.908,09 a favore dell'Ente ed euro 8.125.936,42 a favore della Società).

4. Nell'ambito della gestione delle società partecipate, si è esaminata la politica assunzionale dalle stesse condotta e il ruolo svolto dal Comune di Venezia nell'esercizio 2015 alla luce della normativa allora vigente.

L'Ente, in merito, ha trasmesso la deliberazione n. 65 del 1° agosto 2014 del Commissario



straordinario contenente le linee di indirizzo alle proprie partecipate, ai sensi dell'art. 18, c. 2-bis, D.l. 112/2008 (abrogato dall'art. 28, c. 1, lett. m, D.lgs. 175/2016, decreto che fa salva la salvaguardia dei principi di trasparenza e contenimento dei costi ormai confermati dalla disciplina, invero più volte modificata, vigente negli ultimi decenni), in base alle quali si richiamavano tutte le società a partecipazione di maggioranza, diretta o indiretta, al concorso alla *“realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica perseguendo la sana gestione dei servizi secondo criteri di economicità ed efficienza”*.

Con riguardo ai vincoli assunzionali e alla mobilità infragruppo, l'Ente ha dettato indicazioni, negli allegati sub 1) e sub 2) della deliberazione, per le seguenti società: AVM s.p.a. e le sue controllate ACTV s.p.a., VELA s.p.a. e PMV s.p.a.; Ames s.p.a. (escluso il ramo d'azienda destinato alle farmacie); Insula s.p.a.; Venis s.p.a.; CMV s.p.a. e le sue controllate CDV Gioco s.p.a. e Meeting and Dining Service s.r.l.; Ive s.r.l., Vega s.c.a.r.l.; Venezia Spiagge s.p.a.

In particolare, la delibera di indirizzo prevede che dette società *“non possono ricorrere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nelle more dell'esame da parte dell'Ente dei piani di razionalizzazione da essi predisposti secondo quanto previsto nell'Atto di indirizzo allegato sub 2), e comunque fino al 31.12.2015.”* specificando che *“Eventuali deroghe, di carattere del tutto eccezionale e debitamente motivate anche per l'urgenza, devono essere preventivamente autorizzate dall'Amministrazione Comunale per l'indizione delle relative procedure concorsuali”* e precisando che fossero possibili le sole assunzioni afferenti il personale a tempo determinato per le finalità *“di assicurare il rispetto delle norme in materia di tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro; di assicurare il rispetto dei contratti di servizio nonché delle carte di servizio ove presenti; di assicurare e garantire la qualità e la continuità dei servizi da erogare ai cittadini nelle situazioni di stagionalità e/picchi di lavoro; di garantire il 'turn over' aziendale sostituendo prevalentemente le posizioni di tipo operativo; di garantire i servizi pubblici essenziali”*.

La delibera stabiliva, inoltre, il divieto di autorizzare, per tutto il 2015, *“provvedimenti di aumento del livello di inquadramento contrattuale per motivi diversi dalla copertura di posizioni vacanti nella pianta organica approvata”* unitamente a *“l'applicazione di aumenti retributivi o di nuove/maggiori indennità o comunque di altre utilità a qualsiasi titolo, eccedenti i minimi previsti dai contratti collettivi nazionali e integrativi per la posizione ricoperta, e/o i trattamenti già in vigore alla data di entrata in vigore del presente Atto di indirizzo.”*

Un differente orientamento è stato adottato per la Veritas s.p.a. che, per Statuto, demanda la formulazione degli indirizzi dei soci nei confronti della Società a *“uno specifico Comitato di Coordinamento e Controllo costituito da tutti i Comuni soci, con quorum deliberativo che richiede anche l’approvazione della maggioranza dei soci presenti (oltreché la maggioranza delle quote rappresentate). Pertanto il suddetto Comitato è l’Organo competente ad approvare gli indirizzi in materia di spese per il personale e di contenimento dei costi interni nei confronti di Veritas S.p.A.”*.

Detto Comitato, in data 10 dicembre 2015, considerata l’avvenuta emissione, da parte della Veritas s.p.a., in data 14 novembre 2014, di un prestito obbligazionario (per euro 100.000.000,00) quotato sui mercati regolamentati, ha ritenuto che pertanto *“in conseguenza di detto collocamento obbligazionario a Veritas S.p.A. non sono più direttamente applicabili”* un elenco di disposizioni in materia di personale dettate per le società pubbliche, ferma restando la *“regolamentazione interna adottata in materia di reclutamento del personale e conferimento degli incarichi nel rispetto dei principi di cui al comma 3 dell’articolo 35 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 in quanto indice di trasparenza, pubblicità ed imparzialità”* e la possibilità di assumere *“sulla base delle vigenti normative in materia (...) a tempo indeterminato, determinato o in somministrazione”* per le medesime finalità in precedenza indicate per le altre società.

Occorre ricordare, inoltre, l’art. 1, c. 553, L. 147/2013, in base al quale *“A decorrere dall’esercizio 2014 i soggetti di cui al comma 550 (riferito, con la novella di cui all’art. 27, c. 2, lett. a), D.lgs. 175/2016, n. 175 alle aziende speciali e alle istituzioni partecipate e non più alle aziende speciali, alle istituzioni e alle società, ndr) a partecipazione di maggioranza, diretta e indiretta, delle pubbliche amministrazioni locali concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, perseguendo la sana gestione dei servizi secondo criteri di economicità e di efficienza”*, e, dall’entrata in vigore del relativo decreto, l’art. 19, c. 5 del TUSP, che dispone che *“Le amministrazioni pubbliche socie fissano, con propri provvedimenti, obiettivi specifici, annuali e pluriennali, sul complesso delle spese di funzionamento, ivi comprese quelle per il personale, delle società controllate, anche attraverso il contenimento degli oneri contrattuali e delle assunzioni di personale e tenuto conto di quanto stabilito all’articolo 25, ovvero delle eventuali disposizioni che stabiliscono, a loro carico, divieti o limitazioni alle assunzioni di personale, tenendo conto del settore in cui ciascun soggetto opera”*.

Alla luce della descritta normativa, il Collegio evidenzia che nel 2015 un numero ingente di nuove assunzioni è ascrivibile, come comunicato dall’Ente con nota n. 578476/2017,

ai Gruppi Avm e Veritas.

Nel dettaglio, le assunzioni di personale effettuate nel Gruppo Avm, delle quali il Comune attesta la conformità all'art. 18, c. 2, del D.l. 112/2008 (abrogato dall'art. 28, c. 1, lett. g), del D.lgs. 175/2016), sono state le seguenti:

a) Avm s.p.a.:

- n. 12 assunzioni a tempo determinato;
- n. 2 assunzioni a tempo indeterminato;
- n. 2 assunzioni obbligatorie a tempo indeterminato ai sensi Legge 68/99.

b) Actv s.p.a.:

- n. 69 assunzioni a tempo indeterminato;
- n. 183 assunzioni a tempo determinato (marinai stagionali);
- n. 40 assunzioni a tempo determinato (conducenti di linea);
- n. 8 assunzioni a tempo determinato (operai).

c) Vela s.p.a.:

- n. 12 assunzioni a tempo indeterminato (addetti alle vendite);
- n. 66 assunzioni a tempo determinato (addetti alle vendite).

d) PMV s.p.a.:

- n. 1 impiegato a tempo indeterminato;
- n. 1 impiegato a tempo determinato.

Analogamente, le assunzioni di personale nel Gruppo Veritas, che il Comune dichiara essere avvenute in conformità all'art. 18 D.l. 112/2008 e al D.lgs. 175/2016, sono state nel 2015 le seguenti:

- n. 52 assunzioni a tempo indeterminato (talvolta precedute da un'assunzione a tempo determinato sempre nell'anno 2015), di cui 48 hanno riguardato i Servizi Ambientali e 4 il Servizio Idrico;
- n. 189 assunzioni a tempo determinato per far fronte a esigenze temporanee di personale legate ad esigenze temporanee dovute ad un incremento dei servizi effettuati dalla società durante il periodo estivo.

Con riferimento alla ACTV s.p.a., riprendendo il monitoraggio già avviato con la delibera 110/2017/PRSP sul Rendiconto 2014, la Sezione, con nota istruttoria n. 734/2018, rilevava, contestualmente a una riduzione di euro 26.081.036 del valore della produzione (da euro 254.079.171 del 2014 a euro 227.998.135 del 2015), una minore flessione dei costi della produzione (euro 24.561.856) e un incremento, rispetto al precedente esercizio, di euro 1.471.060 del costo del personale (pari a euro 127.333.226,28) tale da determinare un'incidenza del 56,49% sul valore della produzione (contro il 51,52% nel 2014).

Con nota n. 90223/2018 il Comune riconduceva la riduzione del valore della produzione all'avvenuto affidamento, con deliberazioni del 15 dicembre 2014 dell'Ente di governo per il TPL del bacino territoriale ottimale e omogeneo di Venezia, a favore della AVM s.p.a., società controllante di Actv s.p.a., del servizio di TPL per il bacino veneziano affidato alla Actv s.p.a. sino al 31 dicembre 2014 con contestuale assegnazione della gestione operativa del servizio, sulla base di contratto d'appalto "gross cost", alla stessa controllata; si precisa, inoltre, che l'Ente affidante ha prorogato ad Actv s.p.a. la quota parte dei servizi da affidarsi a terzi tramite procedure ad evidenza pubblica, fino all'aggiudicazione delle medesime allo scopo di garantire la continuità dei servizi stessi.

In ragione di tale provvedimento, pertanto, la Actv s.p.a. ha *"ridimensionato le proprie attività nel 2015, venendo meno tutto il fatturato dei servizi di TPL oggetto di affidamento in house ad AVM S.p.A., sostituendolo col fatturato costituito dai servizi gross cost che la società ha svolto per AVM S.p.A. e di quelli in proroga; parallelamente sono venuti meno una parte dei costi, imputati ora direttamente ad AVM S.p.A."*

Esulando dalla presente indagine una verifica della congruità della descritta operazione di riassetto societario con l'interesse pubblico conseguito dal Comune, che non muta in dipendenza della differente organizzazione aziendale da strutturare sempre in funzione del miglior soddisfacimento di detto interesse, solo si vuole mettere in evidenza che, seppure è fornita una spiegazione della riduzione del fatturato della Actv s.p.a. non è dato appurare se vi sia stata, dall'esercizio 2014, un peggioramento o meno della redditività aziendale per il servizio di trasporto pubblico locale, a questo punto da valutare a livello delle due società del Gruppo.

Ciò che emerge, tuttavia, è che la spesa del personale continua ad essere in aumento, come evidenziato nella tabella che segue:

Spesa per il personale ACTV s.p.a. 2014	Forza media	Costo	Incidenza sul totale		Incidenza su aggregato	Costo unitario su f. media
Personale NON di esercizio DIRIGENTI/QUADRI	38,8	3.686.549,24	2,90%	20,23%	14,31%	95.014,16
Personale NON di esercizio AMMINISTRATIVO	242,04	10.423.969,79	8,19%		40,47%	43.067,14
Personale NON di esercizio TECNICO E ALTRO	246,43	11.648.802,31	9,15%		45,22%	47.270,23
Personale di esercizio NAVIGAZIONE	1044,03	48.517.166,47	38,10%	79,77%	47,77%	46.471,05
Personale di esercizio AUTOMOBILISTICO	808,78	38.841.606,84	30,50%		38,24%	48.024,93
Personale di esercizio ALTRO	315,33	14.215.131,63	11,16%		13,99%	45.080,18
<b>TOTALE</b>	<b>2.695,41</b>	<b>127.333.226,28</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	

Spera per il personale ACTV s.p.a. 2015 ¹ Voce B9) Conto economico 2015"	Forza media	Costo	Incidenza sul totale		Incidenza su aggregato	Costo unitario su f. media
Personale NON di esercizio DIRIGENTI/QUADRI	37,63	3.947.947,69	3,07%	20,52%	14,93%	104.914,88
Personale NON di esercizio AMMINISTRATIVO	232,23	10.338.174,84	8,03%		39,11%	44.516,97
Personale NON di esercizio TECNICO E ALTRO	246,06	12.150.099,03	9,43%		45,96%	49.368,60
Personale di esercizio NAVIGAZIONE	1003,49	47.975.292,81	37,25%	79,48%	46,87%	47.808,44
Personale di esercizio AUTOMOBILISTICO	797,70	39.938.458,45	31,01%		39,01%	50.068,02
Personale di esercizio ALTRO	318,21	14.454.313,38	11,22%		14,12%	45.423,82
<b>TOTALE¹</b>	<b>2.635,32</b>	<b>128.804.286,20</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del Comune di Venezia, nota n. 90223/2018

Dai dati esposti si può osservare un generalizzato incremento dei costi unitari (a parte il costo del personale in servizio di navigazione) e un marginale incremento dei costi del personale non di esercizio a svantaggio di quello di esercizio, direttamente preposto all'esercizio dell'oggetto sociale del trasporto pubblico locale.

Si precisa che i dati di cui sopra sono comprensivi di tutte le componenti che concorrono a formare il costo del personale finale indicate alla voce B9) lett. a), b), c) ed e) del Conto economico, come di seguito riepilogato:

ACTV SPA - BILANCIO DI ESERCIZIO 2015 - COSTI DELLA PRODUZIONE - CLASSE B)				
B) COSTI DELLA PRODUZIONE	2015	2014	Variatz.	% Var.
<b>9) per il personale:</b>				
a) salari e stipendi	90.896.215	91.598.434	-702.219	-0,77%
b) oneri sociali	28.861.977	28.323.036	538.941	1,90%
c) trattamento di fine rapporto	6.239.395	6.402.919	-163.524	-2,55%
e) altri costi	2.806.699	1.008.837	1.797.862	178,21%
<b>Totale costi per il personale</b>	<b>128.804.286</b>	<b>127.333.226</b>	<b>1.471.060</b>	<b>1,16%</b>

Fonte: Bilancio di esercizio 2015 ACTV s.p.a.

In termini assoluti, tra il 2014 e 2015 la spesa di cui alla voce B9) del CE risulta in aumento del 1,16% per complessivi euro 1.471.060.

Delle voci che concorrono a formare tale aggregato, risultano in diminuzione le componenti afferenti la voce B a) salari e stipendi e la voce c) trattamento di fine rapporto mentre risultano in aumento la voce b) oneri sociali e la voce e) altri costi, del CE. In particolare, si evidenzia un incremento significativo della voce B9), lett. e) che passa da euro 1.008.837 del 2014 a euro 2.806.699 del 2015, giustificata dall'Ente in considerazione "a maggiori accantonamenti per una richiesta, da parte delle OO.SS. di erogazione di premio di risultato, che poi non è stato erogato."

Sul punto si solleva un dubbio di coerenza con la predetta delibera n. 65/2014 del Commissario straordinario nella parte in cui (punto B dell'All. sub 1) prevedeva che "Fino al 31.12.2015 non sono autorizzati: i provvedimenti di aumento del livello di inquadramento contrattuale per motivi diversi dalla copertura di posizioni vacanti nella pianta organica approvata; e l'applicazione di aumenti retributivi o di nuove/maggiori indennità o comunque di altre utilità a qualsiasi titolo, eccedenti i minimi previsti dai contratti collettivi nazionali e integrativi per la posizione ricoperta, e/o i trattamenti già in vigore alla data di entrata in vigore del presente Atto di indirizzo."

Infine, si pongono a raffronto i costi per le pulizie rispetto a quelli sostenuti nel 2014:

<b>ACTV SPA - COSTI PER SERVIZI PULIZIA 2014</b>				
Actv S.p.A. valori in euro	Trasporto		Altro	Totale
	Mezzi navali	Autobus	Fabbricati	
Pulizia ordinaria	429.220,81	1.013.764,16		<b>1.442.984,97</b>
Pulizia straordinaria	26.578,21	590.293,05		<b>616.871,26</b>
Pulizia altri beni (impianti e fabbricati)			1.211.214,72	<b>1.211.214,72</b>
<b>Totale per destinazione servizio</b>	<b>455.799,02</b>	<b>1.604.057,21</b>	<b>1.211.214,72</b>	<b>3.271.070,95</b>

<b>ACTV SPA - COSTI PER SERVIZI PULIZIA 2015</b>				
Actv S.p.A. valori in euro	Trasporto		Altro	Totale
	Mezzi navali	Autobus	Fabbricati	
Pulizia ordinaria	429.220,81	1.013.764,16		<b>1.442.984,97</b>
Pulizia straordinaria	26.578,21	590.293,05		<b>616.871,26</b>
Pulizia altri beni (impianti e fabbricati)			1.235.601,98	<b>1.235.601,98</b>
<b>Totale per destinazione servizio</b>	<b>455.799,02</b>	<b>1.604.057,21</b>	<b>1.235.601,98</b>	<b>3.295.458,21</b>

Fonte: Comune di Venezia, nota n. 90223/2018

Si osserva, quindi, un incremento dei costi per la pulizia di fabbricati o altro mentre rimangono invariati i costi per la pulizia dei mezzi di trasporto, fondamentali al grado di soddisfazione dell'utenza.

## INDEBITAMENTO

1. Il Comune di Venezia, per l'esercizio 2015, rispetta i vincoli *ex art.* 204 e 207 TUEL in materia di indebitamento.

Si evidenzia, inoltre, una complessiva riduzione del debito "diretto", ovvero quello per cui l'Ente è obbligato/beneficiario principale, che passa dagli euro 331.239.734,82 del 2014 agli euro 319.493.440,67 del 2015, grazie alla progressiva restituzione delle quote capitale non accompagnata da nuovo indebitamento.

L'attuale consistenza dell'esposizione debitoria dell'Ente, tuttavia, assume un valore e un significato ulteriore andando a considerare le componenti "equivalenti" al debito, come ci si appresta a chiarire.

Occorre premettere che il Comune di Venezia presenta delle peculiarità che, sotto il profilo delle fonti di finanziamento e dei correlati impieghi, connotano in modo unico la sua gestione, quali la titolarità di una Casa da gioco e delle relative entrate di natura straordinaria (presente in soli altri tre enti a livello nazionale), il significativo ricorso a fidejussioni e la consistente dimensione del *patronage* (garanzie in larga parte concesse verso proprie società controllate), oltre che la *governance* e il controllo di organismi partecipati emittenti di strumenti finanziari quotati sui mercati internazionali (Veritas s.p.a.).

Andando a considerare solo il debito rilevante ai fini del rispetto dell'art. 204 TUEL, pari a euro 319.493.440,67 (prospetto 2.4 del Questionario sul Rendiconto 2015), si riportano i seguenti valori:

	2014	2015
<b>Residuo debito diretto</b>	345.422.275,95	331.239.734,82
<b>Nuovi prestiti</b>	0,00	0,00
<b>Prestiti rimborsati</b>	17.709.132,33	11.658.340,71
<b>Estinzioni anticipate <sup>(1)</sup></b>	0,00	87.953,44
<b>Altre variazioni +/-</b>	3.526.591,20	0,00
<b>Totale indebitamento fine anno</b>	331.239.734,82	<b>319.493.440,67</b>

Fonte: dati da Questionario sul Rendiconto 2015 (prospetto 2.4)

<sup>1</sup> Quota capitale dei mutui

Tale valore comprende anche i contributi concessi dalla Regione del Veneto per lavori di bonifica ambientale a valere sul Fondo di Rotazione con restituzione della sola quota capitale, come esplicitato nella Relazione sulla gestione pubblicata dall'Ente, oltre alla

componente di deposito del Fondo Canaletto-Fenice.

Nel dettaglio, si riporta un estratto dal *report* trimestrale sull'indebitamento rinvenibile dal sito istituzionale dell'Ente delle componenti per natura e/o tipologia di detto valore:

<b>COMPOSIZIONE DEL DEBITO COMUNE DI VENEZIA</b>				
<b>Descrizione passività</b>	<b>31/12/2014</b>		<b>31/12/2015</b>	
	<b>Importo (€ mln)</b>	<b>%</b>	<b>Importo (€ mln)</b>	<b>%</b>
<i>Bond</i> strutturati con " <i>swap</i> " (Rialto, Canaletto-Fenice, Unicredit)	197.369	59,58%	<b>194.983</b>	<b>61,03%</b>
Debiti pluriennali nei confronti della Regione del Veneto	14.554	4,39%	<b>13.550</b>	<b>4,24%</b>
Mutui Cassa Depositi e Prestiti	45.601	13,77%	<b>43.692</b>	<b>13,68%</b>
Mutui/Prestiti con altri Istituti di cui:	73.716	22,25%	<b>67.268</b>	<b>21,05%</b>
Tasso variabile	11.358	3,43%	8.335	2,61%
Tasso fisso	62.358	18,83%	58.933	18,45%
<b>Totale debito lordo</b>	<b>331.240</b>	<b>100,00%</b>	<b>319.493</b>	<b>100,00%</b>
al netto deposito per rimborso <i>bond</i> Canaletto Fenice	24.064		27.805	
<b>Totale debito netto</b>	<b>307.176</b>		<b>291.688</b>	

Fonte: dati da Rendiconto 2015 – sito *web* Comune di Venezia - Analisi dei dati economico finanziari

Emerge immediatamente l'elevata incidenza del debito "strutturato", che costituisce circa il 61% del debito complessivo e che, in conseguenza delle condizioni contrattuali alle quali l'Ente si è vincolato (abbinando alle passività sottostanti strumenti di finanza derivata), esprime una forte rigidità gestionale. Più precisamente, la sussistenza di *mark to market* estremamente negativi in ipotesi di risoluzione del contratto avente a oggetto gli strumenti finanziari derivati impedisce al Comune di affrontare scelte alternative, e più convenienti, di indebitamento.

La rimanente parte del debito è composta per il 13,68% da mutui presso CDP, dal 21,05% da mutui presso altri istituti bancari e per il 4,24% da debiti pluriennali da finanziamento verso la Regione del Veneto.

Al fine di valutare la sostenibilità del debito dell'Ente, coerentemente con il criterio utilizzato per la costruzione 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'articolo 204 del TUEL*") del decreto ministeriale del 18 febbraio 2013 che reca la "*Individuazione di nuovi parametri di deficitarietà strutturale per gli enti locali, per il triennio 2013-2015*", si



pone in rapporto tale debito lordo con il totale delle entrate correnti desumibili dal Questionario sul Rendiconto 2015 (Appendice 4):

	2014	2015
Residuo debito	345.422.275,95	331.239.734,82
Nuovi prestiti	0,00	0,00
Prestiti rimborsati	17.709.132,33	11.658.340,71
Estinzioni anticipate <sup>(1)</sup>	0,00	87.953,44
Altre variazioni +/-	3.526.591,20	0,00
<b>Totale fine anno</b>	331.239.734,82	319.493.440,67
<b>Totale primi tre Titoli delle entrate correnti</b>		611.704.219,93
<b>Incidenza indebitamento su entrate correnti</b>		<b>52,23%</b>

<sup>1</sup> Quota capitale dei mutui

Nota: si precisa che tali valori si discostano lievemente da quelli rinvenibili nel *Report* trimestrale sull'indebitamento pubblicato dall'Ente nel proprio sito istituzionale dove le entrate a denominatore sono quelle di bilancio e l'indebitamento a numeratore è quello al netto dei fondi regionali e del deposito Canaletto-Fenice

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del Questionario sul Rendiconto 2015

Tanto considerato, con l'obiettivo di apprezzare la "sostanziale" dimensione del debito del Comune, come accennato, occorre sommare alla descritta componente "diretta" del debito proprio dell'Ente la componente "indiretta" rappresentata dal complesso delle garanzie prestate a soggetti terzi, ivi comprese anche le società dallo stesso partecipate, coerentemente con la nuova formulazione dell'art. 3, c. 17, L. 350/2013, il quale stabilisce che *"costituiscono indebitamento, agli effetti dell'art. 119, sesto comma, della Costituzione, l'assunzione di mutui, l'emissione di prestiti obbligazionari, le cartolarizzazioni relative a flussi futuri di entrata, a crediti e a attività finanziarie e non finanziarie, l'eventuale somma incassata al momento del perfezionamento delle operazioni derivate di swap (cosiddetto upfront), le operazioni di leasing finanziario stipulate dal 1° gennaio 2015, il residuo debito garantito dall'ente a seguito della definitiva escussione della garanzia. Inoltre, costituisce indebitamento il residuo debito garantito a seguito dell'escussione della garanzia per tre annualità consecutive, fermo restando il diritto di rivalsa nei confronti del debitore originario. Dal 2015, gli enti di cui al comma 16 rilasciano garanzie solo a favore dei soggetti che possono essere destinatari di contributi agli investimenti finanziati da debito e per le finalità definite dal comma 18. Non costituiscono indebitamento, agli effetti del citato art. 119, le operazioni che non comportano risorse aggiuntive, ma consentono di superare, entro il limite massimo stabilito dalla normativa statale vigente, una momentanea carenza di liquidità e di effettuare spese per le quali è già prevista idonea copertura di bilancio."*

In tal senso conforta anche costante giurisprudenza contabile (*ex plurimis*, Sez. Veneto,

n. 314/2017/PRSE, Sez. Puglia 84/2017/PAR), anche in sede nomofilattica (v. Sez. Autonomie n. 30/SEZAUT/2015/QMIG, che ha precisato che “con il ricorso al termine “garanzie” adoperato dall’art. 62, comma 6, del predetto d.lgs. n. 118/2011, il legislatore ha voluto ricomprendervi tutti i negozi giuridici attualmente riconducibili a tale categoria e pertanto non soltanto i contratti aventi natura fideiussoria (disciplinati, per gli enti locali, dall’art. 207 del d.lgs. n. 267/2000) ma ogni negozio giuridico (es. contratto autonomo di garanzia, lettera di patronage forte) caratterizzato da finalità di garanzia e diretto a trasferire da un soggetto ad un altro il rischio connesso alla mancata esecuzione di una prestazione contrattuale (Cassazione, Sezioni unite, sentenza n. 3947/2010).”).

Andando a sommare l’ulteriore componente “indiretta” di debito, si modifica significativamente il valore dell’incidenza dell’indebitamento sulle entrate correnti, nei termini di seguito riassunti:

<b>Esercizio 2015</b>	<b>Forme di indebitamento su entrate correnti</b>
Debito diretto a fine anno	319.493.440,67
Debito residuo garantito da fidejussioni	208.338.975,87
Debito residuo garantito da <i>patronage</i>	63.014.386,43
<b>Totale debito interno ed esterno</b>	<b>590.846.802,97</b>
<b>Totale entrate correnti lordo</b>	611.704.219,93
<b>Incidenza indebitamento su entrate correnti</b>	<b>96,59%</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del Questionario Rendiconto 2015 e nota del Comune n. 578476/2017

L’indagine sulla composizione del debito, inoltre, mostra che circa il 98,67% (205.561.646,88 euro su 208.338.975,87 euro) del debito “esterno” garantito da fidejussioni o *patronage* forti, è riconducibile a soggetti partecipati controllati dall’Ente, di cui il 97,55% verso organismi *in house* (cfr. Relazione tecnica allegata al Piano di revisione straordinaria ex art. 24, del D.lgs. 175/2016 di cui alla nota n. 11736/2017).

A tale proposito, occorre sottolineare come la situazione descritta assuma valenza sotto il profilo dell’integrità patrimoniale dell’Ente posto che la concessione di garanzie a favore di soggetti la cui *governance* è sostanzialmente determinata dall’indirizzo dell’ente controllante frustra la stessa separatezza patrimoniale che discende dall’autonomia patrimoniale e la relativa limitazione di responsabilità, che rappresenta una delle ragioni pregnanti dell’esternalizzazione di un’attività o di un progetto in capo a una società di capitali.

Per tale ragione, nell’analisi del debito “reale” del Comune, si rende opportuna, in termini

di prudente valutazione della solvibilità, un'imputazione del rischio di credito in capo al Comune stesso per le obbligazioni, nella misura del *quantum* garantito, assunte dalle proprie società partecipate.

Di seguito si rappresenta il dettaglio delle fidejussioni rilasciate alle società controllate:

<b>FIDEJUSSIONI RILASCIATE A SOCIETA' CONTROLLATE</b>			
<b>Società</b>	<b>Progetto</b>	<b>Fidejussione rilasciata</b>	<b>Debito residuo garantito</b>
ASM (ora AVM) <sup>1</sup>	Realizzazione nuova Via Vallenari	30.000.000,00	26.144.125,21
INSULA <sup>1</sup>	Nuovo Piazzale S.M.Elisabetta al Lido	20.000.000,00	16.280.044,10
INSULA <sup>1</sup> (Ex Edilveneziana)	Restauro complesso ex Penitenti ed ex Istituto Stefanini	22.350.000,00	19.181.509,85
VENIS <sup>1</sup>	Progetto wireless - banda larga	6.500.000,00	2.574.522,84
ACTV <sup>1</sup>	Nuovo cantiere motoristico Isola Tronchetto	27.000.000,00	25.017.728,33
PMV <sup>1</sup>	Nuovo terminal approdo S.M. Elisabetta al Lido e altri approdi	7.000.000,00	5.148.885,54
<b>SUB TOTALE MUTUI BEI</b>		<b>112.850.000,00</b>	<b>94.346.815,87</b>
FOND.TEATRO LA FENICE	Acquisto immobile	6.000.000,00	5.028.872,66
INSULA <sup>1</sup> -Friuladria	Gittamento ponti votivi e progetto integrato riî	1.672.945,00	1.438.323,62
<b>SUBTOTALE CON IMPEGNO A RIMBORSO RATA A CARICO COMUNE</b>		<b>120.522.945,00</b>	<b>100.814.012,15</b>
VERITAS <sup>1</sup>	Opere fognarie triennio 2009-2011	25.000.000,00	17.597.392,76
PMV <sup>2</sup>	Realizzazione tramvia	78.235.000,00	72.524.705,48
PMV <sup>2</sup>	Approdi servizio lagunare	5.000.000,00	4.569.967,10
PMV <sup>2</sup>	Sistema tramviario	11.100.000,00	10.055.569,39
<b>TOTALE FIDEJUSSIONI A SOCIETA' CONTROLLATE</b>		<b>239.857.945,00</b>	<b>205.561.646,88</b>
<b>di cui verso società con affidamenti in house</b>		<b>233.857.945,00</b>	<b>200.532.774,22</b>

<b>FIDEJUSSIONI RILASCIATE AD ALTRI SOGGETTI</b>			
<b>Entità/Società</b>	<b>Progetto</b>	<b>Fidejussione rilasciata</b>	<b>Debito residuo garantito</b>
A.S.B.N.Nuotatori Veneziani	Piscina Parco Albanese	423.367,00	89.830,01
Socrem	Nuovo impianto crematorio	570.000,00	398.621,41
Associazione Nuoto Venezia	Piscina Via Circonvallazione	558.461,17	256.808,11
A.S.D. Polisportiva Terraglio	Piscina/Palestra Via Penello	1.700.000,00	1.502.766,41
A.S.D. Bissuola nuoto	Piscina parco Bissuola	650.000,00	529.303,05
<b>TOTALE ALTRE FIDEJUSSIONI</b>		<b>3.901.828,17</b>	<b>2.777.328,99</b>
<b>TOTALE GENERALE</b>		<b>243.759.773,17</b>	<b>208.338.975,87</b>

<sup>1</sup> Società *in house* come definite dal Piano di razionalizzazione delle partecipate ex art. 24, D.lgs 175/2016

<sup>2</sup> Società, già indiretta controllata da AVM s.p.a., nel 2017 dismessa per scissione in AVM s.p.a. e ACTV s.p.a., società *in house* dell'Ente

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati da tabella allegata a risposta dell'Ente nota n. 578476/2017

Si osserva come, in base alla anzidetta quantificazione "estesa" del debito, si giunge a valori (euro 319.493.440,67) decisamente superiori rispetto a quelli derivanti da un computo "formale", valori che, fermo restando il rispetto degli indicatori legislativi (artt.

204 e 207 TUEL), devono essere presi in considerazione, anche alla luce della flessione delle entrate straordinarie derivanti dal Casinò, sia nella valutazione della concreta solvibilità del Comune che nell'ottica della percezione dei mercati finanziari sia nella stima dell'effettivo impatto sulla finanza pubblica nazionale.

Per completezza, infine, si vuole mettere in evidenza come nel computo sopra ipotizzato non siano ricompresi i debiti direttamente assunti dalle partecipate dell'Ente (euro 615.330.588 riconducibili alle partecipate di controllo del Gruppo, in parte garantiti da fidejussioni nei termini descritti in precedenza) con i quali si raggiungerebbe un valore complessivo di 935.050.853 euro; tale valore, nell'ottica del consolidamento dei conti pubblici (il cui perimetro è stato delineato dal Commissario straordinario con i poteri del Consiglio comunale con delibera n. 96/2015) e alla luce di una visione sostanziale del soggetto (in ultima istanza) debitore, deve essere attentamente valutato nella salvaguardia degli equilibri finanziari del Comune stesso.

## **STRUMENTI FINANZIARI DERIVATI**

1. La Sezione, richiamata la delibera n. 110/2017/PRSP alla quale si rinvia per un'ampia ricostruzione del meccanismo di funzionamento degli strumenti finanziari nella titolarità del Comune, deve rilevare che la gestione di tali contratti risente della perdurante assenza di un valido *test* di efficacia della copertura, condizione essenziale sia ai fini di una corretta qualificazione e contabilizzazione dei debiti in esame che di una valutazione circa le scelte gestionali e negoziali da intraprendere ai fini della tutela delle finanze comunali.

Tanto è confermato dal Comune con nota n. 219334/2017, con la quale l'Ente ha riconosciuto che *“quanto alla verifica dell'efficacia della copertura, dal punto di vista sostanziale deve rilevarsi come l'andamento dei tassi euribor 6m si sia mantenuto costantemente al di sotto della barriera inferiore e, conseguentemente, l'operazione di per sé non si è, al momento, dimostrata efficace posto che la copertura contro il rischio di rialzo dei tassi si manifesta solo a partire da valori dell'euribor 6m superiori al 6,79%. In altre parole, pertanto, ad oggi l'operazione ha comportato per l'ente maggiori oneri di quelli che si sarebbero sostenuti in assenza del derivato in questione posto che, per l'appunto, il tasso euribor 6m di riferimento si è mantenuto ben al di sotto della barriera floor del 5,255%. Se però ci si pone nell'ottica della situazione di partenza, si deve rilevare come l'operazione, al netto dell'allungamento effettuato nel 2007, ha stabilizzato ad un livello mediamente inferiore una struttura del debito che ad inizio 2002 era per lo*

*più ad un tasso fisso maggiore dell'attuale livello pagato".*

L'Ente, nella medesima nota, specifica altresì che *"Quanto alla verifica dell'efficacia della copertura dal punto di vista sostanziale/formale secondo i principi contabili (...), si precisa che non è mai stata condotta una analisi di tale tipologia. Peraltro alla luce dei principi contabili nazionali riportati nell'OIC 32, si ritiene che trattandosi di strumenti finanziari aventi caratteristiche simili a quello dell'elemento coperto, l'efficacia della copertura, dal punto di vista formale, sia rispettata attraverso approccio qualitativo che dia conto della correlazione tra i due elementi"*.

Fermo restando che rimane indimostrato l'esito della verifica effettuata ai sensi del menzionato principio OIC 32, applicabile dal 1° gennaio 2016 e, quindi, dai Bilanci 2017, l'Ente conferma la concreta carenza di efficacia della copertura degli strumenti finanziari derivati in essere.

A tal proposito, si ricorda che, alla data dell'ultima rinegoziazione dei contratti in esame (2007), si poteva fare riferimento alla circolare MEF 27 maggio 2004 esplicativa del D.M. 1° dicembre 2003, n. 389, relativo al Regolamento concernente l'accesso al mercato dei capitali da parte degli enti territoriali, che, al paragrafo 3, specifica che *"E' implicito nell'acquisto del collar l'acquisto di un cap e la contestuale vendita di un floor, consentita unicamente al fine di finanziare la protezione dal rialzo dei tassi di interesse fornita dall'acquisto del cap. Il livello del tasso a carico dell'ente allo scattare delle soglie deve essere coerente sia con i tassi vigenti sul mercato sia con il costo della passività antecedente la conclusione dell'operazione derivata"*.

Tale disposizione, rivolta agli enti territoriali, diversamente da quanto avviene nel libero mercato per i soggetti terzi, non consentiva all'Ente di assumere una posizione passiva rispetto alle variazioni in diminuzione dei tassi ma solo, eventualmente, di proteggersi verso il rialzo dei medesimi ovvero negoziare posizioni passive in cui fosse dimostrabile la perfetta correlazione tra il rischio di rialzo (la probabilità determinata in un modello stocastico) e quello di ribasso tale da giustificare la vendita del *floor* nel (solo) caso di acquisto di un *collar* in un'ottica di finanziamento complessivo esclusivamente finalizzata all'acquisto del *cap* con esclusione, quindi, di qualsiasi asimmetria sfavorevole all'ente locale. Tali valutazioni, si precisa, si riferiscono al solo acquisto di un contratto *"collar"* perché altrimenti, in caso di negoziazione delle singole opzioni, l'Ente non avrebbe in nessun caso potuto vendere una opzione *floor*.

Per quanto attiene alle modalità di contabilizzazione degli strumenti finanziari derivati

nell'esercizio considerato, il Comune, con la nota n. 578476/2017, ha dichiarato che *“nel 2007 il mark to market complessivo dei derivati è stato fatto confluire in un fondo rischi del passivo patrimoniale, gestendo poi tutte le variazioni del mark to market come voce di costo (in caso di variazione negativa) o di ricavo (in caso di variazione positiva).”*. Inoltre, con nota n. 90223/2018 l'Ente specificava che *“Nel rendiconto 2015 figurano accantonamenti per euro 1.114.211,83 a titolo di differenza positivi swap che conformemente alle prescrizioni normative costituiscono avanzo vincolato. Non figura invece alcun accantonamento riferibile al mark to market. Sul punto si ritiene di esprimere la valutazione che non si rinvencono norme che esplicitamente impongono accantonamenti a fronte di mark to market negativi, ma solo la necessità che nella costruzione del bilancio si tenga conto, nei vari esercizi, della componente prevista a titolo di differenziali negativi. Per le altre informazioni richieste, il mark to market al 31.12.2015 di tutti i derivati risultava negativo per euro 24.091.497,00”*.

Se da un lato si ritiene conforme al paragrafo 3.23 dell'All. n. 4/2 al D.lgs. 118/2011 l'accantonamento in avanzo vincolato delle differenze positive dello *swap*, si nutrono perplessità in merito al mancato accantonamento del MTM negativo.

Pur non sussistendo, difatti, una regola esplicita in merito, anche nella logica di una implicita riferibilità dei principi contabili *ex* D.lgs. 118/2011 ai (soli) derivati di copertura, si ritiene opportuno valutare gli effetti di uno strumento finanziario non (o non più) qualificato “di copertura”, al pari di un qualsiasi altro rischio gestionale posto che lo scopo dell'accantonamento è solo quello di assolvere al principio della prudenza ma è neutro sul piano economico.

Per quanto attiene le informazioni relative alla contabilizzazione economico-patrimoniale, si prende atto delle modalità di sterilizzazione operate dall'Ente rappresentate nella predetta nota n. 90223/2018: *“Nello Stato Patrimoniale risultava presente un fondo rischi nel passivo pari ad euro 17.493.146; differenza rispetto al valore del mark to market pari ad euro 6.598.351,00 riguarda la componente Credit Default Swap contenuta in uno dei derivati non contabilizzata a fondo rischi in quanto non riferibile a componente di flusso atteso. Nella Riserva dello Stato Patrimoniale non compare alcuna voce in quanto solo con le modifiche normative introdotte successivamente si è provveduto alla ripresa del fondo rischi iscritto nel passivo anche come riserva di Stato Patrimoniale.”*.

Infine, si prende atto di quanto comunicato, da ultimo, con la nota n. 90223/2018, circa

l'avvio di un'attività di approfondimento finanziario e giuridico da parte del Comune di Venezia sui propri strumenti derivati finanziari volta alla verifica, tra l'altro, dell'eventuale mantenimento della titolarità degli stessi.

## STATO PATRIMONIALE

1. Il valore del Patrimonio netto del Comune di Venezia è così schematizzabile:

<b>A) PATRIMONIO NETTO</b>	
Fondo di dotazione	752.848.064,79
Riserve	
<i>da risultato economico di esercizi precedenti</i>	<b>-21.985.128,49</b>
<i>da capitale</i>	0,00
<i>da permessi di costruire</i>	2.591.386,40
Risultato economico dell'esercizio	<b>-22.828.677,10</b>
<b>TOTALE PATRIMONIO NETTO (A)</b>	<b>710.625.645,60</b>

Fonte: Comune di Venezia, nota n. 578476/2017

La somma algebrica delle voci che compongono il Patrimonio netto, essendo negativa la voce delle riserve "*a) da risultato economico di esercizi precedenti*" (euro - 21.985.128,89) per effetto del riporto a nuovo delle perdite dell'esercizio precedente al netto della totale erosione della Riserva da permessi di costruire per euro 85.230.018,95 (come da Relazione al Rendiconto 2014), assume un saldo complessivo inferiore a quello relativo al Fondo di dotazione che, in base al principio contabile 6.3, All. 4/3, D.lgs. 118/2011, "*rappresenta la parte indisponibile del patrimonio netto, a garanzia della struttura patrimoniale dell'ente*" anche considerato che "*Le riserve costituiscono la parte del patrimonio netto che, in caso di perdita, è primariamente utilizzabile per la copertura, a garanzia del fondo di dotazione previa apposita delibera del Consiglio salvo le riserve indisponibili, istituite a decorrere dal 2017, che rappresentano la parte del patrimonio netto posta a garanzia dei beni demaniali e culturali o delle altre voci dell'attivo patrimoniale non destinabili alla copertura di perdite*".

Pertanto, al termine del 2015, il Patrimonio netto, nominalmente positivo per euro 710.625.645,60, risulta incapiente per euro 42.222.419,19 rispetto al Fondo di dotazione, pari a euro 752.848.064,79, con conseguente, temporaneo, disequilibrio patrimoniale.

Si consideri, inoltre, che il punto 6.3, All. 4/3, D.lgs. 118/2011, stabilisce che "*Le riserve costituiscono la parte del patrimonio netto che, in caso di perdita, è primariamente utilizzabile per la copertura, a garanzia del fondo di dotazione previa apposita delibera del Consiglio, salvo le riserve indisponibili, istituite a decorrere dal 2017, che*

rappresentano la parte del patrimonio netto posta a garanzia dei beni demaniali e culturali o delle altre voci dell'attivo patrimoniale non destinabili alla copertura di perdite: 1) "riserve indisponibili per beni demaniali e patrimoniali indisponibili e per i beni culturali", di importo pari al valore dei beni demaniali, patrimoniali e culturali iscritto nell'attivo patrimoniale, variabile in conseguenza dell'ammortamento e dell'acquisizione di nuovi beni".

La rappresentazione disgiunta del valore del Fondo di dotazione rispetto alle suddette riserve è stata operata dall'Ente nel Rendiconto 2016, nel quale (cfr. Relazione sulla gestione 2016 di cui alla delibera di Giunta comunale n. del 28 marzo 2017) "Il fondo di dotazione rappresenta la parte indisponibile del patrimonio netto. Alla chiusura dell'esercizio la consistenza dello stesso risulta come segue: fondo di dotazione al netto dei beni demaniali, patrimoniali indisponibili e culturali -34.378.351,65, valori dei beni demaniali, patrimoniali indisponibili e culturali 787.226.416,44".

Si osservi che mentre sul piano meramente algebrico il valore del Fondo di dotazione iscritto a bilancio comunque corrisponde alla somma delle due voci che lo compongono, altrettanto non si può dire sul piano sostanziale poiché una rappresentazione disgiunta dei predetti valori avrebbe posto in evidenza, per il 2015, una ulteriore incapienza del Patrimonio netto quale differenza tra lo stesso e il maggior valore del Fondo di dotazione (euro 787.226.416,44).

Si conclude prendendo atto, con riserva di verifica in sede di analisi del Rendiconto 2016, che dal Rendiconto della gestione per tale esercizio si apprende il superamento del temporaneo squilibrio rilevato nel 2015 e la ricostituita capienza del Patrimonio netto rispetto al Fondo di dotazione, come di seguito rappresentato:

STATO PATRIMONIALE – (PASSIVO)			
		2016	2015
	<b>A) PATRIMONIO NETTO</b>		
I	Fondo di dotazione	752.848.064,79	752.848.064,79
II	Riserve		
a	da risultati economici esercizi precedenti	-44.813.805,59	-21.985.128,49
b	da capitale	43.951.981,63	0,00
c	da permessi a costruire	16.527.948,78	2.591.386,40
III	Risultato economico dell'esercizio	9.946.965,85	-22.828.677,10
	<b>TOTALE PATRIMONIO NETTO (A)</b>	<b>778.461.155,46</b>	<b>710.625.645,60</b>

Fonte: Rendiconto della gestione per l'esercizio finanziario 2016

Si aggiunga che il Patrimonio netto, quale "differenza tra le attività e le passività di bilancio" (OIC 28 e punto 9.3, All. 4/3, D.lgs. 118/2011), rappresenta, ovviamente, una



grandezza ideale, per cui, al fine di valutarne la qualità, è necessario fare riferimento alla composizione strutturale dell'Attivo.

A tale proposito, si osserva che l'Attivo (euro 3.605.865.421) del Comune è costituito (pressoché integralmente) per euro 3.240.659.078 da Immobilizzazioni (al lordo della componente iscritta alla classe E) del Passivo “*Contributi agli investimenti da altre amministrazioni pubbliche*”) in gran parte materiali (euro 3.043.890.671) e per (soli) euro 364.568.538 da Attivo circolante.

La “ricchezza” dell'Ente, pertanto, è concentrata per l'84,4% sulle immobilizzazioni materiali, connotate in taluni casi da vincoli di indisponibilità o, comunque, dalla difficile realizzabilità finanziaria.

Con riferimento alla valutazione complessiva del Patrimonio netto, inoltre, il Comune, riferisce di un'attività di inventariazione non ancora completata a causa sia dell'ingente patrimonio immobiliare detenuto (circa 17.000 unità immobiliari) sia dell'adeguamento dei sistemi informatici di inventariazione seppure dichiara di aver proceduto in via prudenziale nell'iscrizione dei valori attuali rispetto a quelli derivanti da una completa attuazione delle previsioni normative di cui al D.lgs. 118/2011.

Tanto è confermato con riguardo alle “immobilizzazioni in corso o lavori in economia” (per euro 2.101.717.151,43), per le quali l'Ente, con la nota n. 578476/2017, fornisce chiarimenti in merito alle difficoltà di piena attuazione del principio contabile 6.1.1, All. 4/3, D.lgs. 118/2011, che impone l'iscrizione a Stato patrimoniale quali “*cespiti di proprietà e piena disponibilità dell'ente non ancora utilizzabili perché in fase di realizzazione o, sebbene realizzati, non ancora utilizzabili da parte dell'ente*” a causa di “*problemi di natura procedimentale/informatica che non hanno consentito nel tempo lo scarico da un lato delle immobilizzazioni in corso a cespiti, dall'altro i risconti a sterilizzazione degli ammortamenti*” e ferma restando che “*Per ovviare a tale problematicità tra la fine del 2016 ed il 2017 è stata avviata una attività di rideterminazione puntuale del valore al 31.12.2016 delle immobilizzazioni in corso e dei risconti passivi. Tale attività, conclusasi il 13.09.2017, ha consentito di ridefinire i valori in € 364.054.354,72 per le immobilizzazioni in corso ed in € 216.659.435,41 il valore dei risconti passivi al 31.12.2016. Parallelamente è stato anche avviato un gruppo di lavoro per una corretta gestione dei flussi informativi che consenta di tenere aggiornate le relative movimentazioni*”.

Tanto premesso, la Sezione si riserva la verifica del perfezionamento dell'attività in

*itinere* di adeguamento delle proprie scritture alla nuova disciplina introdotta con il D.lgs. 118/2011 in occasione del controllo del successivo Rendiconto.

## **CONTO ECONOMICO**

1. Nell'ambito dei costi sostenuti dal Comune, è stato affrontato un approfondimento della spesa per la contrattazione integrativa del personale, in considerazione del mancato rispetto del Patto di stabilità interno, come visto, per gli esercizi 2014 e 2015.

L'Ente, infatti, ha subito l'applicazione delle sanzioni di cui, tra le altre, all'art. 31, c. 26, lett. d) della L. 183/2011 che prevede che il divieto di *“procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto”* e all'art. 40, c. 3-quinques del D.lgs. 165/2001 (come modificato dal D.lgs. 75/2017) il quale stabilisce che *“La contrattazione collettiva nazionale dispone, per le amministrazioni di cui al comma 3 dell'articolo 41, le modalità di utilizzo delle risorse indicate all'articolo 45, comma 3-bis, individuando i criteri e i limiti finanziari entro i quali si deve svolgere la contrattazione integrativa. Le regioni, per quanto concerne le proprie amministrazioni, e gli enti locali possono destinare risorse aggiuntive alla contrattazione integrativa nei limiti stabiliti dalla contrattazione nazionale e nei limiti dei parametri di virtuosità fissati per la spesa di personale dalle vigenti disposizioni, in ogni caso nel rispetto degli obiettivi di finanza pubblica e di analoghi strumenti del contenimento della spesa”* precisando che *“Nei casi di violazione dei vincoli e dei limiti di competenza imposti dalla contrattazione nazionale o dalle norme di legge, le clausole sono nulle, non possono essere applicate e sono sostituite ai sensi degli articoli 1339 e 1419, secondo comma, del codice civile. In caso di superamento di vincoli finanziari accertato da parte delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, del Dipartimento della funzione pubblica o del Ministero dell'economia e delle finanze è fatto altresì obbligo di recupero nell'ambito della sessione negoziale successiva, con quote annuali e per un numero massimo di annualità corrispondente a quelle in cui si è verificato il superamento di tali vincoli.”*.

È necessario precisare che il Comune di Venezia, in quanto destinatario dei contributi della Legge speciale per la salvaguardia di Venezia, ha beneficiato del regime derogatorio di cui all'art. 18 del D.l. 16/2014, convertito con L. 68/2014, il quale dispone che *“Per gli anni 2014 e 2015, ai comuni assegnatari di contributi pluriennali stanziati per le*

*finalità di cui all'articolo 6, della legge 29 novembre 1984, n. 798, che non hanno raggiunto l'obiettivo del patto di stabilità interno non si applica la sanzione di cui al comma 26, lettera d), dell'articolo 31 della legge 12 novembre 2011, n. 183”*

Ciò premesso, l’Ente con nota n. 117478/2018 ha dichiarato che *“Poiché il divieto di assunzioni comprendeva anche l'impossibilità di incrementare il Fondo, l'esonero dal divieto di assunzioni comprendeva anche la possibilità di finanziare il Fondo incentivante con risorse aggiuntive. Il decreto legge 6/3/2014 n. 16, è stato successivamente modificato dall'art. 10, comma 12-vicies semel, del D.L. 31 dicembre 2014, n. 192, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2015, n. 11, il quale lo ha esteso anche all'anno 2015 rendendo possibile prevedere nuove assunzioni e lo stanziamento di risorse aggiuntive nella parte variabile del Fondo anche per le risorse decentrate dell'anno 2015 ai sensi dell'art. 15 comma 2 e comma 5 del CCNL 01/04/1999. Per l'anno 2016, in assenza di una proroga dell'art. 18 del decreto-legge n. 16/2014 o di una analoga norma di salvaguardia, non si è proceduto allo stanziamento di alcuna somma a titolo di risorse aggiuntive nel fondo 2016, che conseguentemente è stato integralmente finanziato con sole risorse stabili.”*.

Sul punto, si ritiene di non condividere l’interpretazione fornita dal Comune in considerazione della riferibilità della deroga prevista dal legislatore al solo divieto di assunzioni, con conseguente perduranza, per contro, dell’applicabilità, per l’esercizio di riferimento, della disposizione in materia di contrattazione integrativa sopra riportata (in tal senso, Sez. Sicilia n. 32/2017/PAR, seppure riferita alla deroga dell’art. 36, c. 26, lett. a della L. 183/2011 prevista dall’art. 7, c. 1, del D.l. 113/2016 per gli enti inadempienti al Patto che versano in condizioni di difficoltà finanziaria in conseguenza di un processo di riordino normativo).

**2.** Si conferma per l’esercizio 2015 un risultato economico di fine esercizio, seppure in miglioramento rispetto al 2014 (euro -113.307.527,45), di valore negativo (euro -22.828.677,10).

L’Ente, ai sensi del punto 6.3 del principio contabile di cui all’All. n. 4/3 al D.lgs. 118/201, in base al quale *“Le riserve costituiscono la parte del patrimonio netto che, in caso di perdita, è primariamente utilizzabile per la copertura, a garanzia del fondo di dotazione previa apposita delibera del Consiglio (...) Qualora il patrimonio netto (escluso il fondo di dotazione) non dovesse essere capiente rispetto alla perdita d’esercizio, la parte eccedente è rinviata agli esercizi successivi (perdita portata a nuovo)*

*al fine di assicurarne la copertura con i ricavi futuri*”, nei limiti delle proprie disponibilità, ha ripianato la perdita del 2014 con le seguenti modalità (cfr. Relazione sulla gestione 2015):

- riporto a nuovo di euro 21.985.128,49, valore rinvenibile alla voce A) II, *“Riserve - da risultati economici esercizi precedenti”*, del Patrimonio netto;
- copertura della restante parte della perdita mediante utilizzo del risultato positivo dell’esercizio 2013, pari ad euro 6.092.380,01, e del totale della Riserva da permessi di costruire per euro 85.230.018,95.

In osservanza del predetto principio si è determinata, pertanto, a fine 2015, la già evidenziata incapienza del Patrimonio netto.

Con riferimento al 2015, la perdita di esercizio deriverebbe in larga parte dagli effetti negativi della voce D) del Conto economico afferente le rivalutazioni e svalutazioni delle attività finanziarie (euro -21.613.385,92) in parte mitigati dall’apporto positivo dei proventi straordinari (euro 6.594.327,26) e della gestione caratteristica afferente le partecipazioni (euro 1.190.099,03).

È necessario stigmatizzare che, anche per il 2015, ancorché in forte miglioramento rispetto al precedente esercizio, permane con segno negativo anche il risultato della gestione operativa A-B (euro -1.946.814,91)

Si conclude osservando che il disequilibrio finanziario in cui versa il Comune, scaturisce, quale manifestazione finanziaria necessaria, dal sottostante mancato raggiungimento dell’equilibrio economico di cui al principio contabile n. 15 dell’All. 4/1 del D.lgs. 118/2011, quale *“garanzia della capacità di perseguire le finalità istituzionali ed innovative di un’amministrazione pubblica in un mercato dinamico”*, con conseguente necessità che l’Ente persegua *“Il principio dell’equilibrio di bilancio (...) inteso in una versione complessiva ed analitica del pareggio economico, finanziario e patrimoniale che ogni amministrazione pubblica pone strategicamente da dover realizzare nel suo continuo operare nella comunità amministrata.”*.

## **PQM**

la Sezione regionale di controllo per il Veneto:

- raccomanda il monitoraggio dello stabile mantenimento degli equilibri di medio-lungo termine con particolare riguardo al raggiungimento di un margine non negativo tra accertamenti e impegni della competenza al netto delle componenti del FPV anche tenuto

- conto della tensione di liquidità affrontata da diversi esercizi oltre quello di riferimento;
- raccomanda l'attuazione di un percorso di ripiano del disavanzo in una logica di effettivo risanamento delle finanze comunali alla luce dell'avvenuta copertura contabile della quota di competenza dell'esercizio per effetto della mera riduzione dei vincoli a vario titolo costituiti sul risultato di amministrazione;
  - rileva il mancato accantonamento per euro 624.537,59 al Fondo per le perdite delle società partecipate previsto dall'art. 1, cc. 550 e ss., L. 147/2013 con riferimento alla società Vega s.c.a.r.l.;
  - rileva l'erronea imputazione al Fondo crediti di dubbia esigibilità di parte delle risorse derivanti da sanzioni del Codice della strada di cui agli artt. 142, cc. 12-*bis* e ss. e 208, cc. 4 e ss. D.lgs. 285/92, originariamente accertate e vincolate, ma non utilizzate e confluite nell'avanzo di amministrazione in quota vincolata;
  - rileva il perdurare di una grave crisi di liquidità caratterizzata dal reiterato e prolungato ricorso all'istituto delle anticipazioni di cassa, con incremento del correlato onere economico-finanziario, e dall'ingente presenza di entrate vincolate non ricostituite a fine esercizio;
  - richiama il Comune, in considerazione dell'ingente ammontare dei residui attivi sussistenti a vario titolo verso soggetti dallo stesso partecipati, all'esercizio dei propri doveri di socio pubblico nel perseguimento di un equilibrio economico-finanziario di detti soggetti in contemperamento con la salvaguardia dei propri equilibri finanziari anche al fine di un soddisfacimento efficiente ed economico degli interessi pubblici esternalizzati;
  - invita l'Ente all'adozione di un adeguato sistema di rilevazione delle presenze turistiche nel territorio comunale al fine di un efficace riscossione dell'imposta di soggiorno (IDS) di cui all'art. 24, D.lgs. 23/2011;
  - accerta per l'esercizio 2015 la violazione del Patto di stabilità interno ai sensi dell'art. 30 della L. 183/2011 e *ss.mm.ii.*;
  - raccomanda il rispetto dell'art. 179, c. 2, lett. *c-bis*), D.lgs. 118/2011, nell'accertamento delle entrate derivanti da trasferimenti e contributi da altre amministrazioni pubbliche a seguito della comunicazione dei dati identificativi dell'atto amministrativo di impegno dell'amministrazione erogante;
  - sollecita il completamento del Piano di risanamento aziendale e di ristrutturazione societaria del Gruppo Casinò per il raggiungimento di una complessiva efficiente struttura

di costi-ricavi dell'attività del gioco unitamente alla definizione di una misura del Canone che eviti il sistematico generarsi di una perdita di esercizio per la CdVG s.p.a.;

- sollecita il completamento delle operazioni di conciliazione tra le reciproche partite debitorie e creditorie con le proprie società partecipate;

- raccomanda il costante rispetto dei principi di trasparenza e contenimento dei costi nell'esercizio dei poteri di *governance* verso le proprie società partecipate, con particolare riguardo alle politiche assunzionali;

- raccomanda il monitoraggio dell'indebitamento, in termini di prudente valutazione della solvibilità, anche tenendo conto delle fidejussioni e dei *patronage* forti, soprattutto se rilasciati nei confronti di soggetti partecipati controllati dall'Ente;

- raccomanda il proseguimento dell'attività di approfondimento giuridico e finanziario avviata in merito alla titolarità di strumenti finanziari derivati;

- sollecita il completamento delle attività di inventariazione del proprio patrimonio immobiliare e di adeguamento delle scritture alla contabilità armonizzata;

- raccomanda il costante monitoraggio dell'equilibrio economico ai sensi del principio contabile n. 15 dell'All. 4/1 del D.lgs. 118/2011.

Si rammenta l'obbligo di pubblicazione della presente pronuncia ai sensi dell'art. 31 del D.lgs. 14 marzo 2013, n. 33.

Copia della presente pronuncia sarà trasmessa al Presidente del Consiglio comunale, al Sindaco ed all'Organo di revisione economico-finanziaria del Comune di VENEZIA (VE).

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 22 maggio 2018.

Il Magistrato relatore

F.to Elisabetta Usai

Il Presidente

F.to Diana Calaciura Traina

Depositata in Segreteria il 21 giugno 2018

IL DIRETTORE DI SEGRETERIA

F.to Dott.ssa Raffaella Brandolese