



REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 5 ottobre 2016, composta da:

Dott.ssa Diana CALACIURA TRAINA Presidente

Dott. Giampiero PIZZICONI Primo Referendario

Dott. Tiziano TESSARO Primo Referendario, relatore

Dott.ssa Francesca DIMITA Primo Referendario

Dott.ssa Daniela ALBERGHINI Referendario

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 d.lgs. 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, D.L. 174/2012, convertito dalla legge 213 del 7 dicembre 2012;

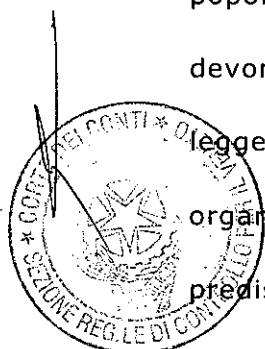
VISTA la legge 27 dicembre 2013, n. 147 (legge di stabilità 2014);

VISTA la deliberazione della Sezione delle autonomie della Corte dei conti n. 13/SEZAUT/2015/ INPR del 9 marzo 2015 recante "...le linee guida, i relativi questionari allegati (distinti per province, comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti e comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti) e le annesse appendici, cui devono attenersi, ai sensi dell'art. 1, commi 166 e seguenti della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria per il 2006), gli

organismi di revisione economico-finanziaria degli enti locali nella predisposizione della relazione sul rendiconto dell'esercizio 2014";

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

VISTA la deliberazione n. 87/2016/INPR con la quale la Sezione ha approvato il programma di lavoro per l'anno 2016 nella quale, in ordine al punto D.1., relativo al controllo sugli enti locali della regione del Veneto ai sensi legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, commi 166, veniva stabilito che: "...i controlli sugli Enti Locali dovranno essere razionalizzati attraverso la ricomposizione della molteplicità delle attribuzioni assegnati alla Sezione ad una analisi



complessivamente orientata alla verifica della regolarità amministrativo-contabile degli stessi, e dei rispettivi organismi partecipati, nonché del funzionamento dei sistemi di controllo interno”;

ESAMINATA la relazione sul rendiconto di gestione per l'esercizio finanziario 2014, redatta dall'organo di revisione del Comune di Minerbe sulla base dei criteri indicati dalla Sezione delle Autonomie con la deliberazione sopra indicata;

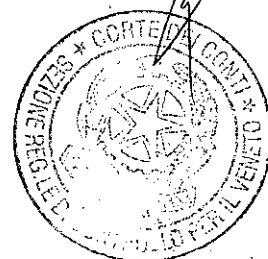
VISTA l'ordinanza presidenziale n. 47/2016, che ha deferito la questione all'esame collegiale della Sezione per la pronuncia specifica ex art 1, commi 166 e seguenti, della L. 266/2015;

UDITO il magistrato relatore, dott. Tiziano Tessaro;

CONSIDERATO che in sede di esame della relazione sul suindicato rendiconto sono emerse irregolarità che non rientrano nelle ipotesi per le quali la Sezione deve adottare apposita pronuncia;

FATTO E DIRITTO

1. L'articolo 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 ha attribuito alle Sezioni regionali della Corte dei conti una tipologia di controllo avente ad oggetto i bilanci di previsione ed i rendiconti degli enti locali. Tale controllo si svolge sulla base di relazioni - redatte in conformità alle linee guida approvate in sede centrale - nelle quali gli organi di revisione danno conto del rispetto degli obiettivi annuali posti dal Patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dagli articoli 119, comma sesto, della Costituzione e 202, comma



1, TUEL e di ogni altra grave irregolarità contabile o finanziaria in ordine alle quali l'amministrazione non abbia adottato le misure correttive segnalate dall'organo di revisione.

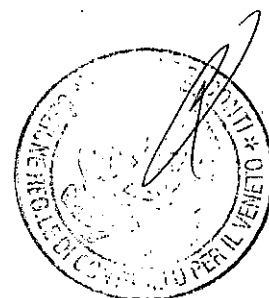
Detto controllo, ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità, si affianca, completandolo, al controllo sulla gestione in senso stretto che, avendo ad oggetto l'azione amministrativa nel suo complesso e servendo ad assicurare che l'uso delle risorse pubbliche avvenga nel modo più efficace, economico ed efficiente, tralascerebbe di occuparsi anche degli aspetti di natura finanziaria e della struttura e della gestione del bilancio che, viceversa, costituiscono l'oggetto del controllo ex art. 1, comma 166, L. 266/2005 (Corte cost. 7 giugno 2007, n. 179 e 9 febbraio 2011, n. 37).

Qualora dall'esame delle relazioni pervenute o eventualmente anche sulla base di altri elementi, le sezioni regionali accertino che l'ente abbia assunto comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria ovvero che non abbia rispettato gli obiettivi posti dal patto, adottano specifica pronuncia e vigilano sull'adozione, da parte dell'ente locale, delle necessarie misure correttive.

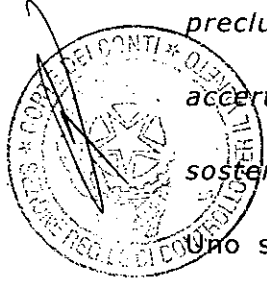
Tanto l'adozione di specifiche pronunce di grave irregolarità contabile, quanto la segnalazione di irregolarità non gravi ovvero di sintomi di criticità, hanno lo scopo di riferire all'organo elettivo e di dare impulso alle opportune misure correttive, la cui congruità potrà essere valutata dalla Sezione nell'ambito del controllo sull'intero ciclo di bilancio.

In tale quadro legislativo, è stato inserito l'articolo 6, comma 2, d.lgs. 6 settembre 2011, n. 149 il quale, rafforzando il controllo reso dalla Corte dei conti, ha stabilito che, qualora dalle pronunce delle sezioni regionali di controllo emergano *"comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria, violazioni degli obiettivi della finanza pubblica allargata e irregolarità contabili o squilibri strutturali del bilancio dell'ente locale in grado di provocarne il dissesto finanziario"* e lo stesso ente non abbia adottato le necessarie misure correttive, la sezione regionale competente, accertato l'inadempimento, trasmetta gli atti al prefetto e alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica. Come precisato dalla Sezione delle Autonomie (deliberazione 2/AUT/2012/QMIG), l'articolo 6, comma 2, del d.lgs. citato conferma le attribuzioni intestate alle sezioni regionali di controllo le quali, una volta riscontrate le gravi criticità nella tenuta degli equilibri di bilancio da parte dell'ente, tali da provocarne il dissesto, non si limitano a vigilare sull'adozione delle misure correttive tempestivamente proposte, come già previsto dall'articolo 1, comma 168, L. n. 266/2005, bensì accertano il loro adempimento entro un termine determinato dalle sezioni stesse (punto n. 4 della deliberazione).

Inoltre, il D.L. 10 ottobre 2012, n. 174 convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 dicembre 2012, n. 213 ha, tra l'altro, ulteriormente potenziato la vigilanza sull'adozione delle misure correttive prevedendo, all'art. 3, comma



1, lettera e), che l'accertamento da parte delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti di *"squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spesa, 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."*



Uno specifico approfondimento è stato svolto, sulla scorta delle indicazioni ermeneutiche fornite dalla Sezione Autonomie, oltreché sulle operazioni di razionalizzazione delle partecipazioni societarie contemplate dalla legge 190/2014 (e ora previste, con diverse scadenze e contenuti, dal D.lgs. 175/2016), sulle modalità con le quali l'Ente ha realizzato la fondamentale operazione propedeutica all'applicazione dei nuovi principi dell'armonizzazione contabile (primo, fra tutti, il principio della competenza finanziaria potenziata) rappresentata dal riaccertamento straordinario dei

residui. Il tutto, peraltro, senza tralasciare l'esame accurato delle risultanze dei questionari approvati dalla Sezione Autonomie in ossequio all'art. 1, comma 166, della legge 266/2005, e redatti dall'organo di revisione, che ha quindi imposto il necessario approfondimento istruttorio effettuato dalla Sezione e sfociato nelle specifiche note, ricordate in premessa, per la rilevazione delle criticità gestionali.

2. In esito all'istruttoria svolta è emerso che il Comune di Minerbe ha approvato il riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi, espressamente richiesto dall'art. 3, comma 7, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, con delibera n. 27 del 29 aprile 2015.


Dall'esame dei prospetti in possesso, si rileva che l'Ente riporta un risultato di amministrazione al 31.12.2014 determinato nel conto di bilancio, di € 192.200,36, oltre al FPV per € 107.212,21, con un risultato di amministrazione all'1.1.2015, dopo il riaccertamento straordinario dei residui, di € 299.412,57. Il Comune, ancora, precisa che la rideterminazione del risultato di amministrazione al 1° gennaio 2015 non comporta un aumento effettivo dell'avanzo in quanto il FPV proviene da residui già presenti nel conto del bilancio 2014 che, per effetto delle nuove regole contabili ex D.Lgs. 118/2011, devono essere eliminati dal conto dei residui e reimputati nella competenza: salvo poi specificare che il risultato di amministrazione al primo gennaio 2015, dopo il riaccertamento straordinario dei residui, pari, come sopra detto ad € 299.412,57,



si divide in parte vincolata per € 37.730,00 e parte disponibile per € 261.682,57.

Vale a pena di evidenziare che il vincolo di € 37.730,00 era già presente nel rendiconto 2014 e corrispondeva a "*possibili minori entrate future nei residui attivi*" e "*possibili oneri per ripiano debiti/perdite del Consorzio per lo sviluppo del basso Veronese in liquidazione*".

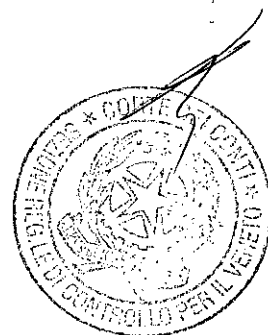
La Sezione evidenzia, a seguito dell'istruttoria, che parrebbero non esservi state cancellazioni di residui attivi o passivi per obbligazioni insussistenti, per cui il risultato di amministrazione al 31.12.2014 dovrebbe rimanere uguale anche dopo il riaccertamento straordinario dei residui e che non sarebbe stato costituito alcun fondo per crediti di dubbia esazione.




In ordine a questo punto, la Sezione osserva che l'art. 3, comma 7, lettera e) del D.Lgs. 23/06/2011, n. 118 prevede che le amministrazioni pubbliche provvedono al riaccertamento straordinario dei residui, consistente, tra l'altro, "nell'accantonamento di una quota del risultato di amministrazione al 1° gennaio 2015, rideterminato in attuazione di quanto previsto dalla lettera b), al fondo crediti di dubbia esigibilità. L'importo del fondo è determinato secondo i criteri indicati nel principio applicato della contabilità finanziaria di cui all'allegato n. 4.2. Tale vincolo di destinazione opera anche se il risultato di amministrazione non è capiente o è negativo (disavanzo di amministrazione)". Tale accantonamento non è oggetto di impegno e genera un'economia

di bilancio che confluisce nel risultato di amministrazione.

Già fin dal primo esercizio di applicazione del principio contabile, è disposto che l'ente, in sede di rendiconto, accantoni nell'avanzo di amministrazione "l'intero importo del fondo crediti di dubbia esigibilità quantificato nel prospetto riguardante il fondo allegato al rendiconto di esercizio, salva la facoltà prevista dalla recente normativa per gli esercizi dal 2015 al 2018". In particolare, "Il primo accantonamento di una quota del risultato di amministrazione al fondo crediti di dubbia esigibilità è eseguito in occasione del riaccertamento straordinario dei residui, ed è effettuato con riferimento all'importo complessivo dei residui attivi risultanti dopo la cancellazione dei crediti al 31 dicembre 2014 cui non corrispondono obbligazioni perfezionate e scadute alla data del 1° gennaio 2015". Va rammentato al riguardo (Sezione delle Autonomie n. 4/SEZAUT/2015/INPR) che *"Un corretto riaccertamento straordinario dei residui - dal lato sia delle entrate che delle spese - e l'istituzione di un "idoneo" Fondo crediti di dubbia esigibilità, costituiscono strumenti basilari per la partenza della nuova contabilità e per la salvaguardia dell'equilibrio unitario della finanza pubblica, che trova nei novellati artt. 81, 97, 117 e 119 Cost. il parametro cui deve informarsi l'attuazione della predetta disciplina (in tal senso, cfr. C. cost., sentenza n. 88 del 2014)"*. Di talche', l'irregolarità della mancata costituzione del fondo al 1° gennaio 2015 -immediatamente rilevabile dal prospetto 5.2. (allegato al D. Lgs n. 118/2011), così come compilato dall'Amministrazione e unito alla delibera di approvazione del



riaccertamento straordinario dei residui - suscita fondate perplessità circa la correttezza della procedura seguita dall'Ente, alla luce delle indicazioni fornite dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti (delibera n. 32 del 2015). Il che comporta relativamente alla costituzione del "Fondo crediti dubbia esigibilità", strumento di assoluta centralità nell'ambito del nuovo sistema, l'esigenza di evitare che il risultato di amministrazione risulti alimentato da risorse che devono essere accantonate per la tutela dei crediti di difficile esazione, da considerarsi pertanto indisponibili: trattandosi quindi di un fondo rischi reso necessario dal fatto che le entrate vanno accertate per l'intero importo del credito, anche se non è certa la riscossione integrale, in tal modo si evita che le entrate di dubbia esigibilità, previste ed accertate nel corso dell'esercizio, possano finanziare spese esigibili nel corso del medesimo esercizio.

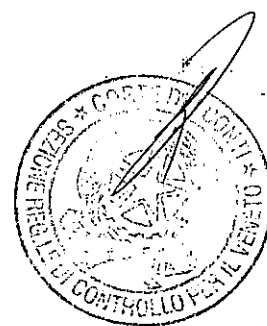
**3.** Il Collegio sottolinea pertanto la necessità della verifica dell'equilibrio di bilancio, che richiederà di conseguenza uno sforzo supplementare sul versante gestionale da parte dell'Ente, volto a declinare in modo appropriato le esigenze sottese alla corretta applicazione dei principi contabili, in ossequio ai principi enunciati dalla giurisprudenza costituzionale sul punto (Corte cost. n.70/2012). Si osserva, infatti, che, in un'ottica di sana gestione che permea l'intero ordinamento e la cui cogenza deriva direttamente dalla sua riconosciuta matrice comunitaria, non si possono generare alterazioni sostanziali dell'equilibrio, in relazione alla puntuale e necessaria osservanza del principio costituzionale

posto dal nuovo art. 97 della Costituzione (a mente del quale le pubbliche Amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico), oltreché naturalmente dell'art. 81 della Costituzione.

Ciò premesso, la Sezione rileva una significativa riduzione nell'ammontare degli accertamenti derivanti dal recupero dell'evasione tributaria rispetto al biennio 2012-2013 (rispettivamente pari ad € 64.175 e ad € 19.226,52): nell'esercizio finanziario 2014 la somma accertata risulta pari ad € 9.920,87, completamente riscossa.

La Sezione vuole sottolineare che il mancato o ritardato avvio del programma di recupero dell'evasione tributaria pone in evidenza un comportamento astrattamente foriero di gravi responsabilità dell'Amministrazione, tanto più che la relativa violazione può portare a situazioni di danno erariale dovute al mancato rispetto di termini posti da norme di legge.

Nello specifico, il mancato avvio del recupero dell'evasione tributaria, come parrebbe nel caso di specie, diviene in quest'ottica un comportamento inaccettabile, antitetico rispetto ai parametri disegnati dalla carta costituzionale: osta a ciò, del resto, l'indefettibile principio generale della indisponibilità dell'obbligazione tributaria - riconducibile ai principi di capacità contributiva (art. 53, comma 1, della Costituzione) ed imparzialità nell'azione della pubblica amministrazione (art. 97 della



Costituzione), espressione entrambi del più generale principio di eguaglianza nell'ambito dei rapporti tributari - in quanto si verte in materia di obbligazioni periodiche imposte "*ope legis*" e non collegate ad attività volitiva degli organi di gestione (vedi, ex multis, C. Conti reg. Sardegna sez. giurisd., 21 febbraio 1994, n. 79).

Dall'*indisponibilità* dell'obbligazione tributaria, vincolata ed ex lege, si ricava quindi la norma della *irrinunciabilità* della potestà impositiva, con i corollari della *non prorogabilità* del recupero delle somme a tale titolo dovute, della necessità che l'azione del Comune sia tempestivamente volta ad evitare la prescrizione del credito tributario e della competenza dell'organo gestionale all'attuazione del rapporto tributario.

Né il principio della indisponibilità è stato messo in discussione, per le Regioni e le autonomie locali, dal nuovo assetto costituzionale derivante dalla riforma del titolo V, parte II della Costituzione, posto che il vigente articolo 119 della Costituzione prevede che Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, fra i quali si annovera senz'altro il cennato principio di indisponibilità dell'obbligazione tributaria.

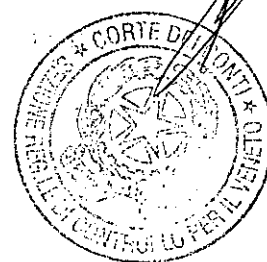
Del resto, il principio dell'indisponibilità dell'obbligazione tributaria risulta derogabile, nel nostro ordinamento, soltanto in forza di disposizioni di legge eccezionali (come tali da interpretarsi



restrittivamente) che, nel rispetto del principio di legalità e operando un bilanciamento fra esigenze contrastanti, sacrificano gli interessi tutelati dagli articoli 53 e 97 della Costituzione, in favore di altri interessi, costituzionalmente garantiti, di rango pari o superiore (Corte dei conti, Sez. Reg. Controllo Piemonte, del. 7/par/2007 del 28.06.2007), che peraltro qui non vengono assolutamente in rilievo.

Al contrario, deve essere posta in evidenza la sostanziale illiceità di qualsiasi azione od omissione volta a procrastinare l'adempimento degli obblighi tributari che, in quanto tali, vincolano a doveri ineludibili di solidarietà (art. 23 della Costituzione) e la cui inosservanza determina sperequazioni non accettabili rispetto a chi osserva tempestivamente e scrupolosamente gli obblighi medesimi.

4. Dall'analisi della relazione sul rendiconto 2014 e dai dati in possesso di questa Corte, la situazione di precarietà degli equilibri di bilancio sembra confermata, anche per l'esercizio finanziario 2014, dal ricorso all'anticipazione di tesoreria. La Sezione rammenta che, in sede di istruttoria sul rendiconto 2013, l'Ente, anche per il 2014, aveva riferito che *"nel corso dell'esercizio 2014 si è dovuto ricorrere all'anticipazione di tesoreria per un ammontare complessivo di € 42,833,51, per n. 4 giorni di utilizzo ... il fondo cassa al 31/12/2014 è risultato pari ad € 347.111,89... per il 2014 hanno concorso ancora in negativo sia nell'utilizzo dell'anticipazione che nel saldo finale di cassa i ritardi dei seguenti enti nell'erogazione di trasferimenti/contributi per la somma totale*



di 253.600,00 circa, rilevata al 31/12/2014 che se fosse stata erogata al comune nel 2014 avrebbe permesso di elevare il fondo cassa finale a circa € 600.600,00: Ministero Interno... Regione Veneto... Avepa. Pertanto la sofferenza dei singoli anni a livello di flussi di cassa nel realizzo dei relativi equilibri di parte corrente non deriva unicamente dalla gestione comunale, ma va imputata per la maggior parte a fattori esterni derivanti da ritardi dello Stato ed Amministrazioni pubbliche nell'erogare somme dovute al comune. Conseguentemente il perdurare di tali ritardi potrà divenire causa di ulteriori e maggiori difficoltà al comune quando sarà tenuto all'applicazione ed al rispetto dell'art. 9 della Legge n. 243/2012".

Oltre alla citata criticità, la Sezione rileva che l'Ente non ha definito la giacenza vincolata al 1° gennaio 2015 in quanto "sulla base di *ricognizione del responsabile finanziario agli atti dell'ente, non è risultato necessario vincolare somme in quanto le somme da riscuotere erano superiori alle corrispondenti somme da pagare*".

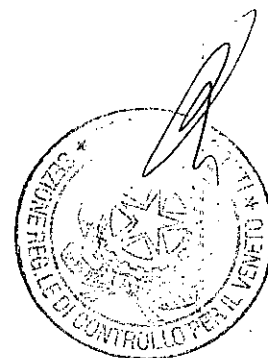
Le considerazioni svolte dall'Ente, tuttavia, non fanno venire meno tale profilo di criticità in relazione all'attenuazione del rischio di emersione di futuri squilibri di bilancio, della corretta apposizione di vincoli alle entrate riscosse, nonché della relativa osservanza nella successiva gestione (che, fisiologicamente, può investire vari esercizi finanziari).

A tal fine, la Sezione sottolinea l'importanza delle disposizioni contenute nell'art. 180 del d.lgs. n. 267 del 2000 prescrive, alla lett. d), che l'ordinativo di incasso riporti, fra le altre annotazioni,



"gli eventuali vincoli di destinazione delle entrate derivanti da legge, da trasferimenti o da prestiti". Allo stesso modo, il successivo art. 185, impone, alla lett. i), che anche i mandati di pagamento attestino "il rispetto degli eventuali vincoli di destinazione stabiliti per legge o relativi a trasferimenti o ai prestiti". L'esigenza che le risorse vincolate giacenti in cassa non siano distolte dalla loro originaria destinazione (impressa dalla legge o dalla volontà di terzi finanziatori) traspare nell'art. 195 del Tuel che, nell'ammettere deroghe al vincolo di destinazione di tali risorse, pone, tuttavia, vari limiti, quantitativi e procedurali, nonché, dopo la novella apportata dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126, la necessità che i movimenti di utilizzo e di reintegro delle somme vincolate siano oggetto di registrazione contabile secondo le modalità indicate nel Principio applicato della contabilità finanziaria (si rinvia, per approfondimenti, alla deliberazione della Sezione delle autonomie della Corte dei conti, n. 31/2015/INPR).

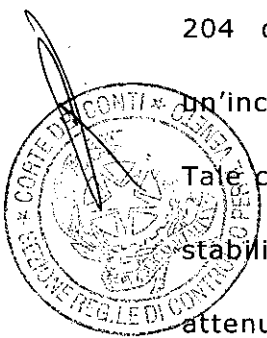
Inoltre, la determinazione della giacenza di cassa vincolata al momento dell'avvio della nuova contabilità armonizzata, disciplinata dal d.lgs. n. 118 del 2011, è stata oggetto di apposita disciplina in un paragrafo (il 10.6) del Principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria (Allegato 4/2 al d.lgs. n. 118 del 2011), le cui indicazioni (alle quali si fa rinvio) risultano funzionali al corretto avvio, anche sotto il profilo della cassa (oltre che della competenza) del nuovo sistema contabile (oltre che, naturalmente, della riferita attenuazione dei rischi di successiva



emersione di carenza di risorse per il finanziamento delle spese a cui le entrate vincolate erano destinate).

5. La situazione di criticità degli equilibri appare ulteriormente accentuata dall'avvenuto sfioramento del parametro di deficiarietà n. 7 del D.M. 18/02/2013, ovvero *"consistenza dei debiti di finanziamento non assistiti da contribuzioni superiore al 150% rispetto alle entrate correnti, per gli enti che presentano un risultato contabile di gestione positivo, e superiore al 120% 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)"*, presentando una percentuale del 176,57%; inoltre non risulta rispettato il limite previsto dall'art. 204 del Tuel, in ordine agli interessi passivi, che presenta un'incidenza dell'8,6%.

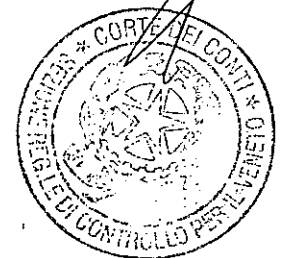
Tale circostanza, unitamente quindi al mancato rispetto di quanto stabilito dall'art. 204 Tuel, potrebbe determinare una sensibile attenuazione della possibilità per l'Ente di far fronte alle proprie obbligazioni. Sul piano finanziario, tale valutazione trova indiretto riscontro nella mancata scelta di attivarsi sulla componente di spesa corrente che deriva dall'indebitamento. Alla luce di quanto evidenziato, si ritiene pertanto opportuno segnalare che, anche in relazione alla difficile situazione generale della finanza pubblica, ogni azione tesa alla limitazione del debito entro limiti fisiologici e al contenimento della relativa componente di parte corrente, rappresenta un modello di sana gestione finanziaria, la cui verifica



e attuazione deve tenere del contesto generale in cui si opera.

Nel caso di specie, l'Ente locale, pur nella piena autonomia decisionale, non può non tener conto degli obblighi derivanti dall'ordinamento internazionale e nazionale che ha più volte e in ambiti diversi ravvisato la necessità di un generalizzato abbassamento del livello di indebitamento, a garanzia del più generale interesse di proteggere la finanza pubblica e la stabilità dei conti, nazionali e sovranazionali.

Peraltro, detti obblighi appaiono ancor più incisivi a seguito delle modifiche costituzionali introdotte dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 che, in modo innovativo, introduce all'art. 97 della Costituzione una specifica e significativa disposizione di principio, irrefragabile, secondo cui le PP.AA., in coerenza con l'ordinamento dell'Unione Europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico, esplicitando a livello costituzionale un obbligo già immanente nel nostro ordinamento per tutte le Amministrazioni. Il principio in esame viene ora ad essere declinato in concreto - in ossequio alle prescrizioni del riscritto art. 81 della Costituzione - sotto il profilo della verifica e del permanere costante non solo di un effettivo equilibrio di bilancio ma anche, della sostenibilità dell'indebitamento. Il decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174 (recante disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori misure in favore delle zone terremotate nel maggio del 2012) convertito con modificazioni in legge 7 dicembre 2012, n. 213,

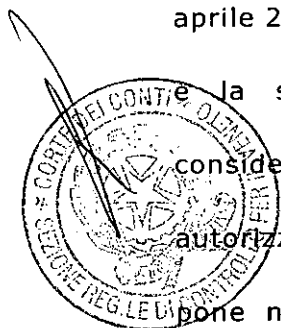


diviene prima norma di attuazione del nuovo precetto costituzionale, stabilendo innovativi parametri del controllo esterno - scolpiti nel nuovo art. 148 bis del T.U.E.L. - affidato alla Corte dei conti, la cui posizione di supremo garante degli equilibri della finanza pubblica viene rafforzata attraverso l'estensione del controllo a tutte le pubbliche amministrazioni comprese le regioni e gli enti locali. L'esigenza che venga garantita la sostenibilità dell'indebitamento viene affrontata anche nella legge rinforzata 24 dicembre 2012, n. 243 attuativa del nuovo articolo 81 della Costituzione, recante "Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma della Costituzione" (art. 81 riformulato dalla Legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1). Appare di palmare evidenza che ogni ente locale

la stessa Regione dovranno sin d'ora tenere in debita considerazione, anche nel ricorso alla contrazione dei mutui autorizzati o autorizzabili, questa nuova realtà giuscontabile che pone necessariamente gli enti interessati dalla norma a dover

confrontare il proprio indebitamento con quello di tutti gli enti territoriali contemplati nel comma 1, dell'articolo 10 della legge 243/2012, al fine di rendere coerente con i nuovi vincoli normativi il livello complessivo dell'indebitamento a livello regionale.

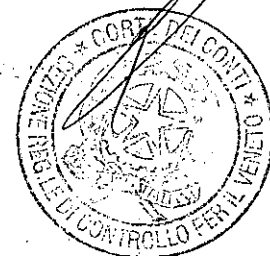
L'irregolarità derivante dallo sfioramento di uno dei parametri di valutazione della deficitarietà appare, quindi, potenzialmente foriera di futuri pregiudizi, atteso, nel caso in specie che l'entità (176,57%) rilevata, ben potrebbe incidere in sede di mantenimento



degli equilibri di bilancio del Comune e più in generale per una sana gestione finanziaria: l'Ente potrà quindi prevedere ove lo si ritenga opportuno, cadenze infrannuali di verifica del mantenimento degli equilibri generali di bilancio di cui all'art. 193, comma 2, del Tuel, dal momento che, come evidenziato, la norma dell'art. 6 del D.Lgs. 149/2011 richiede una valutazione anche dei comportamenti (anche anteriori) che aggravando lo squilibrio possano condurre al dissesto, non escludendo altresì l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione, per l'estinzione anticipata di tali prestiti.

Dai dati pervenuti alla Sezione, risulta come detto che, relativamente all'anno 2014 il Comune di Minerbe ha superato il valore dell'8% (8,6%) previsto dal richiamato art 204 comma 1 del TUEL.

In relazione al profilo già citato dello sfioramento del limite fissato dall'articolo 204 del TUEL, è noto che detta disposizione rubricata "Regole particolari per l'assunzione di mutui" prevede al comma 1 che: *"Oltre al rispetto delle condizioni di cui all'articolo 203 l'ente locale può assumere nuovi mutui e accedere ad altre forme di finanziamento reperibili sul mercato solo se l'importo annuale degli interessi sommato a quello dei mutui precedentemente contratti, a quello dei prestiti obbligazionari precedentemente emessi, a quello delle aperture di credito stipulate ed a quello derivante da garanzie prestate ai sensi dell'articolo 207, al netto dei contributi statali e regionali in conto interessi, non supera il 12 per cento per l'anno 2011, l'8 per cento per l'anno 2012, il 6 per cento per l'anno 2013*



e il 4 per cento a decorrere dall'anno 2014 delle entrate relative ai primi tre titoli delle entrate del rendiconto del penultimo anno precedente quello in cui viene prevista l'assunzione dei mutui. Per le comunità montane si fa riferimento ai primi due titoli delle entrate. Per gli enti locali di nuova istituzione si fa riferimento, per i primi due anni, ai corrispondenti dati finanziari del bilancio di previsione".

In relazione a detta disposizione il D.L. 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni nella L. 7 agosto 2012, n. 135, ha disposto (con l'art. 16, comma 11) che *"Il comma 1 dell'articolo 204 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, si interpreta nel senso che l'ente locale può assumere nuovi mutui e accedere ad altre forme di finanziamento reperibili sul mercato, qualora sia rispettato il limite nell'anno di assunzione del nuovo indebitamento".*

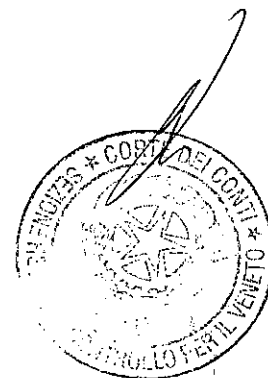


6. La Sezione ritiene doveroso segnalare altresì la presenza di un'ulteriore criticità in ordine agli organismi partecipati: l'Ente, infatti, detiene alcune partecipazioni per le quali si evidenzia una grave carenza di *governance*, in particolare per quanto riguarda la coerenza tra azioni previste nel POR e la sua effettiva attuazione. Nel Piano di razionalizzazione, l'Ente aveva optato per il mantenimento della partecipazione in Cisiag, *"fino a quando una legge non consentirà l'operazione di soppressione senza costi in capo ai comuni soci"* o in subordine la sua dismissione in modo tale da conseguire una partecipazione diretta in Acque Veronesi

s.c.a.r.l.; parimenti intendeva mantenere la partecipazione in SIVE in quanto *"società che svolge un servizio pubblico locale a rilevanza economica e valutazione con i restanti soci che la compongono di un'eventuale aggregazione con altra società che svolge analogo servizio pubblico locale a rilevanza economica"*; infine intendeva mantenere la partecipazione in Banca Popolare Etica i cui *"scopi sociali [...] concorrono al perseguimento delle finalità istituzionali del Comune di Minerbe ed al miglioramento qualitativo dei servizi forniti all'utenza nel settore sociale, della famiglia e dell'occupazione"*.

Nella relazione sull'attuazione del Piano di razionalizzazione, il Comune di Minerbe dà atto *"che il Piano di razionalizzazione [...] ha permesso di avviare la discussione all'interno delle società Cisiag s.p.a. e Sive.... Allo stato attuale non risulta pertanto ancora evidenziare i risparmi diretti e indiretti conseguiti in funzione della razionalizzazione, in quanto la stessa non risulta ancora effettivamente attuata"*.

Da ultimo, in risposta al quesito 2.2 del questionario, avente ad oggetto gli adempimenti di cui all'art. 6, comma 4 del D.L. 95/2012, l'Ente ha risposto laconicamente che *"non ricorre la fattispecie"*, salvo poi, tramite la relazione del Revisore al rendiconto 2014, quanto alla nota informativa contenente la verifica dei debiti e dei crediti reciproci tra ente locale e società partecipate, precisare che *"l'Ente ha provveduto a richiedere la conferma dei crediti e debiti alle società partecipate"*.



Già da questi profili emerge la potenziale incongruenza dei dati esposti nei documenti finanziari, nonché l'assenza di una strategia complessiva relativa alle risorse pubbliche gestite in via indiretta.

Del resto, l'esame del Piano di razionalizzazione e la relazione di attuazione dello stesso, ha messo in evidenza la grave carenza di informazioni relative alla situazione economico-finanziaria e patrimoniale delle partecipate: peraltro, quelle poche informazioni di cui v'è traccia non hanno consentito, se non in minima misura e confusamente, di ricostruire il percorso logico e motivazionale seguito dall'Ente al fine dell'adozione delle determinazioni assunte riguardo alle stesse.

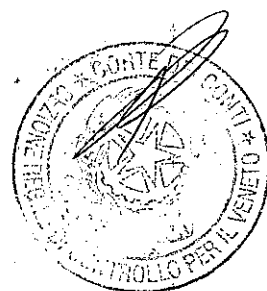
Va altresì rilevato che il tenore della risposta fornita in merito alla riconciliazione debiti-crediti, l'assoluta genericità della definizione degli obiettivi di razionalizzazione, dei loro tempi di realizzazione e della quantificazione dei conseguenti risparmi di spesa, oltre alla mancata indicazione di informazioni relative al Consorzio per lo sviluppo del Basso Veronese che si trova in liquidazione (e si veda altresì, quanto al Consorzio, quanto sarà esposto anche più avanti), fanno sì che il giudizio di questa Sezione sul Piano di razionalizzazione e sulla relazione della sua attuazione, non possa che essere negativo, in quanto tali documenti appaiono essere stati totalmente sviliti a meri adempimenti burocratici, perdendo, così, l'opportunità di diventare una concreta occasione per una seria revisione delle partecipazioni detenute.

Fermo tutto quanto sopra esposto e ribadendo il grave disinteresse



che il Comune di Minerbe pare riservare alle proprie partecipazioni, tanto più a quelle che maggiormente dovrebbero essere seguite per la delicata fase nella quale si trovano (e il riferimento è ancora al Consorzio per lo sviluppo del Basso Veronese, in liquidazione), la Sezione, in relazione al complesso rapporto che si pone, a legislazione vigente, tra ente locale e organismi comunque partecipati, vuole sottolineare in linea generale che l'utilizzo di risorse pubbliche impone particolari cautele e obblighi in capo a tutti coloro che - direttamente o indirettamente - concorrono alla gestione di tali risorse, radicandone pertanto sia la giurisdizione che il controllo della Corte dei conti.

I suddetti obblighi e cautele sono inscindibilmente connessi alla natura pubblica delle risorse finanziarie impiegate e, pertanto, non vengono meno neanche a fronte di scelte politiche volte a porre a carico degli organismi partecipati, e dunque indirettamente a carico degli enti locali che partecipano al capitale di tali società, i costi di attività e servizi che, sebbene non remunerativi per il soggetto che li svolge, si prefiggono tuttavia il perseguimento di obiettivi di promozione economica e sociale a vantaggio dell'intera collettività. Invero, scelte politiche siffatte, proprio per il negativo e ingente impatto che producono sulle finanze e sul patrimonio dell'ente partecipante (in maniera più o meno rilevante a seconda dell'entità della quota di capitale sociale posseduto), non presuppongono soltanto che quest'ultimo sia in grado di sopportarne i relativi oneri senza pregiudizi per il proprio equilibrio finanziario e patrimoniale.



Infatti, anche a fronte di enti dotati di risorse tali da poter far fronte agli oneri connessi alle perdite di detti organismi, le eventuali scelte politiche volte ad addossare tali oneri all'ente e dunque, in definitiva, alla collettività della quale detto ente è esponente, richiedono, a monte, approfondite valutazioni in merito alla coerenza dell'attività societaria. Ciò, rispetto:

- alla missione istituzionale dell'ente;
- all'effettiva produzione di servizi di interesse generale, nonché in merito ai relativi costi/benefici;
- all'appropriatezza del modulo gestionale;
- alla comparazione con i vantaggi/svantaggi e con i risparmi/costi/risultati offerti da possibili moduli alternativi;

alla capacità della gestione di perseguire in modo efficace, economico ed efficiente, in un'ottica di lungo periodo, i risultati assegnati, anche in termini di promozione economica e sociale.

Non si può inoltre prescindere, a valle, da un costante e attento monitoraggio in ordine all'effettiva permanenza dei presupposti valutativi che hanno determinato la scelta partecipativa iniziale nonché da tempestivi interventi correttivi in reazione ad eventuali mutamenti che intercorrano, nel corso della vita dell'organismo, negli elementi originariamente valutati.

Ciò premesso, diviene di logica e palmare evidenza la necessità per il Comune, indipendentemente dalla consistenza più o meno ampia delle proprie partecipazioni in Acque Veronesi s.c.a.r.l. (indiretta, non indicata la percentuale di partecipazione), Banca Popolare Etica

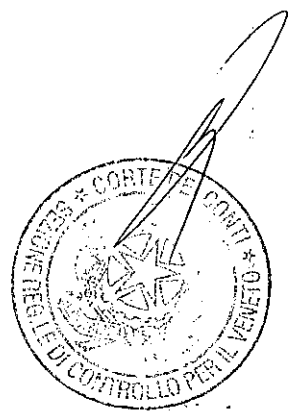
(0,00834%), Consorzio Energia Veneto (0,13%, che risulta avere un modesto utile di esercizio pari ad €5.527,00), Consorzio per lo sviluppo del basso Veronese in liquidazione (1,141%), Cisiag s.p.a. (8,93%), Servizi Intercomunali Verona Pianura (5,41%), Cassa Centrale Banca - Credito Cooperativo Nord Est s.p.a. (non indicata la percentuale né l'organismo di primo grado attraverso il quale Minerbe deterrebbe tale partecipazione), di effettuare un effettivo monitoraggio sull'andamento gestionale delle stesse.

Tale attività dovrebbe consentire di prevenire fenomeni patologici e ricadute negative - a vario titolo - sul bilancio dell'ente.

Infatti, in altri termini, la necessità di effettuare una seria indagine su costi e ricavi nonché sulla stessa pertinenza dell'oggetto sociale alle finalità dell'ente, non può prescindere da un'azione preventiva di verifica e controllo da parte del Comune in merito alle attività svolte.

In tale prospettiva, l'intera durata della partecipazione deve essere accompagnata dal diligente esercizio di quei compiti di vigilanza (es., sul corretto funzionamento degli organi, sull'adempimento degli obblighi contrattuali), d'indirizzo (es., attraverso la determinazione degli obiettivi di fondo e delle scelte strategiche) e di controllo (es., sotto l'aspetto dell'analisi economico finanziaria dei documenti di bilancio) che la natura pubblica del servizio (e delle correlate risorse), e la qualità di socio comportano.

Dall'altro lato, si sottolinea l'esigenza di prestare particolare attenzione allo sviluppo di strutture organizzative e di



professionalità interne capaci di consentire all'ente un adeguato espletamento delle funzioni sopra richiamate, grazie anche ad un efficace supporto agli organi di governo nell'esercizio delle attività di loro competenza nonché all'impiego di idonei strumenti di *corporate governance*.

Si ricorda, infine, che per consolidato orientamento della giurisprudenza contabile (cfr., per tutte, Corte dei conti, Sezione giurisdizionale Umbria, sentenza n. 354 dell'8 novembre 2006), dalla trasgressione di questi obblighi e dal perdurare di scelte del tutto irrazionali e antieconomiche, può scaturire una responsabilità per danno erariale dei pubblici amministratori.

Le anzidette criticità in ordine alla *governance* delle società e delle aziende partecipate dovranno necessariamente trovare soluzione nella revisione "straordinaria" delle partecipazioni detenute direttamente o indirettamente dalle amministrazioni pubbliche, le quali, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del provvedimento, e cioè entro il 23 marzo 2017, sono tenute ad effettuare, con provvedimento motivato, la ricognizione di tutte le partecipazioni possedute, individuando quelle che devono essere alienate ovvero oggetto di operazioni di razionalizzazione, fusione o soppressione, anche mediante messa in liquidazione o cessione, ai sensi dell'art. 25 del D. Lgs 175/2016.

La norma prevede che a tal fine, il provvedimento di ricognizione, anche dall'esito negativo, sia inviato al Ministero dell'Economia e delle Finanze, secondo le modalità di cui all'art. 17 del D.L.



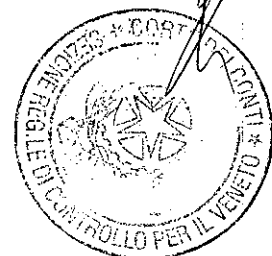
90/2014. Tale provvedimento di ricognizione costituisce l'aggiornamento del Piano di razionalizzazione previsto dalla legge di stabilità 2015 (art. 1 comma 611 e 612, legge 190/2014), fermo restando l'obbligo per le amministrazioni pubbliche di trasmettere - comunque - entro il 31 marzo 2016 il resoconto del "vecchio" piano di razionalizzazione.

Sull'attuazione della anzidetta previsione, vigilerà la Sezione in sede di verifica del relativo ciclo di bilancio..

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto, in base alle risultanze della relazione resa dall'organo di revisione e della successiva istruttoria:

- accerta la mancata costituzione del Fondo Crediti di Dubbia Esigibilità in occasione del riaccertamento straordinario dei residui ai sensi dell'art. 3 del D.L.118/2011;
- accerta una situazione di fragilità degli equilibri di bilancio, in relazione all'esistenza di un reiterato ricorso all'anticipazione di tesoreria, alla mancata evidenziazione (nel fondo cassa al 31 dicembre 2014) delle risorse vincolate e alle criticità emerse a riguardo del programma di recupero dell'evasione tributaria, nonché in relazione allo sfornamento del parametro n. 7 del D.M. 18/02/2013 e al superamento del limite dimensionale stabilito dall'art. 204 del Tuel;
- esorta pertanto l'amministrazione a voler procedere senza indugio all'avvio di un programma serio e continuativo di



- recupero dell'evasione tributaria;
- evidenzia una grave carenza di *governance* e monitoraggio nei confronti degli organismi partecipati dall'Ente, invitando l'Ente medesimo a voler apprestare maggior attenzione alle vicende ad essi relative;
 - invita l'amministrazione comunale di Minerbe a porre in essere le necessarie iniziative per evitare nelle future gestioni il verificarsi di criticità;
 - salvi ulteriori provvedimenti che dovessero rendersi indispensabili, si riserva, in sede di esercizio dei medesimi controlli sugli esercizi finanziari successivi di verificare che l'amministrazione si sia attivata nel senso indicato;
 - dispone la trasmissione della presente Deliberazione, a cura del Direttore della segreteria, al Presidente del Consiglio comunale, al Sindaco nonché all'organo di revisione dei conti del Comune di Minerbe (VR) per quanto di rispettiva competenza.

Così deliberato in Venezia, nella Camera di Consiglio del 5 ottobre 2016.

Il magistrato relatore

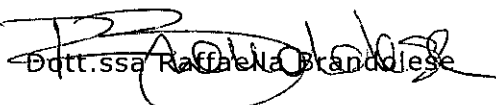
Dott. Tiziano Tessaro



Depositato in Segreteria il 14/02/2017

IL DIRETTORE DI SEGreteria

Dott.ssa Raffaella Brandolise



Il Presidente

Dott.ssa Diana Calaciura Traina

