



REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 29 novembre 2016, composta da:

Dott. Giampiero PIZZICONI	Presidente f.f.,
Dott. Tiziano TESSARO	Primo Referendario, relatore
Dott.ssa Francesca DIMITA	Primo 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;

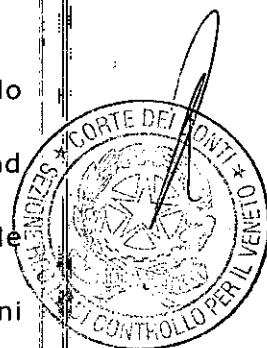
VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

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 organi 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

12

finanziario 2014, redatta dall'organo di revisione del Comune di Gazzo Veronese sulla base dei criteri indicati dalla Sezione delle Autonomie con la deliberazione sopra indicata;

VISTA la nota in data 1 agosto 2016 prot. n. 7339 con la quale il magistrato istruttore chiedeva notizie e chiarimenti al suindicato Comune;

VISTE le deduzioni fatte pervenire dall'Amministrazione comunale con nota del 3 agosto 2016 prot. n. 6749 (acquisita al prot. C.d.C. n. 7395 del 4 agosto 2016) e con nota integrativa del 14 settembre 2016 (acquisita al prot. C.d.C. n. 8082 del 15 settembre 2016);

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 56/2016, 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;

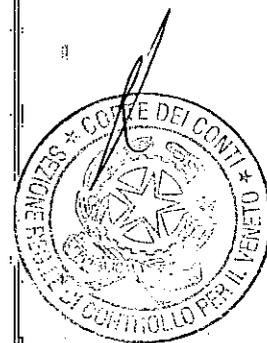
UDITO il magistrato relatore, dott. Tiziano Tessaro

CONSIDERATO che all'esito dell'istruttoria - con i relativi approfondimenti cognitivi - la Sezione, ritenendo non superati i profili di criticità riscontrati, formula le seguenti conclusioni, con particolare riferimento alle situazioni di seguito descritte.

Tutto ciò premesso

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, Cost. 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.

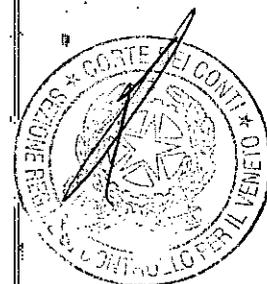
Tanto l'adozione di specifiche pronunce di grave irregolarità contabile, quanto la segnalazione di irregolarità non gravi ovvero di sintomi di criticità, hanno lo scopo di riferire all'organo elettivo e di

110
11

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."

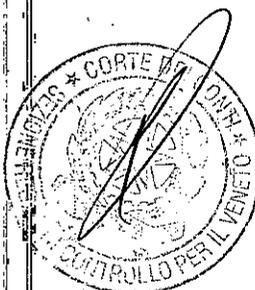


Uno specifico approfondimento è stato svolto, sulla scorta delle indicazioni ermeneutiche fornite dalla Sezione Autonomie, oltreché sulle operazioni di razionalizzazione delle partecipazioni societarie contemplate dalla legge 190/2014 (e ora previste , con diverse scadenze e contenuti, dal Dlgs 175/2016), 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.La Sezione ritiene doveroso segnalare la presenza delle seguenti criticità, riscontrate sulla base del questionario e dell'attività istruttoria, che vanno attentamente vagliate nella gestione del bilancio degli esercizi futuri, la cui evidenza non è venuta meno a seguito della valutazione delle argomentazioni fornite dall'ente in sede di risposta istruttoria.

In particolare, il Collegio sottolinea la indefettibilità' della costante verifica e mantenimento degli equilibri di bilancio, che richiederà quindi 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 Cost. (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



Cost.

Cio' premesso , rammentando la Sezione che in tutto il triennio l'Ente ha registrato differenze di parte corrente negative, si riscontra in primo luogo che dall'esame della relazione sul rendiconto 2014, redatta ai sensi dell'art. 1, commi 166 e segg. della legge 23 dicembre 2005 n. 266 e dai dati in possesso di questa Corte, è emerso lo sfioramento del parametro di deficitarietà n. 1 del D.M. D.M. 18/02/2013 : in particolare la gestione di competenza presenta un saldo negativo di € 162.257,00 , dovuto sostanzialmente ad una differenza di parte corrente di pari importo , che è stata ripianata solo in parte dall'utilizzo dell'intero ammontare dell'avanzo di amministrazione pari ad € 112,904,14. È emerso, altresì, che l'Ente ha dovuto operare in sede di salvaguardia degli equilibri, ove è intervenuto sia sulle entrate correnti che sulle spese correnti (storni tra variazioni tra capitoli di entrata e uscita per complessivi € 55.380,00).

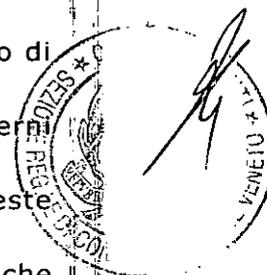
Le criticità sopra evidenziate non sono venute meno, a seguito del rilievo evidenziato, neppure nella nota di risposta fornita dall'Ente: in merito alla gestione di competenza, esso ha rappresentato che nel 2014 è stato contabilizzato un saldo negativo tra accertamenti ed impegni pari ad € 162.257,05, per evitare l'iscrizione contabile in bilancio di accertamenti residui in entrata a pareggio, anche in vista della futura contabilità armonizzata. In detta nota, si evidenzia inoltre che la situazione contabile rilevata al 31 dicembre 2014 è stata interamente ripianata nel corso del successivo esercizio 2015 con la

realizzazione di maggiori accertamenti di competenza 2015 rispetto agli impegni di competenza 2015, con un risultato a fine esercizio di € 447.448,51 e conseguente superamento del parametro ministeriale di deficitarietà n. 1.

In merito alle osservazioni sull'equilibrio l'Ente ha esposto che, in sede di salvaguardia, lo stesso è stato rideterminato operando manovre sulle previsioni delle entrate correnti e delle spese correnti, principalmente per adeguare alcune voci tributarie e da concessioni edilizie, che era - secondo la prospettazione fornita dal Comune - impossibile prevedere in sede di predisposizione del bilancio di previsione 2014.

L'Amministrazione ha riferito di provvedere, per il tramite dell'ufficio di ragioneria, ad effettuare precisi, costanti e quotidiani controlli inter di gestione sia dei gettiti delle entrate, sia delle richieste amministrative di caricamento degli impegni di spesa (sia correnti che in conto capitale) al fine di evitare il verificarsi di squilibri gestionali.

In sede di assestamento 2014, ha precisato da ultimo l'Ente, l'avanzo di amministrazione destinato per € 112.904,14 è stato utilizzato per coprire la riduzione del Fondo di solidarietà comunale per € 81.823,36 (resa nota dal Ministero molto tempo dopo la predisposizione del bilancio 2014), e per l'incremento degli stanziamenti di spesa corrente per energia elettrica riferita agli impianti sportivi ed alla pubblica illuminazione per la differenza di € 31.080,78, riferendo, infine, che la manovra di utilizzo dell'avanzo come esposta non sarà ripetuta



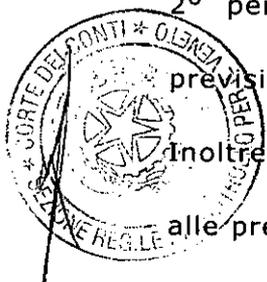
nell'esercizio successivo, in quanto specificamente riferita al solo esercizio 2014.

Le giustificazioni contenute nella nota di risposta non appaiono, come detto sopra, in alcun modo sufficienti a superare le criticità rilevate. In proposito quindi si evidenzia lo sfioramento del parametro ministeriale di deficitarietà strutturale n. 1: valore negativo del risultato contabile di gestione superiore in termini di valore assoluto al 5 per cento rispetto alle entrate correnti (a tali fini al risultato contabile si aggiunge l'avanzo di amministrazione utilizzato per le spese di investimento).

La Sezione, alla luce di ciò, deve evidenziare che l'art. 162, commi 1, 2° periodo, e 6, del D.Lgs. 267/2000 prevede che il bilancio di previsione deve essere deliberato in pareggio finanziario complessivo.

Inoltre le previsioni di competenza relative alle spese correnti sommate alle previsioni di competenza relative alle quote di capitale delle rate di ammortamento dei mutui e dei prestiti obbligazionari non possono essere complessivamente superiori alle previsioni di competenza dei primi tre titoli dell'entrata e non possono avere altra forma di finanziamento, salvo le eccezioni previste per legge.

In relazione all'esigenza di un monitoraggio continuo della permanenza degli equilibri si richiama quanto sostenuto dalla Sezione delle Autonomie nella propria deliberazione di indirizzo 23/SEZAUT/2013/INPR recante "Indicazioni per la sana gestione delle risorse nel caso del protrarsi dell'esercizio provvisorio e primi indirizzi, ex art. 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266,

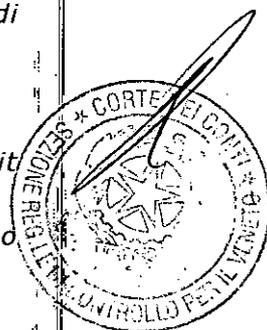


relativi al Bilancio di Previsione 2013", al punto C) ove si afferma che
"... l'art. 147, secondo comma, lettera c) TUEL, come novellato
dall'art. 3 d.l. n. 174/2012, impone la necessità di "garantire il
costante controllo degli equilibri finanziari della gestione di
competenza, della gestione dei residui e della gestione di cassa, anche
ai fini della realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica determinati
dal patto di stabilità interno, mediante l'attività di coordinamento e di
vigilanza da parte del responsabile del servizio finanziario, nonché
l'attività di controllo da parte dei responsabili dei servizi". L'analisi
gestionale permetterà, anche, di valutare se l'attività di controllo dei
responsabili dei servizi si sia effettivamente svolta e in quali termini e
come la stessa si sia integrata con l'attività di coordinamento e di
vigilanza da parte del responsabile del servizio finanziario.

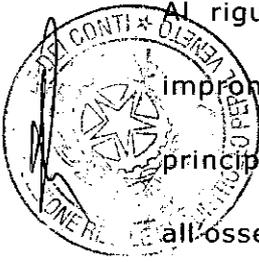
Al riguardo emerge anche l'esigenza di un effettivo e continuo audit
amministrativo, che gli organi di amministrazione e di revisione devono
realizzare in corso di gestione".

Il principio in oggetto non solo deve essere rispettato in sede
previsionale, ma deve essere confermato anche nella gestione annuale,
contrariamente a quanto è avvenuto nel caso di specie dove emerge, in
sede di rendiconto, un deficit di parte corrente pari a €-162.257,05.

L'irregolarità appare potenzialmente un fattore di rischio foriera di
futuri pregiudizi, per il mantenimento degli equilibri di bilancio futuri
del Comune e più in generale per una sana gestione anche in relazione
ai nuovi obblighi sanciti dall'art. 6 del D.Lgs. 149/2011 che prevede
che: "Qualora dalle pronunce delle sezioni regionali di controllo della



Corte dei conti emergano, anche a seguito delle verifiche svolte ai sensi dell'articolo 5 del presente decreto e dell'articolo 14, comma 1, lettera d), secondo periodo, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria, violazioni degli obiettivi della finanza pubblica allargata e irregolarità contabili o squilibri strutturali del bilancio dell'ente locale in grado di provocarne il dissesto finanziario e lo stesso ente non abbia adottato, entro il termine assegnato dalla Corte dei conti, le necessarie misure correttive previste dall'articolo 1, comma 168, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, la competente sezione regionale, accertato l'inadempimento, trasmette gli atti al Prefetto e alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica".



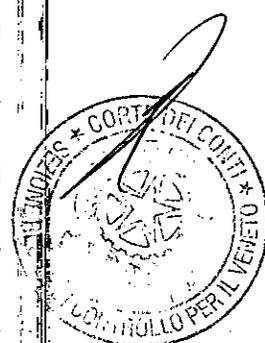
Al riguardo per prevenire simili rischi potenziali, appare necessario improntare la programmazione finanziaria al rigoroso rispetto dei principi di cui agli artt. 162 e ss. del T.U.E.L. e la gestione del bilancio all'osservanza dei principi di cui al Titolo III del T.U.E.L. (gestione del bilancio), con particolare riferimento al Capo IV, (relativo ai principi di gestione, artt. 191 e ss.). Deve soprattutto aggiungersi che, ai sensi dell'art. 193 del TUEL, gli Enti locali devono rispettare durante la gestione e nelle variazioni di bilancio il pareggio finanziario e tutti gli equilibri stabiliti in bilancio per la copertura delle spese correnti e per il finanziamento degli investimenti, secondo le norme contabili recate dal testo unico.

Al riguardo, si richiama l'attenzione degli organi tecnici (Ragioniere, organo di revisione, Segretario comunale, ognuno per la parte di

competenza) e organi politici sulla necessita di una verifica puntuale di tali equilibri che non si riduca a una burocratica approvazione della delibera che concerna tali verifiche, suggerendo nel contempo la modifica del regolamento di contabilità in modo da porre in essere un attento monitoraggio della situazione finanziaria dell'ente, prevedendo ove lo si ritenga opportuno, cadenze infrannuali di verifica del mantenimento degli equilibri generali di bilancio di cui all'art. 193, comma 2, del T.U.E.L..

3. In terzo luogo, la precarietà degli equilibri di bilancio sembra confermata dall'avvenuto sfioramento del parametro di deficitarietà n. 7 del D.M. 18/02/2013 "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: lo stock complessivo del debito (stock debito/entrate correnti) si attesta al 190,54%, in presenza di un risultato contabile di gestione negativo. Inoltre, non risulta rispettato il limite disposto dall'art. 204 del Tuel in ordine agli interessi passivi 8,609%)

L'accertato superamento del parametro n. 7 (unitamente a quello relativo al limite di indebitamento di cui all'articolo 204 del T.U.E.L. e di cui si dirà in seguito) potrebbe determinare una sensibile attenuazione della possibilità per l'Ente di far fronte alle proprie obbligazioni. Sul piano finanziario, tale valutazione trova indiretto riscontro nella mancata scelta di attivarsi sulla componente di spesa



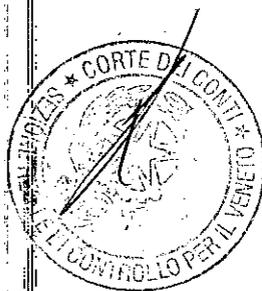
corrente che deriva dall'indebitamento. Alla luce di quanto evidenziato, si ritiene pertanto opportuno segnalare che, anche in relazione alla difficile situazione generale della finanza pubblica, ogni azione tesa alla limitazione del debito entro limiti fisiologici e al contenimento della relativa componente di parte corrente, rappresenta un modello di sana gestione finanziaria, la cui verifica e attuazione deve tenere del contesto generale in cui si opera.

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

Peraltro, detti obblighi appaiono ancor più incisivi a seguito delle modifiche costituzionali introdotte dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 che, in modo innovativo, introduce all'art. 97 della Costituzione una specifica e significativa disposizione di principio, irrefragabile, secondo cui le PP.AA., in coerenza con l'ordinamento dell'Unione Europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico, esplicitando a livello costituzionale un obbligo già immanente nel nostro ordinamento per tutte le Amministrazioni. Il principio in esame viene ora ad essere declinato in concreto - in ossequio alle prescrizioni del riscritto art. 81 della Cost.- sotto il profilo della verifica e del permanere costante non solo di un effettivo equilibrio di bilancio ma anche, la sostenibilità dell'indebitamento. Il



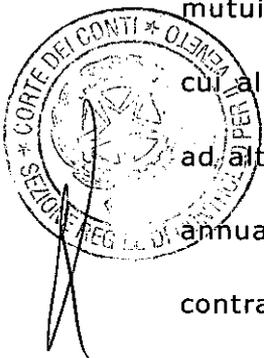
decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174 (recante disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori misure in favore delle zone terremotate nel maggio del 2012) convertito con modificazioni in legge 7 dicembre 2012, n. 213, diviene prima norma di attuazione del nuovo precetto costituzionale, stabilendo nuovi parametri del controllo esterno- scolpiti nel nuovo art. 148 bis del T.U.E.L. - affidato alla Corte dei conti: la cui posizione di supremo garante degli equilibri della finanza pubblica viene rafforzata attraverso l'estensione del controllo a tutte le pubbliche amministrazioni comprese le regioni e gli enti locali. La preoccupazione che venga garantita la sostenibilità dell'indebitamento viene affrontata anche nella legge rinforzata 24 dicembre 2012, n. 243 attuativa del nuovo articolo 81 della Costituzione, recante "Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma della Costituzione" (art. 81 riformulato dalla Legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1). Appare di palmare evidenza che ogni ente locale e la stessa Regione dovranno sin d'ora tenere in debita considerazione, anche nel ricorso alla contrazione dei mutui autorizzati o autorizzabili, questa nuova realtà giuscontabile che pone necessariamente gli enti interessati dalla norma a dover confrontare il proprio indebitamento con quello di tutti gli enti territoriali contemplati nel comma 1, dell'articolo 10 della legge 243/2012, al fine di rendere coerente con i nuovi vincoli normativi il livello complessivo dell'indebitamento a livello regionale.



L'irregolarità derivante dallo sfioramento di uno dei parametri di valutazione della deficitarietà appare, tuttavia, potenzialmente foriera di futuri pregiudizi, atteso, nel caso in specie che l'entità (190,54%) rilevata ben potrebbe incidere in sede di mantenimento degli equilibri di bilancio del Comune e più in generale per una sana gestione finanziaria.

3. Inoltre, come sopra indicato, dai dati pervenuti alla Sezione, risulta che, relativamente all'anno 2014 il comune di Gazzo Veronese ha superato il valore dell'8% (8,609%) previsto dal richiamato art 204 comma 1 del TUEL.

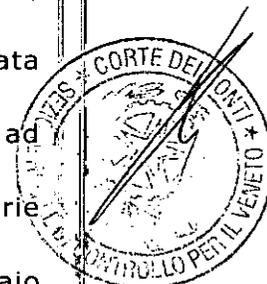
Detta disposizione rubricata "Regole particolari per l'assunzione di mutui" prevede al comma 1 che: "Oltre al rispetto delle condizioni di cui all'articolo 203 l'ente locale può assumere nuovi mutui e accedere ad altre forme di finanziamento reperibili sul mercato solo se l'importo annuale degli interessi 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 dalla 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".

4. Le criticità' afferenti gli equilibri di bilancio appaiono accentuate dalla situazione di cassa. Infatti, quanto alla giacenza di cassa, dall'istruttoria è emerso che l'Ente ha rappresentato che non è stata adottata una determina di vincolo in quanto le disponibilità di cassa ad inizio esercizio, erano molto più elevate delle disponibilità necessarie per il vincolo, precisando che sarebbe stata adottata ad inizio gennaio 2016. Su richiesta di ulteriori chiarimenti avanzata dalla Sezione, l'Ente ha precisato che al primo gennaio 2014 disponeva di un fondo cassa pari ad € 1.847.622,43 e che sul medesimo non esistevano vincoli particolari derivanti da mutui giacenti ovvero da trasferimenti di enti del settore pubblico allargato. Al 31 dicembre 2014, il fondo si assestava ad € 1.828.800,69. Nella disponibilità sopra indicata, non esistevano incassi vincolati che avrebbero dovuto essere oggetto dell'apposita determina del responsabile finanziario, ragione per la quale non fu adottato alcun provvedimento di vincolo sulle giacenze.



Precisa, ancora, che nel corso del 2015 la determina è stata adottata senza iscrivere nessuno specifico vincolo sulle giacenze.

La Sezione sottolinea l'importanza, ai fini dell'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, l'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 Sezione ritiene doveroso segnalare altresì la presenza delle seguenti criticità, riscontrate sulla base del questionario e dell'attività istruttoria, che vanno attentamente vagliate nella gestione del bilancio degli esercizi futuri. Per quanto riguarda gli organismi partecipati, l'Ente ha precisato, su precisa richiesta della Sezione, che non vi sono oneri o riflessi negativi sul bilancio comunale tanto per il 2014, quanto per i successivi esercizi 2015 e 2016, di non aver erogato somme ai propri organismi partecipati a qualsiasi titolo né concesso fidejussioni o altre forme di garanzia né operato concessioni di crediti, e dichiarato, ai sensi dell'art. 4, comma 4 del D.L. 95/2012, che non esistono discordanze tra crediti e debiti reciproci, allegando le note a supporto. Con riferimento a Cisi s.r.l. in liquidazione in concordato preventivo, l'Ente ha precisato che risultavano tre posizioni pendenti: a) la vendita di un terreno edificabile con rilevante carico Ici e Imu, che rende, quindi, l'immobile poco appetibile, i cui tempi di conclusione



dipendono dalla procedura di liquidazione che il liquidatore stava eseguendo e soprattutto dalla presenza di eventuali acquirenti; b) la vertenza con Veolia che dovrebbe trovare definizione integrale attraverso la proposta di concordato di GESI srl in liquidazione (di cui CISI è socia); c) il credito con il Comune di Sanguinetto in fase di definizione e sospeso a causa del comportamento del predetto Comune che evita di formalizzare la propria accettazione, circostanza che potrebbe riaprire il contenzioso.

Quanto alla partecipazione al Consorzio per lo sviluppo del Basso Veronese (1, 453%), l'Ente afferma che dalla lettura del verbale dell'assemblea dei soci del 22 aprile 2016 di approvazione del bilancio intermedio di liquidazione riferito al 31 dicembre 2015, è risultato che

il liquidatore si sia limitato ad illustrare i dati di bilancio ed i risultati evidenziati nello stesso: il Consorzio chiude con un utile di esercizio di € 18.062,00.

Nei premettere come, l'enunciazione relativa al Consorzio per lo sviluppo del Basso Veronese evidenzia, in tutta la sua gravità, la mancanza di governance che l'ente, evidentemente, ritiene di non dover apprestare nei confronti di un organismo che si trova in liquidazione e che, per contro, tanto più in questa delicata fase dovrebbe essere seguito e monitorato, in relazione al complesso rapporto che si pone, a legislazione vigente, tra ente locale e organismi comunque partecipati, questa Sezione 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 esponenziale, 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.

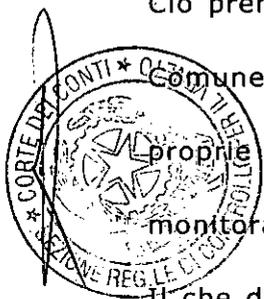
Non si può inoltre prescindere, a valle, da un costante e attento monitoraggio in ordine all'effettiva permanenza dei presupposti valutativi che hanno determinato la scelta partecipativa iniziale nonché da tempestivi interventi correttivi in reazione ad eventuali mutamenti che intercorrano, nel corso 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, anche indirette, di effettuare un effettivo monitoraggio sull'andamento gestionale delle stesse.

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

Infatti, la necessità in altri termini di effettuare una seria indagine sui costi e ricavi e 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 aziende partecipate dovrebbero nello specifico indurre il Comune - in sede di attuazione del Piano di razionalizzazione delle partecipazioni previsto dall'art. 1 comma 611 ss della legge 190/2014 già trasmesso - ad effettuare in ogni caso una seria revisione delle partecipazioni e una rinnovata riflessione sul mantenimento delle stesse anche tenendo conto dei seguenti criteri:



- a) eliminazione delle società e delle partecipazioni societarie non indispensabili al perseguimento delle proprie finalità istituzionali, anche mediante messa in liquidazione o cessione;
- b) soppressione delle società che risultino composte da soli amministratori o da un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti;
- c) eliminazione delle partecipazioni detenute in società che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali, anche mediante operazioni di fusione o di internalizzazione delle funzioni;
- d) aggregazione di società di servizi pubblici locali di rilevanza economica;

e) contenimento dei costi di funzionamento, anche mediante riorganizzazione degli organi amministrativi e di controllo e delle strutture aziendali, nonché attraverso la riduzione delle relative remunerazioni.

All'uopo si rammenta infatti, in relazione ai rispettivi ambiti di competenza, che entro il 31 marzo 2016, i presidenti delle province, i sindaci e gli altri organi di vertice delle amministrazioni di cui al citato comma 611 dovevano predisporre una relazione sui risultati conseguiti, da trasmettersi alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti e pubblicata nel sito internet istituzionale dell'amministrazione interessata. La Sezione sottolinea a tal proposito che una siffatta analisi non potrà prescindere, inter alios, dall'accertamento: a) di gravi carenze nell'attività di controllo

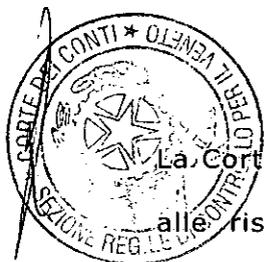
dell'amministrazione sugli organi della società partecipata; b) dalla verifica da parte dell'Ente del concreto rispetto di tutti i vincoli di finanza pubblica, compresi quelli assunzionali e di riduzione della spesa previsti dalla vigente normativa, anche in riferimento a quanto statuito dall'art. 147 quater del Tuel; c) del mantenimento di partecipazione societaria in un organismo che non ha una reale prospettiva di equilibrio finanziario, in assenza di una puntuale analisi da parte dell'ente locale sulle cause che hanno generato le perdite (Sez. reg. controllo Lombardia, n. 199/2011); d) del raggiungimento di economie significative e adeguatamente documentate: di talché l'utilizzo dello strumento societario non potrà nel concreto essere piegato al conseguimento di altri scopi, estranei tra l'altro alle finalità contemplate dalla vigente disciplina civilistica, pena l'abuso dello stesso e il conseguente riconoscimento del danno da malagestio (SEZ. I APPELLO, SENT. N. 402/2011).

Va da ultimo sottolineato che l'art. 25 del Dlgs 175/2016 prevede una 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 .



La norma prevede che a tal fine, il provvedimento di ricognizione, anche dall'esito negativo, è inviato al Ministero dell'Economia e delle Finanza, 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 lo sforamento del parametro ministeriale n. 1 del D.M. 18/02/2013;
- accerta lo sforamento del parametro ministeriale n. 7 del D.M. 18/02/2013 e lo sforamento del limite di cui all'art. 204 del TUEL
- invita a prestare particolare attenzione alle giacenze di cassa vincolate, anche per i profili di responsabilità amministrativo-contabile derivanti da un eventuale utilizzo per finalità difformi;
- raccomanda più in generale una particolare attenzione al monitoraggio degli equilibri di bilancio
- raccomanda una più attenta governance nei confronti degli organismi partecipati dall'Ente, con particolare riferimento a quelli

sottoposti a procedura di liquidazione;

- invita l'amministrazione comunale di Gazzo Veronese a porre in essere le necessarie iniziative per evitare nelle future gestioni il verificarsi di criticità;
- 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 Gazzo Veronese (VR) per quanto di rispettiva competenza.

Così deliberato in Venezia, nella Camera di Consiglio del 29 novembre 2016.

Il magistrato relatore

Il Presidente f.f.

Dott. Tiziano Tessaro

Dott. Giampiero Pizziconi



Depositato in Segreteria il **15 FEB. 2017**

IL DIRETTORE DI SEGRETERIA

Dott.ssa Raffaella Brandolese

