



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;

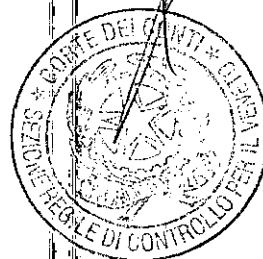
VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

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;



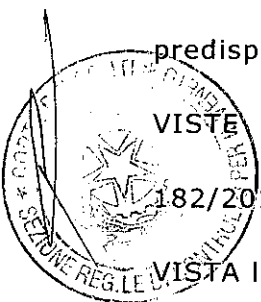
VISTO l'art. 148-bis, comma 3, del TUEL, così come introdotto dalla lettera e), del comma 1 dell'art. 3, D.L. 174/2012, convertito dalla legge 213 del 7 dicembre 2012;

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

CONSIDERATE le argomentazioni svolte dall'Ente nel corso dell'audizione tenutasi presso la Sezione in data 22 giugno 2016;

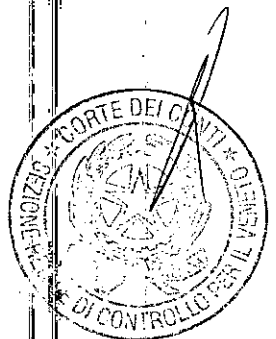
VISTA l'ordinanza presidenziale n. 56/2016, che ha deferito la questione all'esame collegiale della Sezione per la pronuncia specifica ex art 1, commi 166 e seguenti, della L.266/2015;

UDITO il magistrato relatore, dott. Tiziano Tessaro;

FATTO E DIRITTO

1. La funzione di controllo sugli equilibri di bilancio spettante alla Corte dei conti è stata espressamente estesa a tutti gli enti territoriali dall'articolo 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131, ai fini del coordinamento della finanza pubblica, in relazione al patto di stabilità interno e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.

Più specificatamente, in relazione ai controlli sugli enti locali e sugli enti del Servizio sanitario nazionale, l'articolo 1, commi da 166 a 172, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006) ha attribuito alla Corte dei conti un controllo diretto sui bilanci anche attraverso i revisori dei conti, nei confronti dei quali vengono emanate apposite linee-guida (art. 1, comma 167, della legge n. 266 del 2005). Tale controllo è dichiaratamente finalizzato ad



assicurare, in vista della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento degli enti territoriali, la sana gestione finanziaria, nonché il rispetto, da parte di questi ultimi, del patto di stabilità interno e del vincolo in materia di indebitamento previsto dall'art. 119, comma 6, della Costituzione. La giurisprudenza della Corte Costituzionale ha altresì chiarito che il sindacato della Corte dei conti sui bilanci preventivi e consuntivi di ciascun ente locale assume i caratteri dell'obbligatorietà, capillarità e generalità, ascrivibile alla categoria del <riesame di legalità e regolarità di tipo complementare al controllo sulla gestione amministrativa> (sentenza n. 179 del 2007).

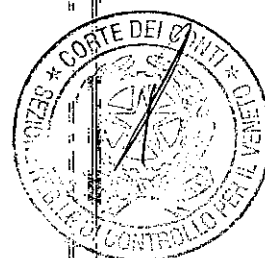
La centralità e la necessità di tale ruolo è stata ulteriormente confermata dal potenziamento dei controlli che il legislatore ha voluto delineare con le misure introdotte dal d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito nella legge 7 dicembre 2012; n. 213.

Infine, l'art. 148-bis del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera e), del surrichiamato d.l. 174, ha rafforzato i controlli attribuiti alle Sezioni regionali della Corte dei conti sui bilanci preventivi e sui rendiconti consuntivi degli enti locali, ai fini della verifica degli equilibri di bilancio, in esito ai quali – in caso di mancato adeguamento dell'ente locale alle pronunce di accertamento di irregolarità contabili o di eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica – è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la

mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria.

Dal quadro normativo sopra ricostruito - che ha esteso a tutto il territorio nazionale i controlli sugli enti locali e sugli enti del Servizio sanitario nazionale ai fini del rispetto del patto di stabilità interno e degli equilibri della finanza pubblica, configurando un sindacato generale ed obbligatorio sui bilanci preventivi e consuntivi di ciascun ente locale - e dalla richiamata giurisprudenza della Corte Costituzionale, consegue che l'art. 1, commi da 166 a 172, della legge n. 266 del 2005 e l'art. 148-bis del d.lgs. n. 267 del 2000, introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera e), del d. l. n. 174 del 2012, hanno istituito ulteriori tipologie di controllo, ascrivibili a controlli di natura preventiva finalizzati ad evitare danni irreparabili all'equilibrio di bilancio, che si collocano pertanto "su un piano distinto rispetto al controllo sulla gestione amministrativa" perché servono a garantire una vigilanza indipendente sugli "obiettivi di finanza pubblica" e a tutelare "l'unità economica della Repubblica" (Corte costituzionale, sentenza n. 60/2013) e si pongono in una prospettiva non più statica - come, invece, il tradizionale controllo di legalità-regolarità - ma dinamica, in grado di finalizzare il confronto tra fattispecie e parametro normativo alla adozione di effettive misure correttive funzionali a garantire il rispetto complessivo degli equilibri di bilancio (Corte Costituzionale, sentenze n. 198 del 2012, n. 179 del 2007 e n. 267 del 2006).

Per questi motivi, il sindacato di legittimità e regolarità sui bilanci



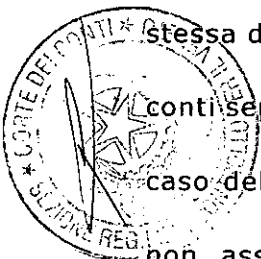
dei singoli enti locali, esercitato dalle Sezioni regionali di controllo, risulta strumentale alla verifica degli esiti di conformità ai vincoli comunitari e nazionali dei bilanci degli enti locali dell'intero territorio nazionale ed è diretto a rappresentare agli organi elettivi degli enti controllati, la reale ed effettiva situazione finanziaria o le gravi irregolarità riscontrate nella gestione dell'ente, in modo tale che gli stessi possano responsabilmente assumere le decisioni che ritengono più opportune.

Da quanto prospettato emerge ancora una volta l'importanza che il legislatore assegna al valore dell'effettivo equilibrio di bilancio, presente e futuro, in relazione agli eventi potenzialmente lesivi e a quelli che si concretizzano in fenomeni dissolutori dell'integrità

stessa del bilancio degli enti. Di tal che, il sindacato della Corte dei conti seppur incidente sulle risultanze di una specifica gestione (nel caso della presente deliberazione quella riferita al 2013) non può non assumere un assetto "dinamico" estendendosi anche agli

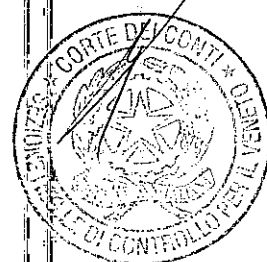
esercizi successivi, mediante apposite richieste istruttorie tese alla conoscenza della situazione gestionale degli esercizi che seguono a quello oggetto di analisi.

Tale aspetto del controllo è finalizzato, proprio nell'ottica del modello delineato dal legislatore, a poter intervenire in un ambito di prospettiva al fine di salvaguardare non tanto gli equilibri che possono essere stati compromessi nelle gestioni precedenti ma, quelli presenti e futuri, la cui tutela rientra primariamente nei compiti della Corte dei conti come garante degli equilibri di finanza



pubblica (sul punto confronta questa sezione deliberazioni di indirizzo n. 903/2012/INPR e n.182/2013/INPR). Di tal che, l'attenzione della Sezione finalizzata al conseguimento dell'obiettivo sopra richiamato dovrà anche indirizzarsi, nell'ottica di un controllo sugli equilibri di bilancio "a scorrimento", verso fenomeni gestionali, come anche segnalati dall'amministrazione nelle risposte istruttorie, riferiti ad esercizi finanziari successivi rispetto a quello oggetto di indagine al fine di far emergere quelle criticità in grado di incidere negativamente sugli equilibri di bilancio dell'ente locale, presenti e futuri. Depone del resto in tal senso la formulazione letterale dell'art. 148 bis del TUEL a mente del quale Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti esaminano i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi degli enti locali ai sensi dell'articolo 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n.266, per la verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, della sostenibilità dell'indebitamento, dell'assenza di irregolarità, suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti.

All'esito di tale verifica sul rendiconto dell'esercizio tale da pregiudicare gli equilibri dell'esercizio corrente, è d'obbligo per l'Ente l'adozione dei provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio. Tali provvedimenti sono trasmessi alle sezioni regionali di controllo

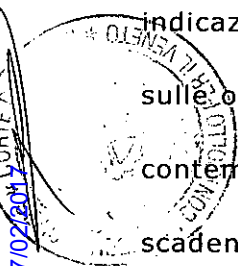


della Corte dei conti che li verificano nel termine di trenta giorni dal ricevimento. Qualora l'ente non provveda alla trasmissione dei suddetti provvedimenti o la verifica delle sezioni regionali di controllo dia esito negativo, è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria: a conferma cioè del valore dinamico dell'equilibrio di bilancio (Corte cost, n.40/2014), in una prospettiva non più statica, ma che invece consenta di scrutinare la sana gestione dell'ente nei vari cicli di bilancio valutando nel contempo la necessaria continuità dell'azione amministrativa.

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 per la



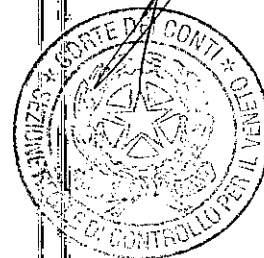
rilevazione delle criticità gestionali.

2. Ciò doverosamente precisato e passando ora all'esame delle criticità riscontrate a seguito dell'esame della relazione redatta ai sensi dell'art. 1, commi 166 e ss., della richiamata legge n. 266/2005, dall'Organo di revisione, relazione sul rendiconto 2014, e dai dati in possesso di questa Corte, sono emerse le criticità seguenti.

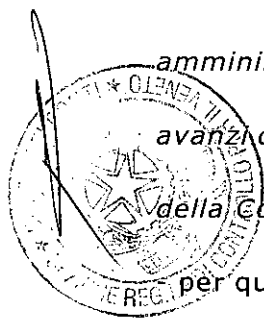
Una prima significativa criticità è emersa in relazione alle operazioni di riaccertamento straordinario dei residui, con riferimento alle quali la Sezione evidenzia i seguenti elementi:

- l'avanzo passa da € 51.201,11 (al 31/12/2014) ad - € 519.098,89 (al 30/4/2015) per effetto dello stralcio prudenziale di un'ingente massa di residui attivi del titolo IV a causa del fallimento della ditta acquirente di 5 lotti di proprietà comunale, giusto contratto preliminare regolarmente sottoscritto dalle parti. La questione, secondo quanto rappresentato dal Comune risulta essere al vaglio del Giudice delegato, che dovrà pronunciarsi sulla possibilità di avvalersi, da parte del curatore fallimentare, della facoltà di sciogliere i contratti di cui sopra in base all'art. 72 della Legge Fallimentare;

- l'avanzo non vincolato passa da € 27.248,91 (al 31/12/2014) ad avanzo disponibile (al 30/4/2015) pari ad - € 592.000,41, per effetto dell'accantonamento al FCDE per € 47.213,32 e al fondo di fine mandato per € 1.736,00;



- per quanto concerne l'anticipazione di liquidità ex DL 35/2013, si segnala che le anticipazioni sono state contabilizzate in entrata al titolo 5° cat. 1 e impegnate contestualmente al titolo 3° funzione 1 e mantenute a residuo. Tale condotta, pur risultando neutra rispetto alla consistenza del risultato di amministrazione, impatta però sulla sua composizione in quanto non dà evidenza dell'accantonamento necessario per la restituzione dell'anticipazione. Dall'esame del questionario sul bilancio di previsione 2015 emerge che l'Ente in sede di *"consuntivo del 2015 provvederà ad eliminare i residui del Titolo 3° per la restituzione delle anticipazioni e vincolare gli importi eliminati al risultato di amministrazione onde evitare che tali eliminazioni generino fittizi avanzi di amministrazione. Questo in ottemperanza alle disposizioni della Corte dei Conti"*, superando così la criticità rilevata;

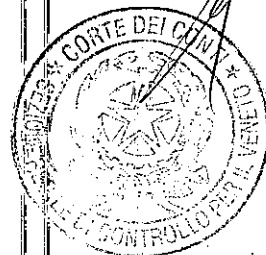


per quanto concerne la verifica della copertura dell'extradeficit da riaccertamento straordinario su base trentennale, si è verificato che nel bilancio di previsione 2015 il differenziale tra entrate correnti e spese correnti (pari a € 286.471,20) fosse superiore ad 1/30 della citata posta (pari a € 19.799,35), con esito positivo.

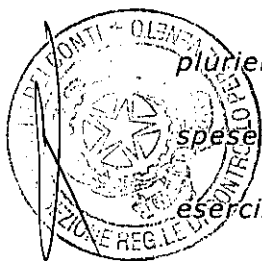
Consta al Collegio, inoltre, che l'Ente, nella stessa deliberazione giuntale di riaccertamento straordinario dei residui, ha deciso *"Di destinare i futuri introiti che dovessero essere realizzati dalla cessione delle aree oggetto di "prudenziale svalutazione contabile", di cui all'accertamento n. 282/2007, risorsa 4010960 "Alienazione di beni immobili", al ricalcolo del risultato negativo determinatosi e*

conseguentemente al rientro anticipato dal disavanzo creatosi, rispetto alle tempistiche previste dalla normativa vigente".

Ancora, in esito all'istruttoria svolta è emerso che il Comune di Casaleone ha approvato il riaccertamento straordinario dei residui con delibera n. 55 del 27/05/2015. Come noto, tale operazione si è resa necessaria sulla base del disposto normativo di cui all'art. 3, comma 7, del d.lgs. 118 del 2011 che prevede: *"Al fine di adeguare i residui attivi e passivi risultanti al 1° gennaio 2015 al principio generale della competenza finanziaria enunciato nell'allegato n. 1, le amministrazioni pubbliche di cui al comma 1, con delibera di Giunta, previo parere dell'organo di revisione economico-finanziario, provvedono, contestualmente all'approvazione del rendiconto 2014, al riaccertamento straordinario dei residui, consistente: a) nella cancellazione dei propri residui attivi e passivi, cui non corrispondono obbligazioni perfezionate e scadute alla data del 1° gennaio 2015. Non sono cancellati i residui delle regioni derivanti dal perimetro sanitario cui si applica il titolo secondo e i residui passivi finanziati da debito autorizzato e non contratto. Per ciascun residuo eliminato in quanto non scaduto sono indicati gli esercizi nei quali l'obbligazione diviene esigibile, secondo i criteri individuati nel principio applicato della contabilità finanziaria di cui all'allegato n. 4/2. Per ciascun residuo passivo eliminato in quanto non correlato ad obbligazioni giuridicamente perfezionate, è indicata la natura della fonte di copertura; b) nella conseguente determinazione del fondo pluriennale vincolato da iscrivere in*



entrata del bilancio dell'esercizio 2015, distintamente per la parte corrente e per il conto capitale, per un importo pari alla differenza tra i residui passivi ed i residui attivi eliminati ai sensi della lettera a), se positiva, e nella rideterminazione del risultato di amministrazione al 1° gennaio 2015 a seguito del riaccertamento dei residui di cui alla lettera a); c) nella variazione del bilancio di previsione annuale 2015 autorizzatorio, del bilancio pluriennale 2015-2017 autorizzatorio e del bilancio di previsione finanziario 2015-2017 predisposto con funzione conoscitiva, in considerazione della cancellazione dei residui di cui alla lettera a). In particolare gli stanziamenti di entrata e di spesa degli esercizi 2015, 2016 e 2017 sono adeguati per consentire la reimputazione dei residui cancellati e l'aggiornamento degli stanziamenti riguardanti il fondo pluriennale vincolato; d) nella reimputazione delle entrate e delle spese cancellate in attuazione della lettera a), a ciascuno degli esercizi in cui l'obbligazione è esigibile, secondo i criteri individuati nel principio applicato della contabilità finanziaria di cui all'allegato n. 4/2. La copertura finanziaria delle spese reimpegnate cui non corrispondono entrate riaccertate nel medesimo esercizio è costituita dal fondo pluriennale vincolato, salvi i casi di disavanzo tecnico di cui al comma 13; e) 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

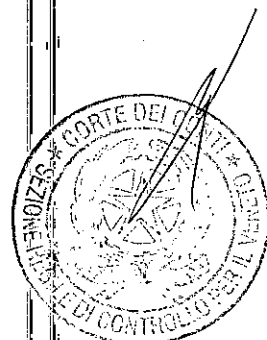


cui all'allegato n. 4.2. Tale vincolo di destinazione opera anche se il risultato di amministrazione non è capiente o è negativo (disavanzo di amministrazione)".

Il principio contabile generale n. 16 della competenza finanziaria, cd. "potenziata", prevede che le obbligazioni siano registrate quando l'obbligazione sorge, con imputazione alle scritture contabili degli esercizi in cui l'obbligazione è esigibile. Pertanto, mediante l'attività di riaccertamento straordinario, l'Ente può individuare quei residui che, se pur corrispondendo ad obbligazioni perfezionate, non sono esigibili nell'esercizio in cui tali obbligazioni sono sorte (come previsto dal previgente sistema contabile), bensì in esercizi successivi in cui tali impegni vanno registrati nelle corrispondenti scritture contabili.

Va rammentato (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)".*

Dall'esame della deliberazione giuntale con la quale il Comune ha approvato il prospetto di riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi, è emerso che le reimputazioni hanno riguardato



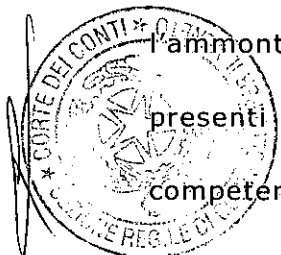
esclusivamente l'esercizio 2015, evenienza quest'ultima che può suscitare alcune perplessità circa la correttezza della procedura seguita dall'Ente, considerato che secondo la Sezione delle Autonomie della Corte dei conti (delibera n. 32 del 2015), relativamente alla corretta determinazione del fondo pluriennale vincolato *"...la reimputazione al solo esercizio 2015 dei residui passivi coperti dal fondo pluriennale vincolato, o fattispecie analoghe riferite ad un arco temporale fittizio, evidenziano una carenza di programmazione e una conseguente grave irregolarità contabile nell'applicazione del principio di competenza finanziaria potenziata, in quanto l'esigibilità del residuo passivo non è stata determinata correttamente"*.

Come noto, il riaccertamento straordinario ha la finalità di adeguare

l'ammontare dei residui ante riforma (nel caso di specie i residui presenti in bilancio al 31 dicembre 2014) al principio della competenza finanziaria potenziata. Pertanto non appare conforme

allo spirito della legge e potenziale causa di anomalia di trattamento tra situazioni simili l'utilizzo di tale strumento per "sanare" il bilancio dalle conseguenze di gestioni pregresse non rispettose dei principi contabili e degli equilibri finanziari.

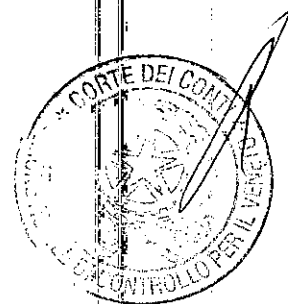
Diversamente argomentando si determinerebbero ingiustificate disparità di trattamento, ad esempio, tra un Comune che, correttamente operando il riaccertamento, o semplicemente perché si trova in situazione di disavanzo di amministrazione al termine dell'esercizio 2014, ricorre alla procedura di riequilibrio e un



Comune che, in situazione di disavanzo sostanziale, per mezzo del riaccertamento dissimula la propria situazione finanziaria ripianandola in trent'anni. In tal modo viene meno anche la corretta imputazione della responsabilità finanziaria ed amministrativa di ciascun esercizio finanziario e di coloro che a livello di governo e di amministrazione hanno operato in modo non conforme ai principi contabili.

Purtuttavia, non va sottaciuto che il principio contabile 9.3 dispone che *"al fine di evitare comportamenti opportunistici, non è possibile effettuare il riaccertamento straordinario dei residui attraverso successive deliberazioni"*. Al riguardo, si evidenzia che la Sezione Autonomie ha ribadito che *"l'operazione è straordinaria, non frazionabile e non ripetibile"* (Sez. Autonomie n. 4/2015). Di talché le risultanze istruttorie evidenziano l'impossibilità di fornire una rappresentazione della situazione contabile in linea con i principi della contabilità armonizzata enunciati espressamente come finalità del coordinamento finanziario, ai fini dell'art. 117, comma 3, Cost. La Sezione si riserva di effettuare ulteriori controlli, anche in sede di esame dei rendiconti successivi, per la verifica della corretta applicazione dei principi contabili.

Dall'istruttoria, si ricava comunque - al di là di quanto sin qui scrutinato- una situazione di precarietà degli equilibri di bilancio dovuta a una serie di fattori che, ancorchè in lieve miglioramento, permangono dagli esercizi finanziari pregressi.



Va in primo luogo, rilevato che il disavanzo residuo al 31/12/2013, pari a € 111.769,88 è stato riassorbito nel 2014, che si è chiuso con un avanzo di amministrazione di € 51.021,11 (di cui 27.248,91 non vincolato).

La Sezione evidenzia anche il ricorso all'anticipazione di liquidità ricevuta ex DL 35/2013 dalla cassa DD.PP. per rispetto dei termini di pagamento, la cui prima rata in conto capitale è stata restituita in data 31/5/2015. Dalla lettura del questionario si rileva che *"al 31/12/2014 l'importo di quota capitale non restituita ammontava ad euro 250.000. Su tale anticipazione sono maturati euro 10.146,93 a titolo di interessi. Le rate verranno restituite fino all'anno 2044"*.

In sede di audizione il Sindaco ha affermato che alla data odierna tutte le bollette pregresse sono state pagate, che è stata chiusa la vertenza con Cisi con un pagamento di € 45.000, (a fronte di una richiesta di Cisi di 138mila euro), ripartita su 3 esercizi, e che sono stati chiusi i 40 contenziosi pendenti con ditte esterne.

Permane quindi una certa fragilità del bilancio indotta dall'elevata incidenza della spesa per onorare le quote di ammortamento dei mutui (assunti nelle annualità precedenti) e dalla necessità di rimborsare le anticipazioni di liquidità ai sensi del DL 35/2013, ottenute nel 2013 e nel 2014: il grado di rigidità della spesa corrente si attesta al 49,92%.

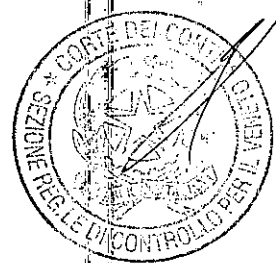
La situazione di fragilità degli equilibri sembra ulteriormente confermata dal fatto che una persistente criticità riscontrata anche

per il 2014 è quella del sistematico ricorso all'anticipazione di tesoreria: in particolare l'entità delle somme utilizzate è stata pari a €442.217,14, per 66 giorni di utilizzo, e le anticipazioni concesse sono state integralmente rimborsate a fine anno.

Si rammenta, altresì, che in sede di audizione il Sindaco ha affermato che alla data odierna la tempestività dei pagamenti è aumentata, e che il tempo medio dei pagamenti si attesta a 54 giorni, segnalando altresì che nell'ultimo anno non si è fatto ricorso all'anticipazione di tesoreria. Al di là della necessaria verifica che concerne tuttavia un differente esercizio rispetto a quello oggetto di attuale scrutinio, la Sezione osserva che in relazione a questo ultimo profilo, l'art. 222 del D. Lgs. n. 267/2000 rubricato "Anticipazioni di tesoreria" prevede che: *"1. Il tesoriere, su richiesta dell'ente corredata dalla deliberazione della Giunta, concede allo stesso anticipazioni di tesoreria, entro il limite massimo dei tre dodicesimi delle entrate accertate nel penultimo anno precedente, afferenti per i comuni, le province, le città metropolitane e le unioni di comuni ai primi tre titoli di entrata del bilancio e per le comunità montane ai primi due titoli.*

2. Gli interessi sulle anticipazioni di tesoreria decorrono dall'effettivo utilizzo delle somme con le modalità previste dalla convenzione di cui all'articolo 210".

È da rilevare al riguardo che il ricorso ad anticipazioni di cassa, previsto dall'art. 222 del TUEL, si configura come una soluzione di breve periodo per superare transitorie situazioni di scarsa o



insufficiente liquidità e non, invece, quale forma sistematica di finanziamento dell'Ente, peraltro spesso particolarmente onerosa in quanto come evidenziato dalla disposizione che disciplina l'istituto il ricorso a tale formula di finanziamento dà luogo ad un costo risultante dall'interesse sulle somme anticipate da pagare all'istituto tesoriere.

Nel caso di specie, l'Ente locale, pur nella piena autonomia decisionale, non può non tener conto degli obblighi suddetti 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.

Come noto, l'art. 5 del D. Lgs 149/2011 e l'art. 148, commi 2 e 3 del TUEL prevedono che, per la regolarità della gestione amministrativo-contabile, il Ministero dell'economia e delle finanze

- Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato può attivare, anche su richiesta delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, verifiche sulla regolarità della gestione amministrativo-contabile, ai sensi dell'articolo 14, comma 1, lettera d), della legge 31 dicembre 2009, n. 196, oltre che negli altri casi previsti dalla legge, qualora un ente evidenzi, anche attraverso le rilevazioni SIOPE, situazioni di squilibrio finanziario riferibili ai seguenti indicatori:

a) ripetuto utilizzo dell'anticipazione di tesoreria;

- b) disequilibrio consolidato della parte corrente del bilancio;
- c) anomale modalità di gestione dei servizi per conto di terzi.

Alla luce di ciò, e in vista dell'acclarata emersione degli indici sintomatici anzidetti, si richiama, per prevenire potenziali pregiudizi, l'attenzione degli organi tecnici (Ragioniere, organo di revisione, Segretario comunale, ognuno per la parte di competenza) e organi politici sulla necessità di una verifica puntuale di tali equilibri che non si riduca a una burocratica approvazione della delibera che concerna tali verifiche, finalizzata a una sana gestione e alla correzione tempestiva delle anomalie gestionali anzidette; si suggerisce nel contempo la modifica del regolamento di contabilità in modo da porre in essere un attento monitoraggio della situazione finanziaria dell'ente, prevedendo ove lo si ritenga opportuno, cadenze infrannuali di verifica del mantenimento degli equilibri generali di bilancio di cui all'art. 193, comma 2, del T.U.E.L., dal momento che la norma dell'art. 6 del D.Lgs. 149/2011 richiede una valutazione sui comportamenti, come quello testé descritto, che aggravando lo squilibrio possano condurre al dissesto.

A conferma della situazione di criticità degli equilibri di bilancio, in sede istruttoria, oltre a rilevare l'assenza di riscossioni derivanti dalla lotta all'evasione tributaria nel 2014, si è evidenziato il suo basso grado di realizzo effettuato nel 2013, pari al 32,7%, con la conseguente formazione di residui attivi che, col passare degli anni, rischiano di divenire difficilmente esigibili.



Nella relazione del revisore è confermato che l'ente non riesce ad attuare un'efficace attività di riscossione dell'accertato.

La situazione di criticità sembra viepiù confermata anche dall'esigua riscossione delle sanzioni per le violazioni del C.d.S., dovuto al fatto che dal 2013 le relative funzioni sono esercitate in convenzione con i Comuni di Gazzo Veronese e Sanguinetto (capofila): la riscossione relativa al 2013 è stata oggetto di definizione solo nel 2015, mentre la riscossione degli accertamenti del 2014 è stata pari a 0 e relativamente a ciò; nulla viene scritto sul questionario in merito al loro realizzo.

La Sezione rimarca al riguardo 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.

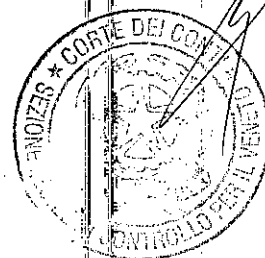
Nello specifico, il ritardato ovvero il mancato avvio del recupero dell'evasione tributaria diviene in quest'ottica un comportamento inaccettabile, antitetico rispetto ai parametri disegnati dalla carta costituzionale: osta a ciò, del resto, l'indefettibile principio generale della indisponibilità dell'obbligazione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

eguaglianza nell'ambito dei rapporti tributari (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 conclusione circa l'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 tale principio è 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 Cost. 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. Ulteriore elemento di difficoltà, che si riverbera direttamente sulla tenuta degli equilibri di bilancio, è emerso al punto 1.10.1, dove si è evidenziato il mantenimento di residui attivi correnti più vecchi di 5 anni per un totale di € 184.381,79, il cui tasso di smaltimento

nel 2014 è stato del 97,7% (92,7% per insussistenza e 5% incassati), prevalentemente del titolo I.

Questo elemento avvalora ulteriormente la difficoltà di riscossione dei crediti da parte del Comune: la cancellazione verosimilmente è stata effettuata solo nel 2014 per non aggravare ulteriormente il disavanzo pregresso.

In relazione al profilo da ultimo riportato, la Sezione evidenzia che la natura finanziaria del bilancio e la circostanza che le procedure di entrata e di spesa sono analiticamente disciplinate da una normativa complessa che prevede numerosi passaggi prima del completamento di ciascuna di esse, comporta che in numerose

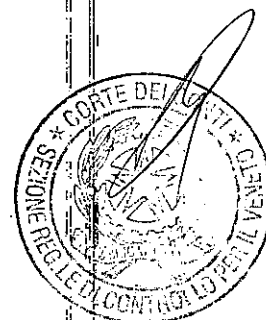
occasioni le attività di incasso o di pagamento non si concludano nell'esercizio nel quale sono state avviate.

I risultati che tali operazioni sono idonei a comportare vengono riportati, quindi, nel bilancio dell'esercizio successivo dell'ente quali residui, sia attivi che passivi.

Nella più parte dei casi la procedura si completa nell'esercizio successivo, ma ove ciò non accada il residuo può essere mantenuto nel bilancio dell'ente sino a che l'operazione non viene a conclusione, adottando alcune regole specifiche e tenendo un comportamento prudente poiché, con specifico riferimento ai residui, possono essere mantenuti fra i residui attivi dell'esercizio solo le entrate accertate per le quali esista un effettivo titolo giuridico che costituisca l'ente territoriale creditore della relativa entrata.

Infatti, i residui riportati nel bilancio concorrono a formare il risultato di amministrazione che l'ente può applicare ed utilizzare negli esercizi successivi cosicché, soprattutto in relazione ai residui attivi – entrate che l'ente ha accertato, ma non incassato, si pone la necessità che vengano mantenuti nel bilancio solo quelli che l'ente ha la ragionevole certezza di incassare.

A questo proposito è necessario rimarcare che al fine di conferire veridicità ed attendibilità al bilancio dell'ente, il legislatore ha stabilito che al termine di ciascun esercizio, prima dell'inserimento nel conto del bilancio dei residui attivi e passivi, l'ente deve procedere ad una particolare operazione di riaccertamento degli



stessi che, in relazione a quelli attivi, consiste nel riesame delle ragioni creditorie dell'ente al fine di decidere se mantenere il residuo, in tutto o in parte, nel bilancio dell'ente (art. 228, co. del TUEL).

Considerata la finalità della norma deve trattarsi di un controllo sostanziale e non solo formale. L'ente non può limitarsi a verificare che continui a sussistere il titolo giuridico del credito, l'esistenza del debitore e la quantificazione del credito, ma deve anche accertare la effettiva riscuotibilità dello stesso e le ragioni per le quali non è stato riscosso in precedenza, cosicché ove risulti che il credito, di fatto, non è più esistente, esigibile o, comunque, riscuotibile deve essere stralciato dal conto del bilancio e inserito nel conto del patrimonio in un'apposita voce dell'attivo patrimoniale fino al compimento del termine prescrizione (art. 230 del TUEL, così come ripreso anche dai Principi contabili), dopodiché deve essere eliminato anche dal Conto del patrimonio, con contestuale riduzione del patrimonio.

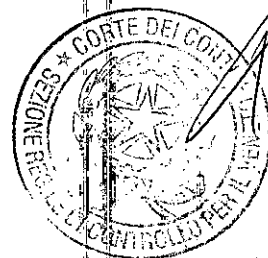
Il mantenimento di residui attivi inesigibili nel conto del bilancio incide sull'attendibilità del risultato contabile di amministrazione e sulla formazione dell'avanzo di amministrazione che può risultare sussistente solo sotto il profilo contabile (art. 187 del TUEL).

Se poi si considera che l'ente può utilizzare l'avanzo di amministrazione formatosi anche a seguito della valutazione di detti residui, negli esercizi successivi risulta chiaro che le voci che lo compongono devono essere esistenti e, pertanto, è necessario



che vengano mantenuti nel Conto del bilancio i soli residui attivi esigibili, la riscossione dei quali presenti un ragionevole grado di certezza. La Sezione osserva che, considerata la disciplina normativa che regola la materia richiamata sinteticamente in precedenza, il mantenimento nel conto del bilancio di crediti risalenti nel tempo, quali quelli indicati sopra, può essere giustificato solo da ragioni che evidenzino la certa riscuotibilità del credito e le ragioni del differimento dell'incasso. In caso contrario, al fine di evidenziare l'effettiva situazione finanziaria dell'Ente è necessario che i crediti vengano stralciati ed inseriti nel conto del patrimonio ovvero venga vincolata una quota parte dell'avanzo di amministrazione se l'Ente ritiene che vi sia qualche possibilità di incasso.

Il mantenimento di residui attivi inesigibili o di dubbia esigibilità è idoneo ad influenzare negativamente il risultato di amministrazione e la sussistenza degli equilibri di bilancio, nonché la stessa attendibilità del rendiconto dell'ente e configura un'irregolarità contabile alla quale occorre porre rimedio, anche perché, come si è detto, può incidere sull'esistenza stessa dell'avanzo di amministrazione che deve essere effettivo e reale. Tale atteggiamento prudenziale appare, peraltro, normativamente imposto dalle previsioni del D.L. 95/2012, convertito in L. 135/2012, vigente all'epoca, che all'articolo 6, rubricato *"Rafforzamento della funzione statistica e del monitoraggio dei conti pubblici"* al comma 17, dispone che: *"A decorrere*



dall'esercizio finanziario 2012, nelle more dell'entrata in vigore dell'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio di cui al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, gli enti locali iscrivono nel bilancio di previsione un fondo svalutazione crediti non inferiore al 25 per cento dei residui attivi, di cui ai titoli primo e terzo dell'entrata, aventi anzianità superiore a 5 anni. Previo parere motivato dell'organo di revisione, possono essere esclusi dalla base di calcolo i residui attivi per i quali i responsabili dei servizi competenti abbiano analiticamente certificato la perdurante sussistenza delle ragioni del credito e l'elevato tasso di riscuotibilità".

Un ulteriore elemento di fragilità degli equilibri del bilancio emerge,

in sede di 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, dallo 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

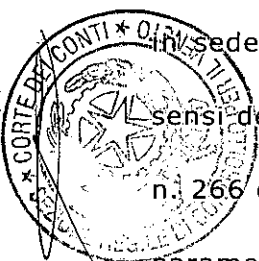
di gestione negativo (fermo restando il rispetto del limite di

indebitamento di cui all'art. 204 del TUEL)": lo stock complessivo

del debito (stock debito/entrate correnti) si attesta al 176,83%

(184,23% se si considerano gli accertamenti derivanti dal ricorso

all'anticipazione di liquidità ricevuta ex DI 35/2013 dalla cassa

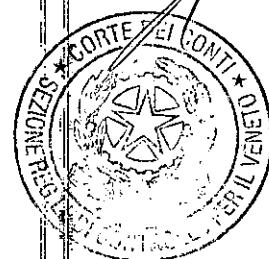


DD.PP. per euro 250.000), in presenza di un risultato contabile di gestione positivo.

Tale circostanza, pur nel pieno 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.

Pertanto, 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 sfornamento di uno dei parametri di valutazione della deficitarietà appare, tuttavia, potenzialmente foriera di futuri pregiudizi, atteso, nel caso in specie che l'entità (176,83% -184,23% se si considerano gli accertamenti derivanti dal ricorso all'anticipazione di liquidità ricevuta ex D.L. 35/2013 dalla cassa DD.PP. per euro 250.000) rilevata ben potrebbe incidere in sede di mantenimento degli equilibri di bilancio del Comune e più in generale per una sana gestione finanziaria, prevedendo ove lo si ritenga opportuno, cadenze infrannuali di verifica del mantenimento degli equilibri generali di bilancio di cui all'art. 193, comma 2, del T.U.E.L., dal momento che, come evidenziato, la norma dell'art. 6 del D.Lgs. 149/2011 richiede una valutazione anche dei comportamenti (anche anteriori) che aggravando lo squilibrio possano condurre al dissesto, non escludendo altresì l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione, per l'estinzione anticipata di tali prestiti.



3. 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, il Collegio richiama l'attenzione dell'Ente su alcune criticità riguardanti i seguenti organismi partecipati:

- Cisi Srl in concordato preventivo, nel 2014 presentava Patrimonio netto pari a - € 4.189.457, un modesto utile di esercizio di 17.097 euro e debiti verso fornitori per € 5.903.027; risultano ancora in corso di definizione il contenzioso con un Ente socio e quello con GE.SI. Srl;



Consorzio per lo Sviluppo del Basso Veronese - in liquidazione, partecipato all'1,54%, il cui bilancio 2013 è stato approvato soltanto il 4 maggio 2015 (con una perdita di € 798.734,02), che nel 2014 presentava un Patrimonio netto pari a € 385.990 a fronte di un Capitale sociale di € 1.255.496, con un suo deterioramento pari a € 869.506, e che ha registrato nel 2014 con un modesto utile pari a € 259.200;

- Consiglio di Bacino Veronese, che è risultato in perdita di € 63.714;

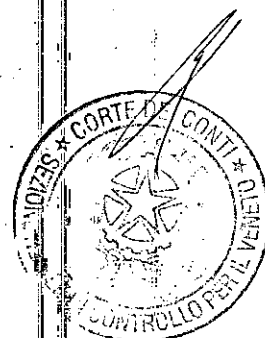
- Co.Ge.Fo. Srl, per la quale il POR prevedeva la dismissione in quanto composta solo dall'organo amministrativo - Amministratore Unico senza dipendenti, che è stata messa in liquidazione solo in

data 15/12/2015 e le cui procedure di cessazione non sono ancora concluse.

La Sezione prende atto, comunque della sostanziale coerenza tra quanto esposto nel Piano di razionalizzazione e della relazione sui risultati conseguiti.

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, 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:

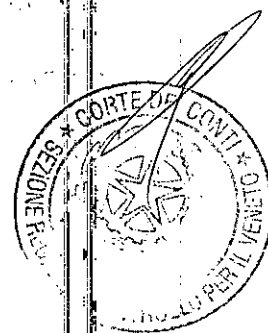
- 
- a) eliminazione delle società e delle partecipazioni societarie non indispensabili al perseguimento delle proprie finalità istituzionali, anche mediante messa in liquidazione o cessione;
 - b) soppressione delle società che risultino composte da soli amministratori o da un numero di amministratori 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 la Sezione rammenta, in relazione ai rispettivi ambiti di competenza, che l'art. 25 del D.Lgs. 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.

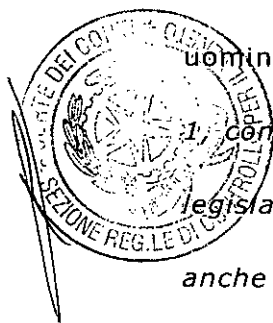
La norma prevede che a tal fine, il provvedimento di ricognizione, anche dall'esito negativo, è inviato al Ministero dell'Economia e delle Finanze, secondo le modalità di cui all'art. 17 del D.L. 90/2014. Tale provvedimento di ricognizione costituisce l'aggiornamento del Piano di razionalizzazione previsto 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.

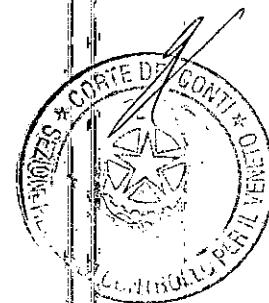
Il Collegio, altresì, dà evidenza della circostanza che il Comune non ha approvato il piano triennale di azioni positive in materia di pari opportunità ex art.48 co.1 D.Lgs. n. 198/2006 e, sul punto, rammenta come il D.Lgs. 11 aprile 2006, n. 198, recante "Codice delle Pari Opportunità tra uomo e donna", all'art. 48 prevede che le Pubbliche Amministrazioni predispongano Piani di Azioni Positive, di durata triennale, tendenti ad assicurare, nel loro ambito rispettivo, la rimozione degli ostacoli che, di fatto, impediscono la piena realizzazione di pari opportunità di lavoro e nel lavoro tra

uomini e donne. La norma, così dispone "1. Ai sensi degli articoli 1, comma 1, lettera c), 7, comma 1, e 57, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, le province, i comuni e gli altri enti pubblici non economici, sentiti gli organismi di rappresentanza previsti dall'articolo 42 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 ovvero, in mancanza, le organizzazioni rappresentative nell'ambito del comparto e dell'area di interesse, sentito inoltre, in relazione alla sfera operativa della rispettiva attività, il Comitato di cui all'articolo 10, e la consigliera o il consigliere nazionale di parità, ovvero il Comitato per le pari opportunità eventualmente previsto dal contratto collettivo e la consigliera o il consigliere di parità territorialmente competente, predispongono piani di azioni positive tendenti ad assicurare, nel loro ambito rispettivo, la



rimozione degli ostacoli che, di fatto, impediscono la piena realizzazione di pari opportunità di lavoro e nel lavoro tra uomini e donne. Detti piani, fra l'altro, al fine di promuovere l'inserimento delle donne nei settori e nei livelli professionali nei quali esse sono sottorappresentate, ai sensi dell'articolo 42, comma 2, lettera d), favoriscono il riequilibrio della presenza femminile nelle attività e nelle posizioni gerarchiche ove sussiste un divario fra generi non inferiore a due terzi. A tale scopo, in occasione tanto di assunzioni quanto di promozioni, a fronte di analoga qualificazione e preparazione professionale tra candidati di sesso diverso, l'eventuale scelta del candidato di sesso maschile è accompagnata da un'esplicita ed adeguata motivazione. I piani di cui al presente articolo hanno durata triennale. In caso di mancato adempimento si applica l'articolo 6, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. 2. Resta fermo quanto disposto dall'articolo 57, decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165".

Come ben evidenziato dal legislatore, la norma prevede che, in caso di mancato adempimento, venga applicata la sanzione di cui all'art. 6, comma 6, del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, recante "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche" che recita: "Le amministrazioni pubbliche che non provvedono agli adempimenti di cui al presente articolo non possono assumere nuovo personale, compreso quello appartenente alle categorie protette".



Consegue a quanto sopra evidenziato che la mancata adozione del suddetto piano determina in capo alle amministrazioni inadempienti il divieto di assunzione (ex multis sul punto, questa Sezione deliberazioni 26 aprile 2012, n. 281, e 18 giugno 2012, n. 403, Corte dei Conti per la Calabria deliberazione 22 del aprile 2012 e da ultimo Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 12/SEZAUT/2012/INPR).

La Sezione, alla luce di quanto sopra evidenziato, atteso che l'ente nell'esercizio finanziario considerato non ha adottato detto Piano, verificherà che a far data dall'esercizio successivo a quello del rilevato inadempimento il comune di Casaleone abbia osservato il

divieto di procedere ad assunzioni, anche per lavoro flessibile, con contestuale segnalazione alla competente procura erariale atteso che l'inadempimento di cui trattasi, involgendo norme imperative, determina anche ricadute in termini di responsabilità amministrativa, disciplinare ed erariale.

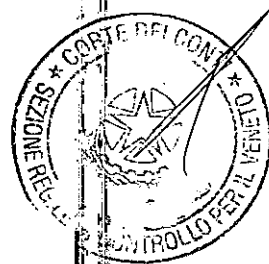
P.Q.M.

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 potenziale criticità costituita dalla reimputazione, al termine dell'operazione di riaccertamento straordinario, di tutte le obbligazioni non scadute all'esercizio 2015;
- accerta il permanere di una persistente situazione di fragilità degli equilibri di bilancio derivante dall'elevato grado di rigidità

della spesa corrente, che si attesta al 49,92%, dall'esistenza degli obblighi attinenti al ripiano trentennale dell'extradeficit derivante dal riaccertamento straordinario, dalla difficoltà di perseguire un'efficace attività di riscossione dei proventi derivanti dall'attività di lotta all'evasione tributaria, dallo sfioramento del parametro ministeriale n. 7 del D.M. 18/02/2013 e dal reiterato ricorso all'anticipazione di tesoreria;

- invita pertanto l'ente ad una verifica puntuale degli equilibri di bilancio suggerendo la modifica del regolamento di contabilità così da porre in essere un attento monitoraggio della situazione finanziaria dell'ente;
- esorta in ogni caso il Comune a procedere a una seria attività di recupero delle entrate tributarie e extratributarie;
- raccomanda una più attenta governance nei confronti degli organismi partecipati dall'Ente;
- invita l'amministrazione comunale di Casaleone 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;
- accerta la mancata adozione del piano triennale di azioni positive in materia di pari opportunità ex art. 48 co. 1 D.Lgs. 198/2006;
- dispone la trasmissione della presente Deliberazione, a

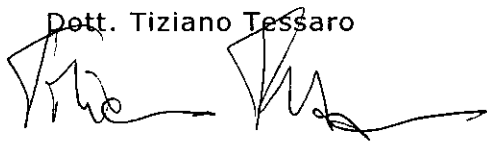


cura del Direttore della segreteria, al Presidente del Consiglio comunale, al Sindaco nonché all'organo di revisione dei conti del Comune di Casaleone (VR) per quanto di rispettiva competenza.

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

Il magistrato relatore

Dott. Tiziano Tessaro



Il Presidente f.f.

Dott. Giampiero Pizziconi



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

IL DIRETTORE DI SEGreteria

Dott.ssa Raffaella Brandolese

