

Deliberazione n. 64 /2017/PRSE



REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 5 ottobre 2016, composta da:

Dott.ssa Diana CALACIURA TRAINA	Presidente
Dott. Giampiero PIZZICONI	Primo Referendario
Dott. Tiziano TESSARO	Primo Referendario, relatore
Dott.ssa Francesca DIMITA	Primo Referendario
Dott.ssa Daniela ALBERGHINI	Referendario

VISTI gli artt. 81, 97, 100, 117 e 119 della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

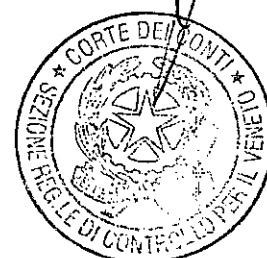
VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

VISTO il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria una Sezione regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000, modificato con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004, e da ultimo con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229, del 19 giugno 2008;

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

VISTA la legge 5 giugno 2003 n. 131;

VISTA la legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, commi 166 e seguenti;



VISTA la legge 31 dicembre 2009, n. 196;

VISTO il d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118;

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

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

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

legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria per il 2006), gli 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 Monteforte d’Alpone sulla base dei criteri indicati dalla Sezione delle Autonomie con la deliberazione sopra indicata;

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

UDITO il magistrato relatore, dott. Tiziano Tessaro;

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



#### FATTO E DIRITTO

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

ordine alle quali l'amministrazione non abbia adottato le misure correttive segnalate dall'organo di revisione.

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

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

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

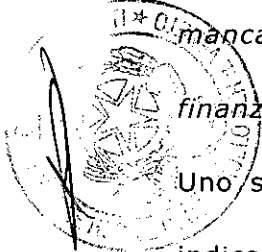
In tale quadro legislativo, è stato inserito l'articolo 6, comma 2,

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

Inoltre, il d.l. 10 ottobre 2012, n. 174 convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 dicembre 2012, n. 213 ha, tra l'altro, ulteriormente potenziato la vigilanza sull'adozione delle misure correttive prevedendo, all'art. 3, comma 1, lettera e), che l'accertamento da parte delle Sezioni regionali di controllo della



Corte dei conti di *"squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spesa, della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria, o del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno comporta per gli enti interessati l'obbligo di adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio. Tali provvedimenti sono trasmessi alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti che li verificano nel termine di trenta giorni dal ricevimento. Qualora l'ente non provveda alla trasmissione dei suddetti provvedimenti o la verifica delle Sezioni regionali di controllo dia esito negativo, è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria."*



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

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

2. In esito all'istruttoria svolta è emerso che il Comune di Monteforte d'Alpone, con delibera n. 47 del 29 aprile 2015, ha approvato il riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi che l'art. 3, comma 8, del decreto legislativo 118/2011 dispone sia oggetto di un unico atto deliberativo, mentre 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). Per quanto riguarda la gestione dei residui e il riaccertamento straordinario degli stessi, la Sezione rileva, a seguito dell'istruttoria, che i residui vetusti (ante 2010) rimasti da riscuotere al 31 dicembre 2014, provengono dal Titolo III e sono pari ad € 119.614,29. I residui attivi TARSU (2010 e seguenti) ammontano ad € 517.862.

Inoltre, risulta dai dati istruttori che l'Ente ha costituito il Fondo crediti dubbia esigibilità in sede di riaccertamento straordinario dei residui; il saldo della gestione dei residui è negativo (€ 11.944,00)

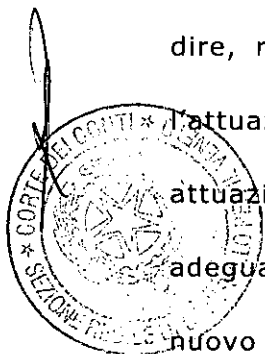


e tale problematica era già stata oggetto della delibera di questa Sezione relativa all'esercizio 2013.

A tal proposito, con riferimento alla nota istruttoria dell'esercizio da ultimo indicato, l'Ente aveva rappresentato che la possibilità di riscuotere i residui attivi vetusti iscritti nel titolo III, non pareva costituire un fenomeno foriero di situazioni patologiche per lo stesso Comune: mentre infatti i residui attivi di tutti i primi tre titoli dell'entrata relativi agli anni 2009-2013, riportano importi di entità definibile "fisiologica", si riscontra una certa difficoltà ad incassare i crediti del titolo III antecedenti l'anno 2009.

Nella nota indicata, l'Ente aveva ulteriormente rappresentato che, poiché non si sono registrati scompensi nella gestione finanziaria neppure nell'esercizio finanziario 2014, il problema appare, per così dire, risolto, almeno sul piano pratico ed almeno in parte, con l'attuazione dei provvedimenti assunti nell'esercizio 2015 in attuazione dell'art. 3, comma 7 del D. Lgs. 118/2011 al fine di adeguare i residui attivi e passivi risultanti al 1° gennaio 2015 al nuovo principio generale della competenza finanziaria di cui all'allegato I al D. Lgs. 118/2011. A seguito dei suddetti provvedimenti, l'ammontare dei residui attivi vetusti (ante 2009), si è di molto ridotto ed è rappresentato alla data odierna da n. 4 residui registrati al titolo III per un importo pari ad € 12.861.

In disparte le criticità connesse ai residui attivi, la Sezione rileva che l'equilibrio generale di bilancio rischia peraltro di essere pregiudicato dalla non corretta formazione delle poste connesse al

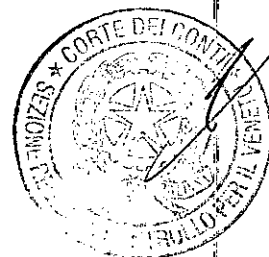




predetto riaccertamento.

A seguito dell'operazione straordinaria sui residui, in cui gli impegni sono stati reimputati al biennio 2015/2016, risulta che il Fondo crediti dubbia esigibilità è pari ad € 36.157,00, il risultato di amministrazione a seguito di riaccertamento è pari ad € 59.474 (prima era di € 290.808), a seguito dell'eliminazione definitiva di più residui attivi (€ 466.019) che passivi (€ 276.800), la parte disponibile dell'avanzo di amministrazione è di € 2.732,00.

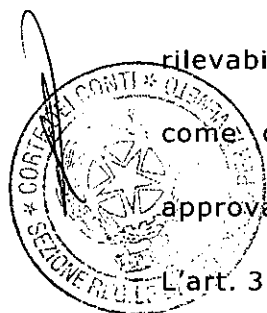
Dalla relazione prodotta dall'organo di revisione e acquisita in sede istruttoria dalla Sezione, emerge tuttavia che *"poiché nella nota istruttoria viene richiesto [...] di fornire notizie aggiornate sul fondo svalutazione crediti, corre l'obbligo di far rilevare che, in sede di parere al provvedimento di G.C. di riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi di cui all'art. 3 del D. Lgs. 118/2011, il sottoscritto revisore ha espresso parere parzialmente favorevole formulando il seguente rilievo: "la quantificazione del FCDE, non risulta, a giudizio del sottoscritto revisore dei conti, adeguata al fine di rispettare il c.d. "principio della prudenza" statuito al punto 9 dell'allegato 1 del D. Lgs. 118/2011 corretto ed integrato dal D. Lgs. 126/2014. In particolare, la quantificazione effettuata in misura pari a € 36.157,32, appare sottostimata di almeno € 120.000 in considerazione del fatto che è stata riscontrata la presenza di residui attivi relativi agli esercizi 2010, 2011 e 2012 per ruoli emessi per la tassa di smaltimento rifiuti solidi urbani il cui ammontare complessivo risulta, alla data odierna, pari a €*



162.782,47 a fronte dei quali nel pregresso 2014 sono state effettuate riscossioni per soli € 20.593,51. Pertanto, ipotizzando verosimilmente incassi della medesima entità a valere sul corrente esercizio, la quantificazione effettuata del fondo crediti di dubbia e difficile esigibilità non appare in linea con il citato principio della prudenza, tenuto conto dei nuovi criteri fondati sul principio della competenza finanziaria potenziata disciplinato dagli allegati 1 e 4/2 del D. Lgs. 118/2011 così come corretto e integrato dal D. Lgs. 126/2014 i quali prevedono l'iscrizione delle poste contabili in entrata in considerazione dell'effettiva scadenza del credito".

L'irregolarità derivante dall'inadeguato accantonamento, all'atto della costituzione del fondo al 1° gennaio 2015, è immediatamente rilevabile dal prospetto 5.2. (allegato al D. Lgs n. 118/2011), così come compilato dall'Amministrazione e unito alla delibera di approvazione del riaccertamento straordinario dei residui.

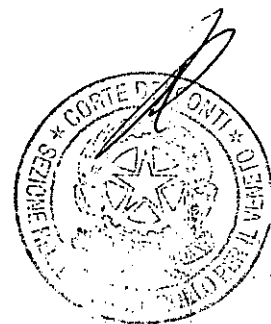
L'art. 3, comma 7, lettera e) del D.Lgs. 23/06/2011, n. 118 prevede infatti che le amministrazioni pubbliche provvedono al riaccertamento straordinario dei residui, consistente, tra l'altro, "nell'accantonamento di una quota del risultato di amministrazione al 1° gennaio 2015, rideterminato in attuazione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



accantonamento non è oggetto di impegno e genera un'economia di bilancio che confluisce nel risultato di amministrazione.

Già fin dal primo esercizio di applicazione del principio contabile, è disposto che l'ente, in sede di rendiconto, accantoni nell'avanzo di amministrazione *"l'intero importo del fondo crediti di dubbia esigibilità quantificato nel prospetto riguardante il fondo allegato al rendiconto di esercizio, salva la facoltà prevista dalla recente normativa per gli esercizi dal 2015 al 2018"*. In particolare, *"Il primo accantonamento di una quota del risultato di amministrazione al fondo crediti di dubbia esigibilità è eseguito in occasione del riaccertamento straordinario dei residui, ed è effettuato con riferimento all'importo complessivo dei residui attivi risultanti dopo la cancellazione dei crediti al 31 dicembre 2014 cui non corrispondono obbligazioni perfezionate e scadute alla data del 1° gennaio 2015"*.

La Sezione osserva nello specifico che il significativo volume di crediti pregressi, che influenzano i risultati di amministrazione, non è stata interessata da una movimentazione congrua rispetto a quella parallela dei residui passivi: il risultato di amministrazione ammonta infatti a soli € 2.732,00 e prelude a una situazione che ha continuato a segnare il fattore di equilibrio nominale nelle partite del saldo di fine esercizio. Situazione questa che richiede un'attenta analisi della sussistenza delle ragioni di credito e, parallelamente, nel caso di ingravescente rischio di inesigibilità, di una adeguata svalutazione dei crediti.



Il che comporta relativamente alla costituzione del "Fondo crediti dubbia esigibilità", strumento di assoluta centralità nell'ambito del nuovo sistema, l'esigenza di non sottostimare l'entità del Fondo stesso e di dare nel contempo motivatamente conto dei criteri rilevanti ai fini dell'accantonamento, quali l'individuazione tra i residui attivi conservati delle specifiche partite che possono dar luogo a crediti di difficile esazione e la determinazione dell'indice di inesigibilità e della percentuale di svalutazione applicata.

Ciò ad evitare che il risultato di amministrazione risulti alimentato da risorse che devono essere accantonate per la tutela dei crediti di difficile esazione, da considerarsi pertanto indisponibili: trattandosi quindi di un fondo rischi reso necessario dal fatto che le entrate vanno accertate per l'intero importo del credito, anche se non è certa la riscossione integrale, in tal modo si evita che le entrate di dubbia esigibilità, previste ed accertate nel corso dell'esercizio, possano finanziare spese esigibili nel corso del medesimo esercizio.

3. Il Collegio ribadisce pertanto la necessità di una adeguata e puntuale verifica dell'equilibrio di bilancio, che richiederà di conseguenza uno sforzo supplementare sul versante gestionale da parte dell'Ente, volto a declinare in modo appropriato le esigenze sottese alla corretta applicazione dei principi contabili, in ossequio ai principi enunciati dalla giurisprudenza costituzionale sul punto (Corte cost. n.70/2012). Si osserva, infatti, che, in un'ottica di sana gestione che permea l'intero ordinamento e la cui cogenza deriva

direttamente dalla sua riconosciuta matrice comunitaria, non si possono generare alterazioni sostanziali dell'equilibrio, in relazione alla puntuale e necessaria osservanza del principio costituzionale posto dal nuovo art. 97 della Costituzione (a mente del quale le pubbliche Amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico), oltreché naturalmente dell'art. 81 della Costituzione.

Ciò premesso, dall'analisi della relazione sul rendiconto 2014 e dai dati in possesso di questa Corte, la situazione di precarietà degli equilibri di bilancio sembra confermata anche per via del mancato avvio del programma di recupero dell'evasione tributaria: risulta, infatti, una previsione per € 120.000, a fronte di accertamenti (e riscossioni) pari a zero, mentre risultano riscossioni a residui (anni 2011 e antecedenti) per € 28.941,79.

Analogamente, relativamente al 2013, l'Ente aveva precisato che non era stata effettuata attività di contrasto all'evasione tributaria, in corso d'anno, in quanto l'Ente aveva provveduto alla riscossione degli accertamenti pregressi e, considerato che gli stessi non presentavano alcuna problematica fino all'anno 2010, l'emissione degli accertamenti per l'anno 2011 era stata posticipata all'anno successivo.

La Sezione vuole sottolineare che il mancato 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, come parrebbe nel caso di specie, 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, della Costituzione) ed imparzialità nell'azione della pubblica amministrazione: (art. 97 della Costituzione), espressione entrambi del più generale principio di eguaglianza nell'ambito dei rapporti tributari, in quanto si verte in materia di obbligazioni periodiche imposte "ope legis" e non collegate ad attività volitiva degli organi di gestione (vedi, ex multis, C. Conti reg. Sardegna sez. giurisd., 21 febbraio 1994, n.

79).

Dall'indisponibilità dell'obbligazione tributaria, vincolata ed ex lege, si ricava quindi la 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 della Costituzione prevede che Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, fra i quali si annovera senz'altro il cennato principio di indisponibilità dell'obbligazione tributaria.

Del resto, il principio dell'indisponibilità dell'obbligazione tributaria risulta derogabile, nel nostro ordinamento, soltanto in forza di disposizioni di legge eccezionali (come tali da interpretarsi restrittivamente) che, nel rispetto del principio di legalità e operando un bilanciamento fra esigenze contrastanti, sacrificano gli interessi tutelati dagli articoli 53 e 97 della Costituzione, in favore di altri interessi, costituzionalmente garantiti, di rango pari o superiore (Corte dei conti, Sez. Reg. Controllo Piemonte, del. 7/par/2007 del 28.06.2007), che peraltro qui non vengono assolutamente in rilievo.

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

**4.** La situazione di criticità degli equilibri appare ulteriormente



accentuata dall'avvenuto sfioramento del parametro di deficitarietà n. 7 del D.M. 18/02/2013, ovvero *"consistenza dei debiti di finanziamento non assistiti da contribuzioni superiore al 150% rispetto alle entrate correnti, per gli enti che presentano un risultato contabile di gestione positivo, e superiore al 120% per gli enti che presentano un risultato contabile di gestione negativo (fermo restando il rispetto del limite di indebitamento di cui all'articolo 204 del Tuel)"*, presentando una percentuale del 122,37%, pur nel rispetto del limite previsto dall'art. 204 del Tuel. Tale circostanza 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 conto del contesto generale in cui si opera.

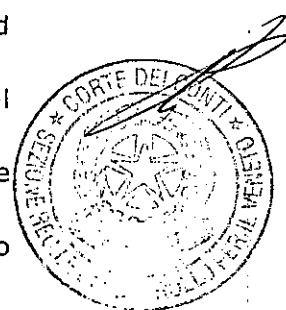
Nel caso di specie, l'Ente locale, pur nella piena autonomia decisionale, non può non tener conto degli obblighi derivanti dall'ordinamento internazionale e nazionale che ha più volte e in ambiti diversi ravvisato la necessità di un generalizzato abbassamento del livello di indebitamento, a garanzia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





generale interesse di proteggere la finanza pubblica e la stabilità dei conti, nazionali e sovranazionali.

Peraltro, detti obblighi appaiono ancor più incisivi a seguito delle modifiche costituzionali introdotte dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 che, in modo innovativo, introduce all'art. 97 della Costituzione una specifica e significativa disposizione di principio, irrefragabile, secondo cui le PP.AA., in coerenza con l'ordinamento dell'Unione Europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico, esplicitando a livello costituzionale un obbligo già immanente nel nostro ordinamento per tutte le Amministrazioni. Il principio in esame viene ora ad essere declinato in concreto - in ossequio alle prescrizioni del riscritto art. 81 della Costituzione - sotto il profilo della verifica e del permanere costante non solo di un effettivo equilibrio di bilancio ma anche, 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 innovativi parametri del controllo esterno - scolpiti nel nuovo art. 148 bis del T.U.E.L. - affidato alla Corte dei conti la cui posizione di supremo garante degli equilibri della finanza pubblica viene rafforzata attraverso l'estensione del controllo a tutte le pubbliche amministrazioni comprese le regioni



e gli enti locali. 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 deficiarietà appare, tuttavia, potenzialmente foriera di futuri pregiudizi, atteso, nel caso in specie che l'entità (122,37%) rilevata ben potrebbe incidere in sede di mantenimento degli equilibri di bilancio del Comune e più in generale per una sana gestione finanziaria.

**5.** La Sezione ritiene doveroso segnalare altresì la presenza di una criticità in ordine agli organismi partecipati: l'Ente, infatti, detiene alcune partecipazioni per le quali si evidenzia una grave carenza di *governance*.



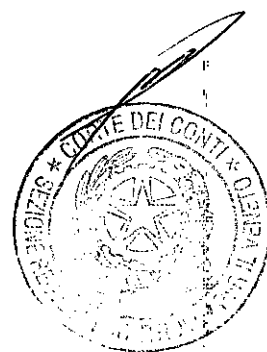
In particolare, l'esame del Piano di razionalizzazione e la relazione di attuazione dello stesso, ha messo in evidenza la grave carenza di informazioni relative alla situazione economico-finanziaria e patrimoniale delle partecipate, risultando inadeguate, per quelle poche di cui v'è traccia, a fornire prova del percorso logico e motivazionale seguito al fine dell'adozione delle determinazioni assunte riguardo alle stesse.

Infatti, la ricognizione delle proprie partecipazioni è limitata, nei documenti inoltrati dall'Ente, alla denominazione sociale, alla natura giuridica, alla quota azionaria o percentuale di partecipazione detenuta e verifica dei parametri di cui all'art. 1, comma 611 della L. 190/2014.

Peraltro, per quanto concerne le partecipazioni indirette, il Comune di Monteforte d'Alpone ha rilevato come, a suo dire, debbano essere gli Enti che detengono partecipazioni dirette a dover valutare i benefici e i risparmi da conseguire.

Alla luce di tutto quanto esposto, il giudizio sul Piano di razionalizzazione e sulla relazione della sua attuazione, non può che essere negativo, in quanto tali documenti appaiono essere stati totalmente sviliti a meri adempimenti burocratici perdendo, così, l'opportunità di diventare una concreta occasione per una seria revisione delle partecipazioni detenute.

Fermo tutto quanto sopra esposto e ribadendo il grave disinteresse che il Comune di Monteforte d'Alpone pare riservare alle proprie partecipazioni, la Sezione, in relazione al complesso rapporto che



si pone, a legislazione vigente, tra ente locale e organismi comunque partecipati, vuole sottolineare in linea generale che l'utilizzo di risorse pubbliche impone particolari cautele e obblighi in capo a tutti coloro che - direttamente o indirettamente - concorrono alla gestione di tali risorse, radicandone pertanto sia la giurisdizione che il controllo della Corte dei conti.

I suddetti obblighi e cautele sono inscindibilmente connessi alla natura pubblica delle risorse finanziarie impiegate e, pertanto, non vengono meno neanche a fronte di scelte politiche volte a porre a carico degli organismi partecipati, e dunque indirettamente a carico degli enti locali che partecipano al capitale di tali società, i costi di attività e servizi che, sebbene non remunerativi per il soggetto che li svolge, si prefiggono tuttavia il perseguimento di obiettivi di promozione economica e sociale a vantaggio dell'intera collettività.

Invero, scelte politiche siffatte, proprio per il negativo e ingente impatto che producono sulle finanze e sul patrimonio dell'ente partecipante (in maniera più o meno rilevante a seconda dell'entità della quota di capitale sociale posseduto), non presuppongono soltanto che quest'ultimo sia in grado di sopportarne i relativi oneri senza pregiudizi per il proprio equilibrio finanziario e patrimoniale. Infatti, anche a fronte di enti dotati di risorse tali da poter far fronte agli oneri connessi alle perdite di detti organismi, le eventuali scelte politiche volte ad addossare tali oneri all'ente e dunque, in definitiva, alla collettività della quale detto ente è esponente, richiedono, a monte, approfondite valutazioni in merito alla

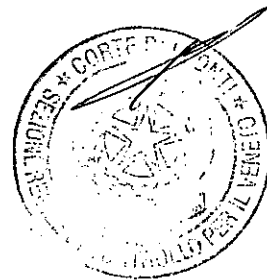


coerenza dell'attività societaria. Ciò, rispetto:

- alla missione istituzionale dell'ente;
- all'effettiva produzione di servizi di interesse generale, nonché in merito ai relativi costi/benefici;
- all'appropriatezza del modulo gestionale;
- alla comparazione con i vantaggi/svantaggi e con i risparmi/costi/risultati offerti da possibili moduli alternativi;
- alla capacità della gestione di perseguire in modo efficace, economico ed efficiente, in un'ottica di lungo periodo, i risultati assegnati, anche in termini di promozione economica e sociale.

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

Ciò premesso, diviene di logica e palmare evidenza la necessità per il Comune, indipendentemente dalla consistenza più o meno ampia delle proprie partecipazioni in Acque Veronesi s.c.a.r.l. (0,73%), Consiglio di bacino Veronese (0,86%, risultato in perdita al 31 dicembre 2014 per € 63.712,00), Consiglio di bacino Verona 2 del Quadrilatero (0,09%), Consorzio Le Valli (0,16%, relativamente al quale non risulta caricato alcun dato) e Valliflor s.r.l. (partecipazione indiretta per la quale non è stato caricato alcun dato), 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*.

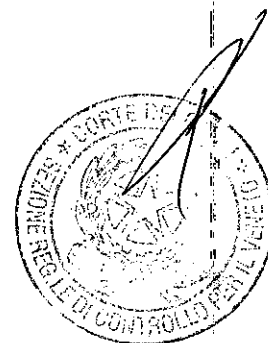
Si ricorda, infine, che per consolidato orientamento della giurisprudenza contabile (cfr., per tutte, Corte dei conti, Sezione

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

La norma prevede che a tal fine, il provvedimento di ricognizione, anche dall'esito negativo, sia inviato al Ministero dell'Economia e delle Finanze, secondo le modalità di cui all'art. 17 del D.L. 90/2014. Tale provvedimento di ricognizione costituisce l'aggiornamento del Piano di razionalizzazione previsto dalla legge di stabilità 2015 (art. 1 comma 611 e 612, legge 190/2014), fermo restando l'obbligo per le amministrazioni pubbliche di trasmettere - comunque - entro il 31 marzo 2016 il resoconto del "vecchio" piano di razionalizzazione.

Sull'attuazione della anzidetta previsione, vigilerà la Sezione in



sede di verifica del relativo ciclo di bilancio.

6. La Sezione rileva infine che l'Ente non ha provveduto all'adozione del Piano triennale di azioni positive in materia di pari opportunità.

In relazione a tale profilo di criticità, la Sezione 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*

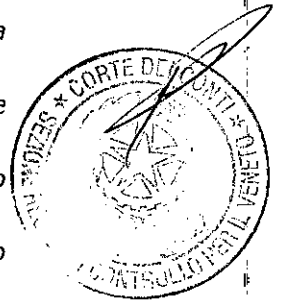
*territorialmente competente, predispongono piani di azioni positive*

*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).

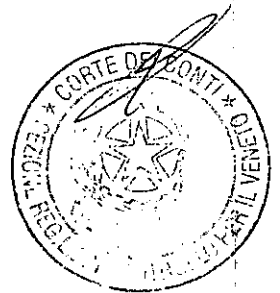
Conclusivamente la Sezione, atteso che l'ente nell'esercizio finanziario considerato, pur non avendo approvato il Piano delle pari opportunità, tuttavia, non ha assunto nell'esercizio successivo (2014), rileva che l'effetto preclusivo dell'inosservanza del vincolo si è comunque concretizzato. Sul punto, il Collegio rammenta che ove la violazione si concretizzi, la stessa determinerebbe nell'esercizio successivo a quello del rilevato inadempimento, l'obbligo per il comune di osservare il divieto di procedere ad assunzioni, anche per lavoro flessibile. Ne discende che l'eventuale inosservanza di detto obbligo, accertata in sede di analisi dei questionari, impone alla Sezione di segnalare la circostanza 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 precarietà degli equilibri di bilancio compromessi

- dalla non congrua determinazione del "fondo crediti dubbia esigibilità" in occasione del riaccertamento straordinario dei residui e, per le entrate, dalla mancata azione di recupero dell'evasione tributaria, nonché dallo sfioramento del parametro n. 7 relativo all'indebitamento;
- suggerisce pertanto di procedere senza indugio all'avvio di un programma serio e continuativo di recupero dell'evasione tributaria;
  - evidenzia una grave carenza di *governance* e monitoraggio nei confronti degli organismi partecipati, invitando l'Ente a voler prestare maggior attenzione alle vicende ad essi relative;
  - accerta la mancata adozione del Piano di azioni positive di cui all'art. 48 del D. Lgs. 198/2006;
  - invita l'amministrazione comunale di Monteforte d'Alpone a porre in essere le necessarie iniziative per evitare nelle future gestioni il verificarsi di criticità gestionali teste' descritte;
  - salvi ulteriori provvedimenti che dovessero rendersi indispensabili, si riserva, in sede di esercizio dei medesimi controlli sugli esercizi finanziari successivi di verificare che l'amministrazione si sia attivata nel senso indicato;
  - dispone la trasmissione della presente Deliberazione, a cura del Direttore della segreteria, al Presidente del Consiglio comunale, al Sindaco nonché all'organo di revisione dei conti del Comune di Monteforte d'Alpone (VR) per quanto di rispettiva competenza.



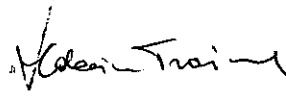

Così deliberato in Venezia, nella Camera di Consiglio del 5 ottobre  
2016.

Il magistrato relatore

Il Presidente

Dott. Tiziano Tessaro

Dott.ssa Diana Calaciura Traina



Depositato in Segreteria il 13/09/2017

IL DIRETTORE DI SEGRETERIA

Dott.ssa Raffaella Brandolese

