



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;

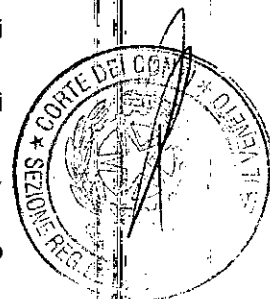
VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

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 Malcesine sulla base dei criteri indicati dalla Sezione delle Autonomie con la deliberazione sopra indicata;

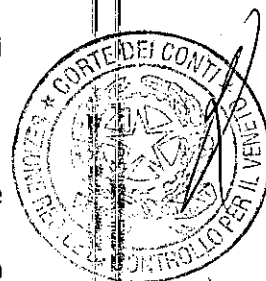
VISTA l’ordinanza presidenziale n. 56/2016, che ha deferito la questione all’esame collegiale della Sezione per la pronuncia specifica ex art 1, commi 166 e seguenti, della L.266/2015;

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



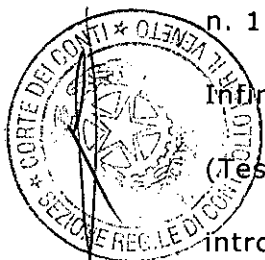
gestione finanziaria, nonché il rispetto, da parte di questi ultimi, del patto di stabilità interno e del vincolo in materia di indebitamento previsto dall'art. 119, comma 6, della Costituzione.

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.

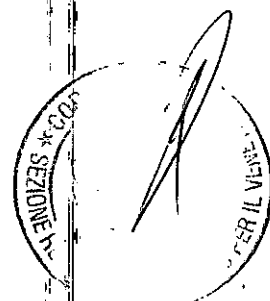
Infine, l'art. 148-bis del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera e), del surrichiamato d.l.

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.

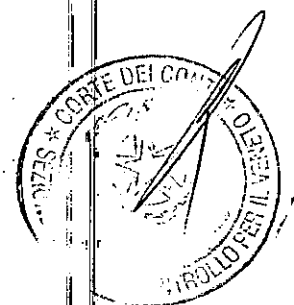
Da quanto prospettato emerge ancora una volta l'importanza che il legislatore assegna al valore dell'effettivo equilibrio di bilancio, presente e futuro, in relazione agli eventi potenzialmente lesivi e a quelli che si concretizzano in fenomeni dissolutori dell'integrità stessa del bilancio degli enti. 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, oltrechè sulle operazioni di razionalizzazione delle partecipazioni societarie contemplate dalla legge 190/2014 (e ora previste, con diverse scadenze e contenuti, dal Dlgs 175/2016) sulle modalità con le quali l'Ente ha realizzato la fondamentale operazione propedeutica all'applicazione dei nuovi principi dell'armonizzazione contabile

(primo, fra tutti, il principio della competenza finanziaria potenziata) rappresentata dal riaccertamento straordinario dei residui. Il tutto, peraltro, senza tralasciare l'esame accurato delle risultanze dei questionari approvati dalla Sezione Autonomie in ossequio all'art. 1, comma 166, della legge 266/2005, e redatti dall'organo di revisione, che ha quindi imposto il necessario approfondimento istruttorio effettuato dalla Sezione per la rilevazione delle criticità gestionali.

2. Ciò doverosamente precisato e passando ora all'esame delle





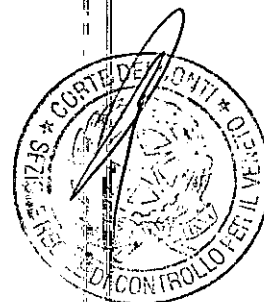
criticità riscontrate a seguito dell'esame della relazione redatta ai sensi dell'art. 1, commi 166 e ss., della richiamata legge n. 266/2005, dall'Organo di revisione, relazione sul rendiconto 2014, e dai dati in possesso di questa Corte, si ricava una situazione di precarietà degli equilibri di bilancio dovuta a una serie di fattori che permangono dagli esercizi finanziari pregressi.

In primo luogo, l'istruttoria ha messo in evidenza, anche per il 2014, il disallineamento tra l'ammontare dei residui attivi e quello dei residui passivi; in particolare dall'esame della tabella 1.10.9 risultano residui attivi dei titoli IV (€ 19.244.252,93) e V (€ 670.518,89) la cui somma risulta inferiore ai residui passivi del titolo II (€ 20.030.204,86) e la relativa differenza, pari a € 115.433,04 non trova capienza nell'ammontare del fondo cassa al 31/12, che risulta essere pari ad € 0,00.

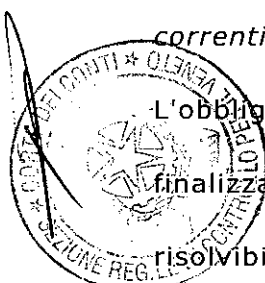
Questo disallineamento è indice di una grave criticità, perché evidenzia l'avvenuto utilizzo per cassa delle entrate in conto capitale per far fronte alle spese correnti senza che sia stato ricostituito l'ammontare dei fondi utilizzati.

Osserva la Sezione che il mancato reintegro delle somme destinate alle spese in conto capitale (e quindi vincolate per destinazione), utilizzate per cassa per il pagamento delle spese correnti, costituisce una criticità gestionale alla quale occorre porre rimedio con urgenza.

Al riguardo giova richiamare l'art. 195 del TUEL il quale al primo comma prevede che "*Gli enti locali, ad eccezione degli enti in stato*



*di dissesto finanziario sino all'emanazione del decreto di cui all'articolo 261, comma 3, possono disporre l'utilizzo, in termini di cassa, di entrate aventi specifica destinazione per il finanziamento di spese correnti, anche se provenienti dall'assunzione di mutui con istituti diversi dalla Cassa depositi e prestiti, per un importo non superiore all'anticipazione di tesoreria disponibile ai sensi dell'articolo 222" ed al successivo terzo comma precisa che "Il ricorso all'utilizzo delle somme a specifica destinazione, secondo le modalità di cui ai commi 1 e 2, vincola una quota corrispondente dell'anticipazione di tesoreria. Con i primi introiti non soggetti a vincolo di destinazione viene ricostituita la consistenza delle somme vincolate che sono state utilizzate per il pagamento di spese correnti".*

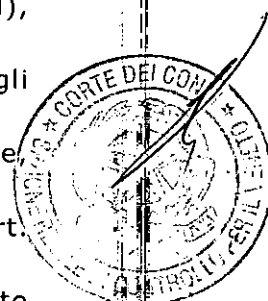


L'obbligo di immediato ripristino delle risorse vincolate utilizzate è finalizzato ad evitare situazioni di illiquidità non facilmente risolvibili, ed infatti, se, come nella fattispecie, i fondi vincolati utilizzati sono relativi ad interventi da avviare, l'Ente, non avendo realizzato le opere per le quali erano stati concessi i contributi, potrebbe venirsi a trovare nella situazione di doverli restituire, senza avere la relativa disponibilità di cassa.

La Sezione sottolinea l'importanza in termini generali, ai fini dell'attenuazione del rischio di emersione di futuri squilibri di bilancio, della corretta apposizione di vincoli alle entrate riscosse, nonché della relativa osservanza nella successiva gestione (che, fisiologicamente, può investire vari esercizi finanziari). L'esigenza

che le risorse vincolate giacenti in cassa non siano distolte dalla loro originaria destinazione (impressa dalla legge o dalla volontà di terzi finanziatori) traspare chiaramente nell'art. 195 del TUEL che, nell'ammettere deroghe al vincolo di destinazione di tali risorse, pone, tuttavia, vari limiti, quantitativi e procedurali, nonché, dopo la novella apportata dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126, la necessità che i movimenti di utilizzo e di reintegro delle somme vincolate siano oggetto di registrazione contabile secondo le modalità indicate nel Principio applicato della contabilità finanziaria (si rinvia, per approfondimenti, alla deliberazione della Sezione delle autonomie della Corte dei conti, n. 31/2015/INPR). A tal fine, l'art. 180 del d.lgs. n. 267 del 2000 prescrive, alla lett. d), che l'ordinativo di incasso riporti, fra le altre annotazioni, "gli eventuali vincoli di destinazione delle entrate derivanti da legge da trasferimenti o da prestiti". Allo stesso modo, il successivo art. 185, impone, alla lett. i), che anche i mandati di pagamento attestino "il rispetto degli eventuali vincoli di destinazione stabiliti per legge o relativi a trasferimenti o ai prestiti".

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



che della competenza) del nuovo sistema contabile (oltre che, naturalmente, della riferita attenuazione dei rischi di successiva emersione di carenza di risorse per il finanziamento delle spese a cui le entrate vincolate erano destinate).

La situazione di precarietà degli equilibri di bilancio è testimoniata anche dal sistematico ricorso all'anticipazione di tesoreria riscontrata anche per il 2014; in particolare l'entità delle somme utilizzate è stata accertata dalla Sezione in € 2.915.925,27 (e non € 1.862.230,00 come indicato nel questionario), per 214 giorni di utilizzo, non rimborsando a fine anno le anticipazioni concesse per € 48.678,65 (l'importo delle somme maturate a titolo di interessi è pari ad € 21.205,71). A tal proposito, la Sezione rammenta che

l'ente ha fatto ricorso fin dal 2011 all'anticipazione di tesoreria, che la disponibilità di cassa era di € 96.072,88 e che nel corso del quadriennio questa si è azzerata.

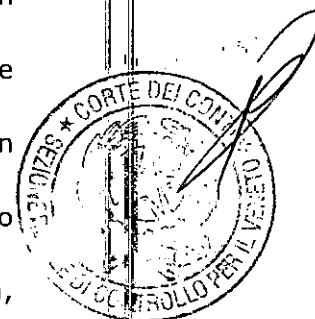
Peraltro consta che anche per l'esercizio 2015 è stata attivata l'anticipazione di tesoreria ma non vi sono ancora i dati riferiti al reale utilizzo.

In relazione a questo profilo, come noto, 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. È da notare, in contrario, che il comune in questione, oltre a ricorrere frequentemente all'istituto dell'anticipazione di cassa per far fronte a sofferenze di cassa, trasformandolo da strumento eccezionale di breve periodo a fenomeno ricorrente, quale prassi costante di finanziamento, mostra ormai i segnali di una situazione strutturalmente critica, avendo un fondo cassa pari a zero, derivante essenzialmente dalla mancanza di un'adeguata revisione della politica in materia di entrate, volta a garantire flussi costanti e regolari soprattutto nella parte corrente del bilancio e in quella delle entrate proprie in particolar modo.



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

del 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.

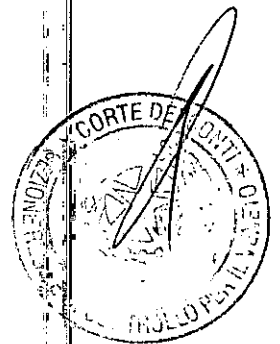
Un ulteriore elemento di criticità che impatta sui precari equilibri di bilancio è data dal dato, emerso in sede istruttoria, del basso grado di realizzo per il recupero della evasione tributaria, entrata avente, come noto, natura straordinaria: a fronte di accertamenti per



€ 179.170,93, gli incassi ammontano solamente ad € 22.893,47, pari al 12,8%.

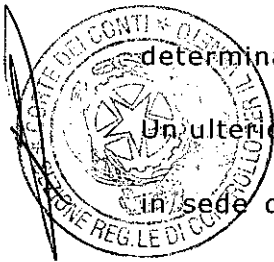
Il Collegio, in relazione alla gestione dell'entrata ed in particolare di quella derivante dall'evasione tributaria di cui trattasi, richiama al principio di prudenza, che deve sempre ispirare l'ente nell'attuazione, in concreto, della delicata fase contabile dell'entrata *"...Nel rendiconto il principio della prudenza si estrinseca essenzialmente nella regola secondo la quale le componenti positive non realizzate non devono essere contabilizzate. Le componenti negative devono essere contabilizzate anche se solo presunte"*, (Cfr. Finalità e postulati dei principi contabili degli enti locali, punto 70) ed in particolare *"Il principio della prudenza applicato alla procedura di accertamento delle entrate deve garantire, se l'ente rileva un risultato positivo di amministrazione, di poter disporre di risorse certe, definite ed esigibili"* (Cfr. principio contabile n.2, punto 15), rammenta che, a norma dell'art 153 del TUEL, il Responsabile del servizio economico e finanziario è tenuto a verificare che l'accertamento e la riscossione delle entrate avvenga non solo alle scadenze stabilite, ma in misura tale da assicurare un gettito di fine esercizio non inferiore alla previsione.

Inoltre, pur nella pendenza delle partite di inesigibilità e fino al formale discarico da parte del concessionario, i responsabili dei servizi competenti debbono riscontrare, durante l'intera gestione, la fondatezza giuridica dei crediti in essere attraverso la verifica



delle azioni condotte dal concessionario e, nel caso in cui si profilino situazioni di incerta esigibilità, provvedere allo stralcio delle medesime poste per l'iscrizione nel conto del patrimonio, sino alla richiesta di formale scarico da parte dell'agente contabile, in base alle procedure di cui al D.Lgs. 112/99 e successive modifiche. (cfr. Corte dei Conti, Sezione controllo Toscana, del. n.15/2011, Sezione controllo Puglia n. 162/2014).

Solo un'accurata e ponderata attività di previsione "a monte" e di accertamento nel corso dell'esercizio (e non alla fine dello stesso), può preservare l'ente dall'irregolare "accumulo" di residui attivi, che, proprio in relazione alla rilevante consistenza e difficile, se non impossibile, riscuotibilità, possono incidere in maniera determinante sull'effettiva disponibilità di cassa dell'ente.



Un ulteriore elemento di fragilità degli equilibri del bilancio emerso 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, deriva 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

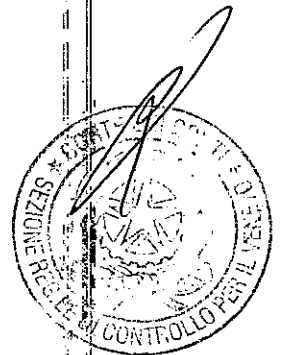


correnti) si attesta al 203,83%, in presenza di un risultato contabile di gestione positivo.

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,

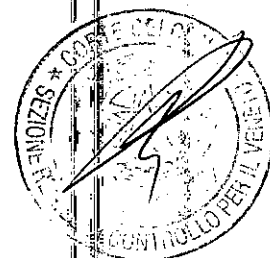


irrefragabile, secondo cui le PP.AA., in coerenza con l'ordinamento dell'Unione Europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico, esplicitando a livello costituzionale un obbligo già immanente nel nostro ordinamento per tutte le Amministrazioni. Il principio in esame 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 sfioramento di uno dei parametri di valutazione della deficitarietà appare, tuttavia, potenzialmente foriera di futuri pregiudizi, atteso, nel caso in specie che l'entità (203,83%) 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.

La fragilità degli equilibri di bilancio viene ulteriormente confermata dall'elevata incidenza della spesa per onorare le quote di ammortamento dei mutui (assunti nelle annualità precedenti): il grado di rigidità della spesa corrente si attesta al 44,4%.



Per quanto riguarda gli organismi partecipati, vanno evidenziate alcune significative criticità concernenti, in ispecie:

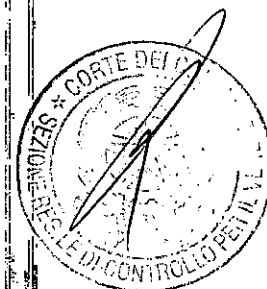
- Società Aeroporto Valerio Catullo S.p.A., partecipata allo 0,04%, la quale presenta una situazione particolarmente delicata: gli ultimi bilanci registrano forti perdite: pari a € 11.570.838 nel 2012, ad € 3.212.981 nel 2013 e ad € 8.769.320 nel 2014. La situazione è in divenire per effetto della creazione della New.co. Aerogest (cui sono state conferite le quote della Provincia e del Comune di Verona, della CCIAA di Verona e della Provincia di Trento) ed il rafforzamento della compagine societaria con l'ingresso di SAVE, detentrica di un importante know-how in materia di gestioni aeroportuali. Inoltre, dal punto di vista patrimoniale, nel 2014 è stato effettuato un aumento del capitale sociale di € 25,4 milioni che pertanto, a fine 2014 si è attestato a € 52,3 milioni, con un patrimonio netto al 31/12/2014 di € 47,1 (era di € 30,5 milioni al 31/12/2013). L'Ente, nella relazione sulle risultanze del POR, riferisce che il Sindaco proporrà al Consiglio la dismissione della partecipazione ai sensi del comma 611 lett. a) della L. n. 190/2014;

- Istituzione Malcesine Più, partecipata al 100%, in perdita nel 2011 e 2013, presentava nel 2013 un patrimonio netto pari a € 45.211,81 a fronte di un capitale sociale di € 104.255,87, con un suo deterioramento pari a € 59.044,06. L'Istituzione è stata chiusa nel corso del 2014 e pertanto la perdita della partecipazione è risultata definitiva;



- Marina Navene Srl, partecipata al 100%, in favore della quale nel corso del 2013 è stato effettuato un aumento di capitale non per ripiano perdite per € 400.000, e in favore della quale sono state rilasciate garanzie fidejussorie per € 4.000.000, anche se nessuna erogazione è ancora stata effettuata dall'Ente (punto 2.10 c). In sede di riscontro alla nota istruttoria sul rendiconto 2013 il Comune di Malcesine aveva affermato che *"le fidejussioni rilasciate a garanzia dei mutui accesi da detta società vengono considerate nella massa debitoria del Comune"*. Nella relazione sui risultati conseguiti con il Piano di Razionalizzazione, emerge una circostanza potenzialmente elusiva della norma sugli obblighi di dimissioni di cui alla L. 190/2014: la Società ha un Amministratore Unico e un solo dipendente (con contratto part-time) ed il Comune di Malcesine, con D.C. 55/2015, ha dato l'indirizzo alla controllata di provvedere all'assunzione di 1 unità di personale *"indispensabile per le attività operative e di custodia patrimoniale della base nautica e del porto costruiti dall'originaria società di scopo"*.

La Sezione, in ordine alle risultanze istruttorie, in relazione al complesso rapporto che si pone - a legislazione vigente - tra ente locale e società partecipata, sottolinea, in linea generale, che l'utilizzo di risorse pubbliche, anche se adottato attraverso moduli privatistici, 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 nemmeno a fronte di scelte politiche volte a porre a carico di società a partecipazione pubblica, 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 delle società da essi partecipate, le 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;

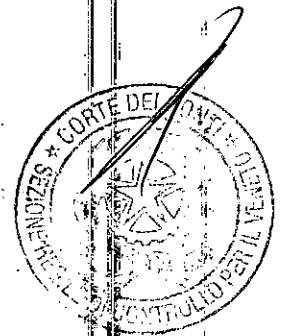


- alla comparazione con i vantaggi/svantaggi e con i risparmi/costi/risultati offerti da possibili moduli alternativi;
- alla capacità della gestione di perseguire in modo efficace, economico ed efficiente, in un'ottica di lungo periodo, i risultati assegnati, anche in termini di promozione economica 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 della società, negli elementi originariamente valutati.

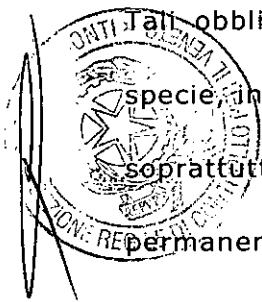
Ciò premesso, diviene di logica e palmare evidenza la necessità per l'ente, stante le problematiche relative alle proprie partecipate, sopra evidenziate e indipendentemente dalla consistenza più o meno ampia della propria partecipazione azionaria, di effettuare un effettivo monitoraggio sull'andamento della società; il che dovrebbe consentire di prevenire fenomeni patologici e ricadute negative - a vario titolo - sul bilancio dell'ente.

Per le Società con ingenti perdite societarie, qualora non sia stata decisa ovvero attuata la dismissione, si ravvisa la necessità di effettuare una seria indagine sui costi e ricavi e sulla stessa pertinenza dell'oggetto sociale alle finalità dell'ente, che non può prescindere da un'azione preventiva di verifica e controllo da parte dell'ente in merito alle attività svolte dalla società.



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 societari, sull'adempimento degli obblighi scaturenti dalla convenzione di servizio, sul rispetto degli standard di qualità ivi previsti), 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 e della verifica dell'effettivo valore della partecipazione detenuta) che la natura pubblica del servizio (e delle correlate risorse) e la qualità di socio comportano.

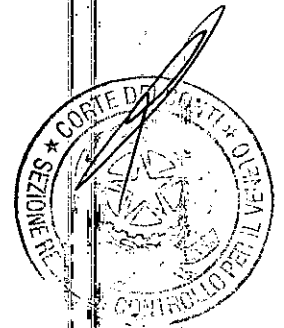
Tali obblighi assumono particolare pregnanza; come nei casi in specie, in presenza di gestioni connotate da risultati negativi che - soprattutto se reiterati - impongono all'ente di valutare la permanenza di quelle condizioni di natura tecnica e/o di convenienza economica nonché di sostenibilità politico-sociale che giustificarono (o che comunque avrebbero dovuto giustificare) a monte la scelta di svolgere il servizio e di farlo attraverso moduli privatistici. A tale riguardo giova richiamare la normativa recente che assegna all'ente l'analisi puntuale e concreta delle attività indicate come scopi societari: il che permetterebbe di sondare l'esistenza di quel rapporto di stretta necessità richiesto dall'art. 3, co. 27, della Legge 24 dicembre 2007 n. 244; ma anche, più in generale, se le attività indicate siano riconducibili ad una categoria (funzioni, servizi, mere attività economiche, attività strumentali)





che, come noto, ha ripercussioni sul piano della indispensabilità e attinenza delle funzioni all'ente locale.

Detto rapporto appare ancor più evidente dopo l'entrata in vigore dell'articolo 1, commi 611 e 612 della legge 190/2014 (Legge di stabilità 2015) ove testualmente si afferma, rimarcando la pedissequa applicazione del citato articolo 3 comma 27, l'esigenza di provvedere ad un attento Piano di razionalizzazione delle società partecipate direttamente ed indirettamente. Si prevede, infatti, in dette disposizione che: *"611. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 3, commi da 27 a 29, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, e successive modificazioni, e dall'articolo 1, comma 569, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, e successive modificazioni, al fine di assicurare il coordinamento della finanza pubblica, il contenimento della spesa, il buon andamento dell'azione amministrativa e la tutela della concorrenza e del mercato, le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano, gli enti locali, le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, le università e gli istituti di istruzione universitaria pubblici e le autorità portuali, a decorrere dal 1° gennaio 2015, avviano un processo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute, in modo da conseguire la riduzione delle stesse entro il 31 dicembre 2015, 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;*

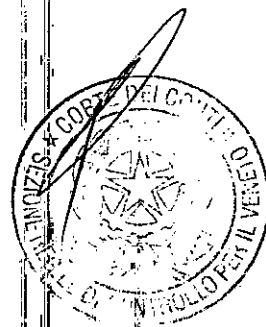
e) *contenimento dei costi di funzionamento, anche mediante riorganizzazione degli organi amministrativi e di controllo e delle strutture aziendali, nonché attraverso la riduzione delle relative remunerazioni".*

Ed ancora che: "612. *I presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, i presidenti delle province, i sindaci e gli altri organi di vertice delle amministrazioni di cui al comma 611, in relazione ai rispettivi ambiti di competenza, definiscono e approvano, entro il 31 marzo 2015, un piano operativo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute, le modalità e i tempi di attuazione, nonché l'esposizione in dettaglio dei risparmi da conseguire. Tale piano, corredato di un'apposita relazione*

*tecnica, è trasmesso alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti e pubblicato nel sito internet istituzionale dell'amministrazione interessata. Entro il 31 marzo 2016, gli organi di cui al primo periodo predispongono una relazione sui risultati conseguiti, che è trasmessa alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti e pubblicata nel sito internet istituzionale dell'amministrazione interessata. La pubblicazione del piano e della relazione costituisce obbligo di pubblicità ai sensi del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33".*

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*.

Invero, l'utilizzo di moduli privatistici da parte di soggetti pubblici, pur vedendo subordinata la logica del profitto per il perseguimento di finalità di interesse generale, non può tuttavia prescindere da quel canone gestionale minimo imprescindibilmente e ontologicamente caratterizzante l'iniziativa privata rappresentato dall'economicità, la quale impone anzitutto che l'attività intrapresa sia atta a generare, entro un lasso di tempo ragionevole, flussi in entrata tali da coprire quelli in uscita, in modo da escludere che il soggetto possa sistematicamente operare in perdita. La



realizzazione dell'equilibrio economico costituisce, infatti, garanzia della capacità di perseguire le finalità istituzionali dell'ente, sia con veste pubblica che privata, per la qual cosa detto equilibrio a valere nel tempo deve essere un obiettivo essenziale il cui mancato perseguimento condiziona la stessa funzionalità dell'ente medesimo.

Si ricorda, peraltro, 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. ,

Detto principio qualificabile come di "sana gestione societaria", appare ora ancor più suffragato a seguito di apposita disposizione

normativa che lo impone atteso che nella legge 147/2013 all'articolo 1, comma 553 primo periodo espressamente si prevede che: *"A decorrere dall'esercizio 2014 i soggetti di cui al comma 550 a partecipazione di maggioranza, diretta e indiretta, delle pubbliche amministrazioni locali concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, perseguendo la sana gestione dei servizi secondo criteri di economicità e di efficienza"*.

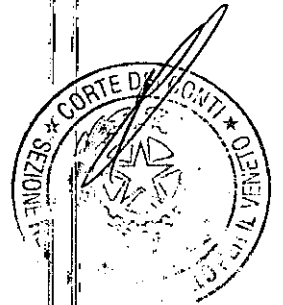
Infatti, la disponibilità da parte degli enti locali di risorse tali da poter far fronte agli oneri connessi alle perdite delle società da essi partecipate, non può essere richiamata quale motivo per giustificare il mancato raggiungimento di una gestione economica,



efficace ed efficiente, anche in un'ottica di lungo periodo. Anzi, appare necessario evidenziare che tale possibilità di poter tendere ad un equilibrio nel lungo periodo, che poteva essere motivata dall'esigenza, come nel caso in questione, di soddisfare primari interessi dell'ente in termini di promozione economica e sociale, sembra essersi attenuata se non addirittura scomparsa a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 6, comma 19, del citato D.L. n. 78/2010.

La citata disposizione vigente all'epoca, e ora riprodotta nell'art. 14 del D.L. 175/2016 fa venir meno la possibilità per gli enti controllanti di procedere ad una ricapitalizzazione delle proprie controllate laddove queste presentino delle perdite di esercizio negli ultimi tre anni.

Recita, infatti, l'articolo in questione: *"Al fine del perseguimento di una maggiore efficienza delle società pubbliche, tenuto conto dei principi nazionali e comunitari in termini di economicità e di concorrenza, le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, non possono, salvo quanto previsto dall'art. 2447 codice civile, effettuare aumenti di capitale, trasferimenti straordinari, aperture di credito, né rilasciare garanzie a favore delle società partecipate non quotate che abbiano registrato, per tre esercizi consecutivi, perdite di esercizio ovvero che abbiano utilizzato riserve disponibili per il ripianamento di perdite anche infrannuali..."*.

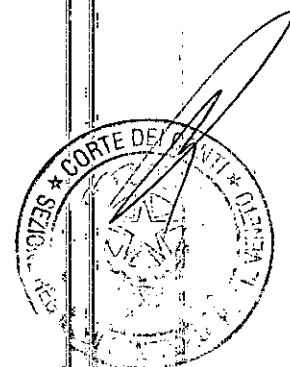


La *ratio* della disposizione va individuata nella preoccupazione del legislatore nazionale di evitare la violazione del divieto di erogare aiuti di stato conseguente alla prassi, ormai consolidata, seguita dagli enti pubblici ed in particolare dagli enti locali, di procedere a ricapitalizzazioni e ad altri trasferimenti straordinari per coprire le perdite d'esercizio delle proprie partecipate: prassi che, come noto, la Commissione europea sta cercando di contrastare anche al fine di garantire la massima operatività del principio della concorrenza nel mercato comune.

La norma preclude la possibilità di intervenire sul capitale delle società che presentino una perdita strutturale reiterata, tale da minacciare la continuità aziendale e, di conseguenza, la stessa sopravvivenza di quegli organismi non in grado di tendere, se non all'utile, almeno al pareggio di bilancio.

Non da ultimo, in merito alla prassi di concedere fidejussioni bancarie agli organismi comunque partecipati dagli enti locali soci o a soggetti concessionari per o svolgimento di attività di interesse collettivo, giova premettere che questa Sezione ha più volte rilevato come la natura giuridica dell'obbligazione fideiussoria risulti accessoria rispetto all'obbligazione garantita, "*... infatti, la fideiussione non è valida se non è valida l'obbligazione principale, salvo che sia prestata per un'obbligazione assunta da un incapace (art. 1939 c.c.); inoltre, la fideiussione non può eccedere ciò che è dovuto dal debitore, né può essere prestata a condizioni più onerose (art. 1941 c.c. primo comma). Ancora, la fideiussione si*

*estende a tutti gli accessori del debito principale, nonché alle spese per la denuncia al fideiussore della causa promossa contro il debitore principale e alle spese successive (art. 1942 c.c.); il fideiussore, infine, può opporre al creditore tutte le eccezioni che spettano al debitore principale, salva quella derivante da incapacità (art. 1945 c.c.)"* (deliberazione di questa Sezione n. 368/2011/PAR). La valenza del vincolo di accessorietà per tutta la durata del rapporto fideiussorio (sicché le vicende che attengono al rapporto principale si ripercuotono necessariamente sulla garanzia fideiussoria - cfr. ex multis Cassazione, sezione I civile, 14 dicembre 2007, n. 26262), origina diverse conseguenze, non solo sull'efficacia e sulla estensione della garanzia fideiussoria, ma anche sul piano giuscontabile: *"...emerge, infatti, dalla disciplina sommariamente delineata che il mantenimento dell'iscrizione in bilancio della posta inerente l'obbligazione di garanzia, fintantoché sussista l'obbligazione principale, rappresenta un preciso obbligo da parte del Comune, posto non già a presidio di vincoli di prudenza o di opportunità, bensì di imprescindibili doveri di veridicità e chiarezza del bilancio, affermati dal principio contabile n. 1 (Finalità e postulati dei principi contabili degli enti locali), punto c. sezione II, approvato il 12 marzo 2008 dall'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali costituito presso il Ministero degli Interni, nonché, da ultimo, dall'Allegato 1 (punto 5) dell'art. 3 comma 1 del D. Lgs. n. 118 del 23/06/2011..."* (deliberazione di questa Sezione n. 368/2011/PAR). Le anzidette conclusioni di



questa Sezione trovano, inoltre, esplicita conferma nella disamina dei limiti che circondano l'assunzione di obbligazioni fideiussorie da parte dell'ente locale e, segnatamente, del vincolo previsto dal comma 4 dell'art. 204 del TUEL in base al quale *"gli interessi annuali relativi alle operazioni di indebitamento garantite con fideiussione concorrono alla formazione del limite di cui al comma 1 dell'articolo 204 e non possono impegnare più di un quinto di tale limite"*. La ratio di tale normativa appare riconducibile al generale divieto, per le regioni e gli enti locali, di ricorrere all'indebitamento per spese diverse dalle spese di investimento, previsto dall'articolo 119 della Costituzione, al fine di limitare il ricorso a questa forma

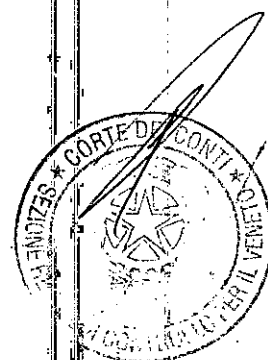
di finanziamento ai soli casi in cui i relativi costi possano risultare neutralizzati dai benefici derivanti alla collettività da spese di investimento. E' evidente quindi come, attraverso tali disposizioni,

si sia voluto introdurre, in via normativa primaria, un meccanismo rigido che opera in modo vincolato su una delle componenti della spesa, appunto quella di investimento, utilizzata dagli enti per raggiungere parte degli obiettivi che si prefiggono, senza che residuino in capo agli enti medesimi margini di discrezionalità nella scelta dei parametri suddetti (cfr. delibera di questa Sezione n. 269/2011/PAR dell'8/03/2011). Ciò, anche in considerazione del fatto che, alla luce di quanto evidenziato, il rilascio di una garanzia fideiussoria, assimilata normativamente all'ipotesi di indebitamento, potrebbe esporre l'ente garante al rischio di escussione in caso di insolvenza del debitore, non solo in rapporto



alla situazione debitoria attuale, ma anche a quella prevedibile futura (cfr. delibera di questa Sezione n. 449/2010/PAR del 14/12/2010). Dall'affermata assimilazione operata dal legislatore tra indebitamento e fideiussione discende che la possibilità per gli enti locali di prestare garanzie fideiussorie a terzi è circoscritta alle sole operazioni, tra l'altro, di investimento, comportanti futuri vantaggi per la comunità (cfr. la delibera di questa Sezione n. 190/2012/PAR nonché quelle della Sezione regionale di controllo Piemonte n. 14/2007 del 13/09/2007 e della Sezione Lombardia n. 92/2010/PAR del 04/02/2010). La estrema cautela che deve dunque accompagnare la prestazione di fideiussioni da parte degli enti locali impone, dunque, *"...la necessità che l'iscrizione della passività virtuale riferibile all'obbligazione accessoria di garanzia deve, al pari dei mutui direttamente contratti dal Comune con finanziamento garantito da entrate correnti proprie, permanere per tutta la durata dell'obbligazione principale..."* (deliberazione di questa Sezione n. 368/2011/PAR, citata).

Alla luce di quanto sopra premesso, ritiene il Collegio, che l'amministrazione debba continuare a monitorare con puntualità la corretta gestione dei debiti (mutui) a suo tempo contratti dalle proprie partecipate al fine di evitare che eventuali possibili insolvenze possano riverberarsi sui propri equilibri di bilancio. Ciò, in relazione alle obbligazioni principali garantite in qualità di fideiussore. Sul punto, giova evidenziare che questa Sezione ha



affermato che proprio il peculiare regime giuridico dell'obbligazione fideiussoria, caratterizzato da un vincolo particolarmente pregnante sul patrimonio, impone al fideiussore l'attento monitoraggio dell'esposizione debitoria al fine di prevedere un'idonea copertura finanziaria la cui consistenza dipenderà, in un'ottica prudenziale, dall'esborso massimo cui il garante potrebbe essere costretto in caso di escussione, nonché (eventualmente) dalla probabilità di insolvenza e dalle concrete condizioni cui è subordinato l'intervento finanziario del fideiussore. Se è vero, infatti, che, in base al criterio di competenza finanziaria, le spese si riconducono al periodo amministrativo in cui sorge l'obbligo a

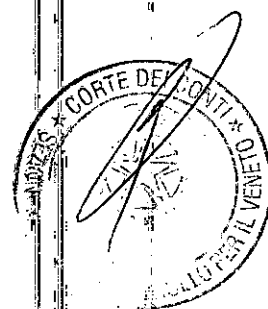
pagare (impegno), non v'è dubbio che dai principi di attendibilità e veridicità del bilancio nonché dal principio di copertura degli oneri finanziari discenda l'obbligo per l'ente che rilascia la garanzia

fideiussoria di predisporre adeguati accantonamenti a fondo rischi (principio contabile n. 3 dell'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali). Peraltro, il Collegio, chiamato in altra occasione ad esprimersi in merito alla possibilità da parte di ente locale di prestare garanzia fideiussoria ad un ATER, ha affermato che *"...il principio di sana gestione finanziaria impone all'Ente locale di valutare attentamente l'opportunità di rilasciare la garanzia in relazione alle caratteristiche del debitore principale e degli specifici obblighi assunti mediante il negozio giuridico da stipulare: al riguardo andrà, in particolare, effettuata la verifica della solvibilità del debitore principale, in quanto l'assunzione di un'obbligazione*



*solidale, quale la fideiussione (art. 1944 cc), può comportare per il garante il pagamento dell'intero ammontare del debito, con potenziali conseguenze sugli equilibri di bilancio. Da ciò consegue che, qualora si riscontri una elevata probabilità di insolvenza e, quindi, di escussione, fermi restando e in disparte gli eventuali profili di responsabilità amministrativa, l'obbligazione fideiussoria andrà equiparata in sostanza a un'operazione di indebitamento, con conseguenze sia sul piano della rappresentazione contabile, sia su quello della copertura e della sostenibilità finanziarie..."* (questa Sezione, deliberazione n. 190/2012/PAR e deliberazione della Sezione Friuli Venezia Giulia FVG n. 1/2012/PAR del 16 dicembre 2011).

In conclusione, il Collegio ritiene che la presenza di partecipazioni dirette ad enti e/o a società di capitali che, negli ultimi tre anni abbiano evidenziato una perdita, potrebbe rappresentare un rischio per la stabilità dell'equilibrio di bilancio dell'Ente socio e, comunque, un appesantimento per la gestione del bilancio degli esercizi futuri. In base alle sopra richiamate considerazioni invita l'amministrazione nell'ambito dell'esercizio dei relativi poteri di azionista, ad effettuare un attento monitoraggio dell'andamento delle partecipazioni al fine di poter contribuire ad evitare per il futuro il ripetersi delle criticità sopra evidenziate. Appare utile, inoltre, suggerire in presenza di perdite di esercizio societarie di procedere alla stima dei relativi cespiti, qualora presenti, iscritti nel conto patrimoniale dell'ente, al minor valore fra il costo di



acquisto e quello del patrimonio netto delle partecipata considerata.

Con riferimento, in particolare a Marina Navenè s.r.l. e al dettaglio emerso dall'analisi della relazione sui risultati conseguiti con il POR, secondo il quale l'Ente avrebbe indirizzato la predetta società all'assunzione di un ulteriore dipendente, appare indispensabile lo scrutinio della congruenza delle scelte operate dall'Amministrazione comunale con riguardo alle motivazioni dell'indirizzo, nonché ai tempi ed alle modalità concrete in termini di apporto finanziario.

Conclusivamente, la Sezione, nel prendere atto che il Piano di Razionalizzazione e la relazione sui risultati conseguiti con lo

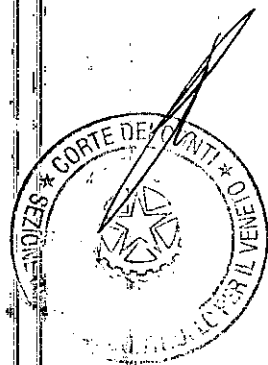
stesso, sono, sostanzialmente, coerenti, si riserva, in ogni caso, di continuare ad accertarne il conseguimento e che l'Ente osservi con puntuale applicazione, le osservazioni sopra svolte.

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 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 44,4%, 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;
- accerta altresì l'ingiustificato disallineamento tra l'ammontare dei residui attivi e quello dei residui passivi;
  - 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,
  - raccomanda una più attenta governance nei confronti degli organismi partecipati dall'Ente, con particolare riferimento a quelle che anche nel 2014 hanno registrato un risultato d'esercizio negativo;
  - invita l'Ente ad un attento scrutinio della congruenza delle scelte operate con riguardo alle motivazioni, nonché ai tempi ed alle modalità concrete in termini di apporto finanziario, fornito alla società Marina Navene s.r.l.;
  - invita l'amministrazione comunale di Malcesine al rispetto delle indicazioni fornite dalla Sezione e a porre in essere le necessarie iniziative per evitare nelle future gestioni il verificarsi di criticità;
  - si riserva, in sede di esercizio dei medesimi controlli sugli esercizi finanziari successivi di verificare che l'amministrazione si sia attivata nel senso indicato;
  - dispone la trasmissione della presente Deliberazione, a cura del Direttore della segreteria, al Presidente del Consiglio comunale, al Sindaco nonché all'organo di



revisione dei conti del Comune di Malcesine (VR) per  
quanto di rispettiva competenza.

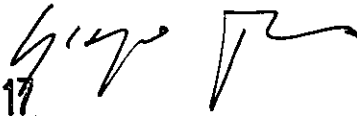
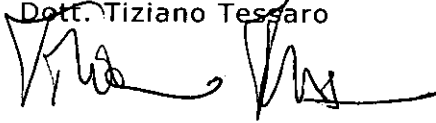
Così deliberato in Venezia, nella Camera di Consiglio del 29  
novembre 2016.

Il magistrato relatore

Il Presidente f.f.

Dott. Tiziano Tessaro

Dott. Giampiero Pizziconi



Depositato in Segreteria il

15 FEB. 2017

IL DIRETTORE DI SEGRETERIA

Dott.ssa Raffaella Brandolese

