



REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 02 febbraio 2017, composta da:

Dott.ssa Diana CALACIURA TRAINA Presidente

Dott. Tiziano TESSARO Primo Referendario, relatore

Dott.ssa Francesca DIMITA Primo Referendario

Dott.ssa Daniela ALBERGHINI Referendario

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 Velo Veronese sulla base dei criteri indicati dalla Sezione delle Autonomie con



la deliberazione sopra indicata;

VISTA la nota in data 01 dicembre 2016 prot. n.8792, con la quale il magistrato istruttore chiedeva notizie e chiarimenti al suindicato Comune;

VISTE le deduzioni fatte pervenire dall'Amministrazione comunale con nota prot. 2853 del 13 dicembre 2016 (acquisita al prot. C.d.C. n.9063 del 21 dicembre 2016);

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 5/2017, che ha deferito la questione all'esame collegiale della Sezione per la pronuncia specifica ex art 1, commi 166 e seguenti, della L. 266/2005;

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, Cost. 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, 1. 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 grave 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."

2. La Sezione ritiene doveroso segnalare la presenza delle seguenti criticità, riscontrate sulla base del questionario e dell'attività istruttoria, che vanno attentamente vagliate nella gestione del bilancio degli esercizi futuri, la cui evidenza non è venuta meno a seguito della valutazione

delle argomentazioni fornite dall'ente in sede di risposta istruttoria. In particolare, il Collegio sottolinea la indefettibilità della costante verifica e mantenimento degli equilibri di bilancio, che richiederà quindi uno sforzo

supplementare sul versante gestionale da parte dell'Ente volto a declinare in modo appropriato le esigenze sottese alla corretta applicazione dei principi contabili, in ossequio ai principi enunciati dalla giurisprudenza costituzionale sul punto (Corte cost. n.70/2012). Si osserva, infatti, che, in un'ottica di sana gestione che permea l'intero ordinamento e la cui cogenza deriva direttamente dalla sua riconosciuta matrice comunitaria, non si possono generare alterazioni sostanziali dell'equilibrio, in relazione alla puntuale e necessaria osservanza del principio costituzionale posto dal nuovo art. 97 Cost. (a mente del quale le pubbliche Amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico), oltreché naturalmente



dell'art. 81 Cost.

Ciò premesso, si riscontra in primo luogo che dall'esame della relazione sul rendiconto 2014, redatta ai sensi dell'art. 1, commi 166 e segg. della legge 23 dicembre 2005 n. 266 e dai dati in possesso di questa Corte, è emerso lo sfioramento del parametro di deficiarietà n. 4 del D.M. 18/02/2013, volume dei residui passivi complessivi provenienti dal titolo I superiore al 40% degli impegni della medesima spesa corrente. Nel caso di specie, il parametro, infatti, è pari al 42,99%, in quanto i residui passivi del titolo I ammontano a € 245.232,99 e gli impegni a competenza del titolo I ammontano a € 570.384,87, come risulta dalla certificazione dei parametri dell'applicativo SIRTEL. L'Ente, a tal proposito, ha confermato lo sfioramento del sopra indicato parametro affermando che saranno apportate le dovute correzioni anche al Certificato al Consuntivo 2014 inviato al M.I.

Sul punto, la Sezione osserva che una corretta rappresentazione della gestione esige la puntuale osservanza delle regole e delle disposizioni dettate in materia di bilanci pubblici ed in particolare di quelli comunali.

Con specifico riferimento ai residui, è da sottolineare come essi concorrano a formare il risultato di amministrazione (vedasi anche art. 21 del D. Lgs n. 170 del 2006, norma che seppur abrogata dal D. Lgs. 23 giugno 2011, n. 118, come modificato dal D. Lgs. 10 agosto 2014, n. 126, era vigente nel 2013 e il cui principio risulta recepito nel citato decreto; art. 190 del T.U.E.L.).

Al fine di conferire veridicità ed attendibilità al bilancio dell'Amministrazione locale, infatti, il legislatore ha stabilito che al



termine di ciascun esercizio, prima dell'inserimento in bilancio dei residui passivi, l'ente debba procedere ad una specifica operazione di riaccertamento tesa a verificare le posizioni debitorie.

Considerata la finalità della norma, deve trattarsi di un controllo sostanziale e non solo formale. L'ente cioè, non può limitarsi a verificare la ragione, il titolo giuridico, la giustificazione dei debiti esistenti, ma deve accertare l'effettivo obbligo di pagare il debito, attraverso un prudente apprezzamento dell'esistenza dei requisiti essenziali previsti dall'ordinamento.

Il mantenimento in bilancio dei residui passivi datati nel tempo incide sull'attendibilità del risultato contabile di amministrazione e sulla formazione di un avanzo di amministrazione effettivamente esistente (art

187 e 228, 4° comma del T.U.E.L.), che rappresenta un volume di disponibilità finanziaria che si trasformerà in effettiva disponibilità liquida nel momento in cui saranno estinti i debiti. In ogni caso, al fine di

garantire gli equilibri della gestione finanziaria, in presenza di residui passivi, risalenti anni indietro nel tempo e di dubbia sussistenza, occorre attivare per tempo idonee procedure di ricognizione e verifica delle singole posizioni debitorie finalizzate al loro progressivo esaurimento. Il collegio, pertanto, non può non richiamare l'attenzione sull'esigenza di operare una rigorosa ed attenta verifica delle voci classificate nei residui passivi, finalizzata a mantenere in bilancio solo quelle per le quali il pagamento possa essere previsto con un ragionevole grado di certezza.

3. La Sezione ritiene doveroso segnalare altresì la presenza delle seguenti criticità, riscontrate sulla base del questionario e dell'attività istruttoria,



che vanno attentamente vagliate nella gestione del bilancio degli esercizi futuri.

Con riferimento agli organismi partecipati, in corso di istruttoria, è stato chiesto all'Ente di voler confermare la detenzione di una quota di partecipazione nel Consiglio di Bacino Veronese, posto che dalla banca dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze, dipartimento del Tesoro, tale partecipazione risulterebbe in effetti esistente, mentre della stessa non vi è traccia nel piano di razionalizzazione. Sono state richieste, altresì, informazioni ed aggiornamenti con riferimento alla società Nuova Lessinia s.p.a. (partecipata allo 0,04%) in liquidazione e dichiarata fallita dal Tribunale di Verona in data 18.11.2014 ed in particolare relativamente agli effetti sul bilancio dell'Ente.

L'Ente ha confermato di possedere una partecipazione pari allo 0,001% al Consiglio di Bacino Veronese, ex AATO, l'adesione alla quale è obbligatoria ex D. Lgs. 152/2006. Con riferimento alla fallita Nuova Lessinia s.p.a., l'Ente ha poi proseguito affermando che la quota detenuta, pari allo 0,036%, per un valore complessivo nominale di € 370,00, non comporterebbe, di fatto, neppure alla luce del fallimento, effetti sul bilancio.

Consta, peraltro, alla Sezione che il Consiglio di Bacino Veronese abbia registrato una perdita di € 63.714, derivante con ogni probabilità dalla trasposizione della contabilità finanziaria a quella economico patrimoniale, che include ulteriori voci, quali ad esempio le quote di ammortamento; quanto a Nuova Lessinia s.p.a. in liquidazione e fallita, dalla funzionalità Siquel non risultano inseriti i dati di bilancio 2014.



Veniva evidenziata, peraltro, la mancata trasmissione della relazione sui risultati conseguiti con il piano di razionalizzazione e l'Ente, riguardo a ciò, ha precisato che *"non è stata stata predisposta la Relazione sui risultati conseguiti ai sensi dell'art. 1, comma 612 della legg. 190/2014 dalle Società partecipate in quanto nel Piano di Razionalizzazione, vengono già indicati nella parte III - Piano operativo di razionalizzazione i risultati della gestione delle Società e le azioni da intraprendere dai Consigli di Amministrazione delle citate Società"*. Il Collegio, tuttavia, ribadisce la cogenza dell'obbligo suddetto che fonda una essenziale ed indefettibile esigenza di governance degli organismi partecipati: ed evidenzia quindi che tale relazione debba essere predisposta secondo quanto stabilito dalla vigente normativa.

Con riferimento a tutto quanto sopra esposto relativamente agli organismi partecipati, 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.

Si sottolinea poi 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.

Le anzidette criticità in ordine alla governance delle società partecipate dovrebbero nello specifico indurre il Comune - in sede di attuazione del Piano di razionalizzazione delle partecipazioni previsto dall'art. 1 comma 611 ss della legge 190/2014 già trasmesso - ad effettuare in ogni caso una seria revisione delle partecipazioni e una rinnovata riflessione sul mantenimento delle stesse anche tenendo conto dei seguenti criteri:

- a) eliminazione delle società e delle partecipazioni societarie non indispensabili al perseguimento delle proprie finalità istituzionali, anche mediante messa in liquidazione o cessione;
- b) soppressione delle società che risultino composte da soli amministratori o da un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti;
- c) eliminazione delle partecipazioni detenute in società che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali, anche mediante operazioni di fusione o di internalizzazione delle funzioni;
- d) aggregazione di società di servizi pubblici locali di rilevanza economica;
- e) contenimento dei costi di funzionamento, anche mediante riorganizzazione degli organi amministrativi e di controllo e delle strutture aziendali, nonché attraverso la riduzione delle relative remunerazioni.



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:

- raccomanda una attenta e costante verifica degli equilibri di bilancio, anche in relazione all'accertato sfioramento del parametro ministeriale n. 4 del D.M. 18/02/2013;
- raccomanda una sempre attenta *governance* nei confronti degli organismi partecipati dall'Ente, soprattutto relativamente a quelli che si trovano sottoposti a procedure di liquidazione o fallimento che hanno registrato risultati di bilancio negativi;
- invita l'amministrazione comunale di Velo Veronese a porre in essere le necessarie iniziative per evitare nelle future gestioni il verificarsi di criticità;
- si riserva, in sede di esercizio dei medesimi controlli sugli esercizi finanziari successivi di verificare che l'amministrazione si sia attivata nel senso indicato;
- dispone la trasmissione della presente Deliberazione, a cura del Direttore della segreteria, al Presidente del Consiglio comunale, al Sindaco nonché all'organo di revisione dei conti del Comune di Velo Veronese (VR) per quanto di rispettiva competenza.

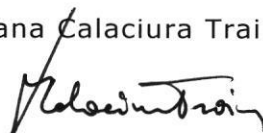
Così deliberato in Venezia, nella Camera di Consiglio del 2 febbraio 2017.

Il magistrato relatore

Il Presidente.

Dott. Tiziano Tessaro

Dott.ssa Diana Calaciura Traina



Depositato in Segreteria il 3/7/2017



IL DIRETTORE DI SEGRETERIA

Dott.ssa Raffaella Brandolese

