



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza dell'8 settembre 2015, composta da:

Dott. Josef Hermann RÖSSLER Presidente
Dott.ssa Elena BRANDOLINI Consigliere
Dott. Giampiero PIZZICONI Primo Referendario
Dott. Tiziano TESSARO Primo Referendario, relatore

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 12 novembre 2011, n. 183 (legge di stabilità 2012);

VISTA la deliberazione della Sezione delle autonomie della Corte dei conti n. 11/SEZAUT/2014/ INPR del 15 aprile 2014 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) ed i criteri, 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 2013*".

VISTE le proprie deliberazioni n. 903/2012/INPR e n.182/2013/INPR;

ESAMINATA la relazione sul rendiconto di gestione per l'esercizio finanziario 2013, redatta dall'organo di revisione del Comune di Malcesine (VR) sulla base dei criteri indicati dalla Sezione delle Autonomie con la deliberazione sopra indicata;

VISTA la nota in data 7 luglio 2015 prot. n. 4444, con la quale il magistrato istruttore chiedeva notizie e chiarimenti al suindicato Comune;

VISTE le deduzioni fatte pervenire dall'Amministrazione comunale con nota del 30 luglio 2015 prot. n. 9905 (acquisita al prot. C.d.c. n. 4895 del 30 luglio 2015);

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 36/2015, 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;

FATTO

Dall'esame della relazione sul rendiconto 2013, 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 emersa una situazione di precario equilibrio di bilancio derivante in particolare dalle seguenti circostanze:

- il ricorso all'anticipazione di tesoreria per € 2.116.847,00, per 240 giorni di utilizzo, non rimborsando integralmente a fine anno le anticipazioni concesse (anticipazione non restituita pari a € 270.057,08, pari al 3,4 delle entrate correnti);

- il mantenimento di residui attivi correnti più vecchi di 5 anni per un totale di € 80.329,49, il cui tasso di smaltimento nel 2013 era stato del 83,3% (4,4% riscossi e 78,9% stralciati);

- il disallineamento tra l'ammontare dei residui attivi e quello dei residui passivi; in particolare dall'esame della tabella 1.10.9 risultavano residui attivi dei titoli IV (€ 18.738.553,04) e V (€ 804.213,71) inferiori ai residui passivi del titolo II (€ 19.761.108,45) e la relativa differenza, pari a € 218.341,70 non trovava capienza nell'ammontare del fondo cassa al 31/12 (€ 2.120,42);

- la presenza di un'Istituzione, partecipata al 100%, in perdita reiterata oltre all'aumento di capitale nella Società Marina Navene Srl, già partecipata al 100%, per € 400.000,00, oltre alle fidejussioni già rilasciate nel 2012 per € 261.115,15;

- il superamento della soglia stabilita dal parametro di deficitarietà n. 7 del D.M. 18/02/2013: lo stock complessivo del debito (stock debito/entrate correnti) si attesta al 227,2%, in presenza di un risultato contabile di gestione positivo.

Con nota del 30 luglio 2015, già richiamata, a firma del Sindaco, il Comune di Malcesine (VR) ha fornito chiarimenti in ordine alle criticità riscontrate in sede istruttoria e, in particolare ha precisato che l'utilizzo dell'anticipazione è dovuta a ritardi nelle procedure di pagamento di alcuni residui attivi di notevole entità, evidenziando che nel 2014 c'è stata una diminuzione nel ricorso all'anticipazione di tesoreria (passata da 240 a 214 giorni di utilizzo), da un importo massimo giornaliero utilizzato di € 1.529.013,84 a € 1.430.896,11 e la movimentazione complessiva di concessione e rimborso di anticipazione è passata da 4.797.922,46 a 2.915.925,27.

In relazione al mantenimento di residui vetusti, l'Ente ha risposto che in sede di consuntivo 2014 e col successivo riaccertamento straordinario dei residui ha provveduto ad eliminare tutti i residui attivi titoli I, II e III antecedenti il 2010

con la sola esclusione dei crediti per la gestione del demanio lacuale vantati nei confronti della Regione Veneto (pari a € 669.407,56).

Sul disallineamento tra l'ammontare di residui attivi passivi in conto capitale, il Comune ha risposto che la rilevata differenza deriva dall'erogazione di un contributo anticipato da parte dello Stato, ai sensi DPCM 13/10/2011, per € 358.939,69, accreditato al 20/12/2012 a fronte di pagamenti effettuati in parte nel 2013 e in parte nel 2014. L'Ente ha infatti dichiarato che "La parte di lavori effettuati nel 2014 risultava già incassata ma non ancora spesa e la liquidità disponibile è stata utilizzata per far fronte alle spese correnti del 2013, pur assicurando che i lavori svolti nel 2014 sono stati regolarmente pagati".

In relazione agli Organismi partecipati, L'Ente ha risposto che la perdita al 31/12/2013 dell'Istituzione Malcesine Più è quella risultante dal conto economico mentre la situazione finanziaria è positiva in quanto risulta un avanzo di amministrazione pari ad € 946,58. Tuttavia è stata detratta la perdita derivante dal conto economico per € 59.044,06 dal patrimonio netto iniziale, pari a € 104.255,87, "a causa del "deterioramento" dello stesso". Per quanto riguarda Marina Navene Srl, l'Ente ha risposto che la spesa sostenuta ha riguardato acquisizioni di capitali e che le fidejussioni sono state rilasciate a garanzia dei mutui accesi da detta società (ad oggi regolarmente rimborsati dalla predetta Società, senza oneri per il bilancio comunale);

Per quanto riguarda lo sfioramento del parametro di deficitarietà n. 7, l'Ente ha precisato che l'Amministrazione è impegnata in un accurato monitoraggio della situazione e che la consistenza dell'indebitamento deriva dalla natura prevalentemente turistica del Comune e quindi dalla necessità di assicurare i servizi ai cittadini e agli ospiti.

In esito alle anzidette acquisizioni istruttorie, il Magistrato relatore ha sottoposto all'attenzione del Collegio, affinché questo si pronunciasse in merito, le conclusioni circa il rendiconto dell'esercizio 2013 del Comune di Malcesine nei termini appresso indicato.

DIRITTO

I. 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.

II. Esame criticità

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, in relazione al conto consuntivo 2013 del Comune di Malcesine, di cui ai rilievi istruttori formulati, la Sezione, pur tenendo in debita considerazione quanto rappresentato e precisato dal Comune in sede istruttoria - ampiamente riportato in narrativa, deve, al fine di prevenire potenziali gravi pregiudizi e danni irreparabili all'equilibrio di bilancio dell'Ente, richiamare l'attenzione dell'Ente sulle osservazioni e raccomandazioni di seguito rappresentate, ricordando altresì che la maggior parte delle criticità riscontrate in relazione al conto consuntivo 2013, in questa sede esaminato, sono state già oggetto di pronunce adottate da questa Sezione di controllo.

L'esame della relazione sul conto consuntivo 2013 del Comune di Malcesine e gli approfondimenti istruttori effettuati confermano la situazione di equilibrio di bilancio assai precaria che emerge in primo luogo dall'esistenza al 31 dicembre di anticipazioni di tesoreria non rimborsate assai vicine al limite del 5 per cento rispetto alle entrate correnti.

Dagli atti è risultato in particolare il ricorso all'anticipazione di tesoreria per € 2.116.847,00, per 240 giorni di utilizzo, non rimborsando integralmente a fine anno le anticipazioni concesse (anticipazione non restituita pari a € 270.057,08, pari al 3,4% delle entrate correnti) ed un fondo cassa al 31/12 pressoché pari a zero.

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, da luogo ad un costo risultante all'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 sostanzialmente 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 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.

L'irregolarità derivante dallo sfioramento di uno dei parametri anzidetti, come nel caso di specie, appare potenzialmente foriera di futuri pregiudizi, attesa l'entità, per il mantenimento degli equilibri di bilancio del Comune e più in generale per una sana gestione: non a caso infatti l'art. 6 del D.Lgs. 149/2011 prevede che: " Qualora dalle pronunce delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti emergano, anche a seguito delle verifiche svolte ai sensi dell'articolo 5 del presente decreto e dell'articolo 14, comma 1, lettera d), secondo periodo, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria, violazioni degli obiettivi della finanza pubblica allargata e irregolarità contabili o squilibri strutturali del bilancio dell'ente locale in grado di provocarne il dissesto finanziario e lo stesso ente non abbia adottato, entro il termine assegnato dalla Corte dei conti, le necessarie misure correttive previste dall'articolo 1, comma 168, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, la competente sezione regionale, accertato l'inadempimento, trasmette gli atti al Prefetto e alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica".

Alla luce di ciò, e in vista dell'acclarata emersione degli indici sintomatici anzidetti, si richiama, per prevenire potenziali pregiudizi, l'attenzione degli organi tecnici (Ragioniere, organo di revisione, Segretario comunale, ognuno per la parte di competenza) e organi politici sulla necessità di una verifica puntuale di tali equilibri che non si riduca a una burocratica approvazione della delibera che concerna tali verifiche, finalizzata a una sana gestione e alla

correzione tempestiva delle anomalie gestionali anzidette; si suggerisce nel contempo la modifica del regolamento di contabilità in modo da porre in essere un attento monitoraggio della situazione finanziaria dell'ente, prevedendo ove lo si ritenga opportuno, scadenze infrannuali di verifica del mantenimento degli equilibri generali di bilancio di cui all'art. 193, comma 2, del T.U.E.L., dal momento che la norma dell'art. 6 del D.Lgs. 149/2011 richiede una valutazione sui comportamenti, come quello testé descritto, che aggravando lo squilibrio possano condurre al dissesto.

La situazione di precario equilibrio finanziario del Comune emerge altresì dalla presenza di residui attivi vetusti, la cui realizzazione appare per lo più problematica.

Al riguardo la Sezione evidenzia che la natura finanziaria del bilancio e la circostanza che le procedure di entrata e di spesa sono analiticamente disciplinate da una normativa complessa che prevede numerosi passaggi prima del completamento di ciascuna di esse, comporta che in numerose occasioni le attività di incasso o di pagamento non si concludano nell'esercizio nel quale sono state avviate.

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

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

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

A questo proposito è bene mettere in luce che al fine di conferire veridicità ed attendibilità al bilancio dell'ente, il legislatore ha stabilito che al termine di ciascun esercizio, prima dell'inserimento nel conto del bilancio dei residui attivi e passivi, l'ente deve procedere ad una particolare operazione di riaccertamento degli stessi che, in relazione a quelli attivi, consiste nel riesame delle ragioni creditorie dell'ente al fine di decidere se mantenere il residuo, in tutto o in parte, nel bilancio dell'ente (art.228, co. del TUEL).

Considerata la finalità della norma deve trattarsi di un controllo sostanziale e non solo formale. L'ente non può limitarsi a verificare che continui a sussistere il titolo giuridico del credito, l'esistenza del debitore e la quantificazione del credito, ma deve anche accertare la effettiva riscuotibilità dello stesso e le ragioni per le quali non è stato riscosso in precedenza, cosicché ove risulti che il credito, di fatto, non è più esistente, esigibile o, comunque, riscuotibile deve

essere stralciato dal conto del bilancio e inserito nel conto del patrimonio in un'apposita voce dell'attivo patrimoniale fino al compimento del termine prescrizione (art. 230 del TUEL, così come ripreso anche dai Principi contabili), dopodiché deve essere eliminato anche dal Conto del patrimonio, con contestuale riduzione del patrimonio.

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

Se poi si considera che l'ente può utilizzare l'avanzo di amministrazione formatosi anche a seguito della valutazione di detti residui, negli esercizi successivi risulta chiaro che le voci che lo compongono devono essere esistenti e, pertanto, è necessario che vengano mantenuti nel Conto del bilancio i soli residui attivi esigibili, la riscossione dei quali presenti un ragionevole grado di certezza. La Sezione osserva che, considerata la disciplina normativa che regola la materia richiamata sinteticamente in precedenza, il mantenimento nel conto del bilancio di crediti risalenti nel tempo, quali quelli indicati sopra, può essere giustificato solo da ragioni che evidenzino la certa riscuotibilità del credito e le ragioni del differimento dell'incasso. In caso contrario, al fine di evidenziare l'effettiva situazione finanziaria dell'Ente è necessario che i crediti vengano stralciati ed inseriti nel conto del patrimonio ovvero venga vincolata una quota parte dell'avanzo di amministrazione se l'Ente ritiene che vi sia qualche possibilità di incasso.

Il mantenimento di residui attivi inesigibili o di dubbia esigibilità è idoneo ad influenzare negativamente il risultato di amministrazione e la sussistenza degli equilibri di bilancio, nonché la stessa attendibilità del rendiconto dell'ente e configura un'irregolarità contabile alla quale occorre porre rimedio, anche perché, come si è detto, può incidere sull'esistenza stessa dell'avanzo di amministrazione che deve essere effettivo e reale. Tale atteggiamento prudenziale appariva, peraltro, all'epoca normativamente imposto dalle previsioni del D.L. 95/2012, convertito in L. 135/2012, che all'articolo 6, rubricato "Rafforzamento della funzione statistica e del monitoraggio dei conti pubblici" al comma 17, dispone che: "A decorrere dall'esercizio finanziario 2012, nelle more dell'entrata in vigore dell'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio di cui al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, gli enti locali iscrivono nel bilancio di previsione un fondo svalutazione crediti non inferiore al 25 per cento dei residui attivi, di cui ai titoli primo e terzo dell'entrata, aventi anzianità superiore a 5 anni. Previo parere motivato dell'organo di revisione, possono essere esclusi dalla base di calcolo i residui attivi per i quali i responsabili dei servizi competenti abbiano analiticamente certificato la perdurante sussistenza delle ragioni del credito e l'elevato tasso di riscuotibilità".

Il principio, afferente l'esigenza di una sostanziale veridicità dei conti, trova ora più compiuta affermazione all'interno del D. Lgs. 118/2011, con riferimento alle previsioni del fondo crediti di dubbia esigibilità.

Il problema inerente gli equilibri di bilancio trova un suo ulteriore punto di emersione nelle circostanze che di seguito vengono descritte.

La Sezione rammenta che nel corso della gestione la distinzione della liquidità dell'ente in parte libera e vincolata implica che in caso di crisi d'insufficienza dei fondi liberi, nel rispetto dei limiti previsti dall'articolo 195 del TUEL, il tesoriere provvede automaticamente all'utilizzo delle risorse vincolate per pagare spese correnti. Nel caso d'incassi vincolati, esclusi dall'obbligo di versamento nella contabilità speciale di tesoreria unica, si provvede all'utilizzo prioritario di tali disponibilità. L'utilizzo degli incassi vincolati per il pagamento di spese correnti non vincolate determina la formazione di "carte contabili" di entrata e di spesa, che il tesoriere trasmette a SIOPE utilizzando gli appositi codici provvisori, previsti a tal fine ("Pagamenti da regolarizzare per utilizzo di incassi vincolati ai sensi dell'art. 195 del TUEL" e "Incassi da regolarizzare per destinazione incassi vincolati a spese correnti ai sensi dell'art. 195 del TUEL"). Purtuttavia per la parte capitale, il disallineamento fra l'ammontare dei residui attivi e quello dei residui passivi, che non trova capienza nel fondo di cassa - che si evince in particolare dall'esame della tabella 1.10.9 dove risultavano residui attivi dei titoli IV (€ 18.738.553,04) e V (€ 804.213,71) inferiori ai residui passivi del titolo II (€ 19.761.108,45) e la relativa differenza, pari a € 218.341,70 non trovava capienza nell'ammontare del fondo cassa al 31/12 (€ 2.120,42) - può senz'altro implicare la elusione della regola stabilita nell'art. 119 Cost. afferente il divieto di finanziamento di spese correnti con indebitamento, nonché la violazione delle regole stabilite dagli artt. 162 e segg. del TUEL.

E' noto che il disposto dell'art.175, comma 6, primo periodo, del D.Lgs n.267/2000, prevede che "sono vietati prelievi dagli stanziamenti per gli interventi finanziati con le entrate iscritte nei titoli IV e V per aumentare gli stanziamenti per gli interventi finanziati con le entrate dei primi tre titoli".

L'art. 162 del TUEL stabilisce d'altro canto che la situazione corrente, come definita al comma 6, non possa presentare un disavanzo, per cui la norma prevede l'afflusso di entrate ordinarie tali da garantire gli equilibri di parte corrente, al fine di compensare le spese del titolo I e III. In presenza di una "differenza di parte corrente" negativa, vengono individuate le entrate di natura eccezionale previste dalla normativa di settore, utilizzabili al fine di garantire l'equilibrio.

Per completezza, la Sezione sottolinea altresì che la disciplina degli incassi vincolati non è stata modificata dal D.Lvo 118/2011 in modo significativo ma è stata introdotta, per questioni di trasparenza e leggibilità, una novità che è costituita dall'obbligo, dall'01/01/2015, di contabilizzare (art. 195, c. 1, e 2, e dall'art. 209 c. 3-bis del TUEL così come integrato dal D.Lvo 126/2014) nelle scritture finanziarie i movimenti di utilizzo e di reintegro delle somme vincolate di cui all'articolo 180, comma 3, lettera d) del TUEL. La Sezione raccomanda quindi la massima attenzione nella gestione della liquidità dell'Ente in modo da ricostituire al termine dell'esercizio la liquidità nella parte libera e vincolata.

Le medesime considerazioni circa la tenuta degli equilibri di bilancio si possono riprodurre per quanto riguarda gli Organismi partecipati.

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

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

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

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

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

Ciò premesso, diviene di logica e palmare evidenza la necessità per il Comune, soprattutto in caso di partecipazioni totalitarie, 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.

Nel caso specifico si raccomanda al Comune di Malcesine una attenta vigilanza sulle seguenti partecipazioni societarie: Istituzione Malcesine Più, in perdita reiterata con conseguente svalutazione del capitale sociale e Società Marina Navene Srl, fortemente ricapitalizzata, per i riflessi finanziari sul bilancio del Comune.

Le anzidette criticità in ordine alla governance degli organismi partecipati 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.

La Sezione rileva come il POR sia pervenuto con un ritardo di circa un mese rispetto al termine del 31.3.2015 fissato ex lege.

Il Piano, nella parte delle schede tecniche relative alle singole società, seppur privo, almeno quanto alla partecipazione alla Aeroporto Catullo s.p.a. di più esaustive informazioni relative alla situazione economico, patrimoniale e finanziaria della partecipata, può ritenersi tutto sommato abbastanza adeguato a fornire prova del percorso logico e motivazionale seguito dall'ente al fine dell'adozione delle determinazioni assunte.

Nel Piano, tuttavia, non vi è traccia della ricognizione degli enti non societari (qualora ve ne fossero), censimento che, sebbene non prescritto, avrebbe permesso alla Sezione, e all'ente, il controllo ai sensi della lett. c) dell'art. 1, c. 611 della L. 190/2014. Venendo ad una breve disamina dei contenuti del Piano, si precisa quanto segue.

Quanto alla partecipazione alla società Aeroporto Valerio Catullo s.p.a., di cui il Comune detiene lo 0,041% del capitale, che intende mantenere, la Sezione sottolinea che la manifestata esigenza da parte dell'amministrazione di conservare questa partecipazione, seppur minima, in quanto ritenuta *"relativa ad un servizio di interesse generale che rileva nell'ambito istituzionale di competenza del Comune"*, trova una non marginale difficoltà nell'accertato riscontro delle forti perdite registrate negli ultimi tre esercizi disponibili, ancorché in progressiva diminuzione: il che dovrebbe far propendere l'amministrazione in ogni caso, a mantenere un costante prudente ed attento monitoraggio sull'andamento gestionale della partecipata in relazione alla quale attività, non si potrà escludere di dover adottare decisioni diverse in futuro.

Si evidenzia la mancanza, nel Piano, di indicazioni più esaurienti in ordine all'assetto economico, patrimoniale e finanziario della società, non risultando sufficiente la motivazione apodittica circa il mantenimento della partecipazione in quanto *"per l'amministrazione comunale la Aeroporto Catullo s.p.a. svolge un'attività che offre un contributo tangibile allo sviluppo economico, sociale e culturale dell'ente"*.

La riflessione, in sede di mantenimento della partecipazione, dovrebbe, per contro, concernere, in particolare, i seguenti punti:

lettera	criterio	verifica	potenziale criticità
A)	Eliminazione delle società e delle partecipazioni societarie non indispensabili al perseguimento delle proprie finalità istituzionali, anche mediante messa in liquidazione o cessione	L'attività svolta dalla società non rientra tra le funzioni fondamentali assegnate ai Comuni di cui anche all'art. 14, c. 27, D.L. 78/2010	Si

B)	Soppressione delle società che risultino composte da soli amministratori o da un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti	La società risulta composta da un numero di dipendenti superiore a quello degli amministratori.	No
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	Il Comune di Malcesine non detiene direttamente altre società che svolgono le attività svolte dall'Aeroporto Valerio Catullo di Verona - Villafranca s.p.a. e pertanto non rientra in tale casistica.	No
D)	Aggregazione di società di servizi pubblici locali di rilevanza economica	Non rientra in tale casistica	No
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	Pur vista l'esigua quota di partecipazione, appare indispensabile ricondurre a criteri di economicità ed efficienza, riducendo le perdite, e ossequiando ai criteri di cui alla lett. e), il funzionamento della società	Sì

La Sezione rileva, in ogni caso e considerate le osservazioni svolte nello specifico dal Comune, come possa apparire non del tutto congruente con il dettato normativo, l'eventuale intenzione di voler mantenere la partecipazione nella società.

Con riferimento alla partecipazione nell'Azienda Gardesana Servizi s.p.a., la Sezione prende atto di quanto esposto dall'ente nel Piano di Razionalizzazione in ordine all'intenzione di mantenere questa partecipazione, invitando l'ente a voler mantenere un costante attento e prudente monitoraggio sull'andamento economico della società.

Quanto, infine, alla partecipazione nella Società Marina di Navene s.r.l., la Sezione prende atto della volontà espressa dall'ente di mantenere la partecipazione, osservando quanto segue.

Con nota n. 4444 del 7.7.2015 si chiedevano ragguagli su tale società posto che, in favore della stessa nel corso del 2013, sono state fatte acquisizioni di capitale per € 400.000,00 e spese per aumento di capitale non per perdite per € 400.000,00, oltre alle fidejussioni rilasciate nel 2012 per € 261.115,15. Si chiedeva di specificare, altresì, se le fidejussioni fossero state considerate nella massa debitoria dell'ente.

L'Ente, con nota del 30.7.2015, ha risposto che *“sono state effettuate acquisizioni di capitali per € 400.000,00, ma non spese per aumento di capitale non per perdite per € 400.000,00, che erroneamente sono state indicate”*.

Inoltre, specificava che le fidejussioni rilasciate a garanzia di mutui accesi da detta società, erano state considerate nella massa debitoria del comune ma che fino ad ora sono state regolarmente saldate dalla società. Precisava, infine, che non vi sarebbero, quindi, oneri per l'ente.

Parrebbe di comprendere, atteso l'improprio linguaggio utilizzato, che l'ente abbia effettuato una ricapitalizzazione a favore della società, per € 400.000,00, a fronte della quale, tuttavia, non risulta vi sia il piano di industrializzazione all'uopo previsto (questa Sezione, parere 40/2009).

Appare di tutta evidenza che, in mancanza del predetto piano di industrializzazione, la ricapitalizzazione effettuata dovrebbe essere considerata illegittima, anche ex art. 194, comma 1, lett. b) e c) T.U.E.L..

Inoltre, quanto alla fidejussione prestata a favore della partecipata e confermata dall'ente, si osserva che irragionevoli appaiono i motivi, peraltro non specificati, sottesi a tale concessione di garanzia posto che, per quanto esposto dall'ente, la società parrebbe in attivo.

Si invita il Comune a voler prestare la massima attenzione alla gestione della controllata Marina di Navene s.r.l. ed al rispetto di tutti i vincoli, limiti e parametri normativamente prescritti.

La Sezione sottolinea altresì che, in merito, il Commissario Prefettizio ha evidenziato, nel Piano, come la società sembri *“non rispettare i requisiti previsti dall'art. 1 comma 611 della Legge 190/2014 lettera -b-, in quanto composta da un solo amministratore”* e demandava *“agli organi competenti di valutare la regolarizzazione dell'aspetto in questione entro il 31.12.2015 e contestualmente valutare il mantenimento della partecipazione”*.

Nella relazione tecnica, l'ente ha effettivamente indicato che il numero di dipendenti è pari a 0, evitando tuttavia di prestare idonea evidenza a tale criticità e dando, per contro, maggior rilievo alla ritenuta strategicità dell'attività della partecipata per la promozione del turismo locale con conseguenti positive ricadute economiche e sociali sul territorio ed alla circostanza che la società aveva conseguito utili di gestione negli tre ultimi esercizi.

Appare evidente che la mera affermazione secondo la quale, per contenere i *“costi di funzionamento anche mediante riorganizzazione degli organi*

amministrativi e di controllo l'organo preposto della società potrà proporre fra l'altro, con l'assunzione (nel rispetto dei vincoli previsti dalle vigenti normative) del personale strettamente necessario per il funzionamento dei servizi affidati, attualmente esternalizzati, previa valutazione dell'Ente della mobilità volontaria/comando di personale in servizio presso l'Ente Locale ... , in grado di svolgere mansioni analoghe presso la società in particolare in caso di aggiornamento del contratto di servizio con l'affidamento dei servizi indicati nella presente relazione o previsti dallo statuto della società", non appare sufficiente a superare la criticità di cui all'art. 1, c. 611, lettera b) L. 190/2014, nella quale la società è incorsa.

La Sezione, pertanto, invita l'ente a conformarsi al dettato normativo procedendo, qualora possibile, all'assunzione di personale, ovvero a voler modificare le proprie determinazioni relative al mantenimento di questa partecipazione.

All'uopo si rammenta infatti, in relazione ai rispettivi ambiti di competenza, che entro il 31 marzo 2016, i presidenti delle province, i sindaci e gli altri organi di vertice delle amministrazioni di cui al citato comma 611 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 Sezione sottolinea a tal proposito che una siffatta analisi non potrà prescindere, inter alios, dall'accertamento: a) di gravi carenze nell'attività di controllo dell'amministrazione sugli organi della società partecipata; b) dalla verifica da parte dell'Ente del concreto rispetto di tutti i vincoli di finanza pubblica, compresi quelli assunzionali e di riduzione della spesa previsti dalla vigente normativa, anche in riferimento a quanto statuito dall'art. 147 quater del Tuel; c) del mantenimento di partecipazione societaria in un organismo che non ha una reale prospettiva di equilibrio finanziario, in assenza di una puntuale analisi da parte dell'ente locale sulle cause che hanno generato le perdite (Sez. reg. controllo Lombardia, n. 199/2011); d) del raggiungimento di economie significative e adeguatamente documentate: di talchè l'utilizzo dello strumento societario non potrà nel concreto essere piegato al conseguimento di altri scopi, estranei tra l'altro alle finalità contemplate dalla vigente disciplina civilistica, pena l'abuso dello stesso e il conseguente riconoscimento del danno da malagestio (SEZ. I APPELLO, SENT. N. 402/2011).

Sull'attuazione della anzidetta previsione, vigilerà la Sezione in sede di verifica del relativo ciclo di bilancio.

La situazione finanziaria del Comune non appare priva di criticità anche sul versante dell'indebitamento: come accertato in istruttoria, risulta sfiorato il parametro ministeriale di deficitarietà strutturale n. 7: 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'articolo 204 del T.U.E.L.);

Tale circostanza, pur nel pieno rispetto di quanto stabilito dall'art. 204 T.U.E.L., potrebbe determinare una sensibile attenuazione della possibilità per l'Ente di far fronte alle proprie obbligazioni. Sul piano finanziario, tale valutazione trova indiretto riscontro nella mancata scelta di attivarsi sulla componente di spesa corrente che deriva dall'indebitamento. Alla luce di quanto evidenziato, si ritiene pertanto opportuno segnalare che, anche in relazione alla difficile situazione generale della finanza pubblica, ogni azione tesa alla limitazione del debito entro limiti fisiologici e al contenimento della relativa componente di parte corrente, rappresenta un modello di sana gestione finanziaria, la cui verifica e attuazione deve tenere del contesto generale in cui si opera.

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

Peraltro, detti obblighi appaiono ancor più incisivi a seguito delle modifiche costituzionali introdotte dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 che, in modo innovativo, introduce all'art. 97 della Costituzione una specifica e significativa disposizione di principio, irrefragabile, secondo cui le PP.AA., in coerenza con l'ordinamento dell'Unione Europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico, esplicitando a livello costituzionale un obbligo già immanente nel nostro ordinamento per tutte le Amministrazioni. Il principio in esame viene ora ad essere declinato in concreto - in ossequio alle prescrizioni del riscritto art. 81 della Cost.- sotto il profilo della verifica e del permanere costante non solo di un effettivo equilibrio di bilancio ma anche, la sostenibilità dell'indebitamento. Il decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174 (recante disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori misure in favore delle zone terremotate nel maggio del 2012) convertito con modificazioni in legge 7 dicembre 2012, n. 213, diviene prima norma di attuazione del nuovo precetto costituzionale, stabilendo nuovi parametri del controllo esterno- scolpiti nel nuovo art. 148 bis del T.U.E.L. - affidato alla Corte dei conti: la cui posizione di supremo garante degli equilibri della finanza pubblica viene rafforzata attraverso l'estensione del controllo a tutte le pubbliche amministrazioni comprese le regioni e gli enti locali. La preoccupazione che venga garantita la sostenibilità dell'indebitamento viene affrontata anche nella legge rinforzata 24 dicembre 2012, n. 243 attuativa del nuovo articolo 81 della Costituzione, recante "Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma della Costituzione" (art. 81 riformulato dalla Legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1). L'art. 10 di detta norma, rubricato "Ricorso all'indebitamento da parte delle regioni e degli enti locali", collocato nel capo IV della legge, prevede infatti che "1. Il ricorso all'indebitamento da parte delle regioni, dei comuni, delle province, delle città

metropolitane e delle province autonome di Trento e di Bolzano è consentito esclusivamente per finanziare spese di investimento con le modalità e nei limiti previsti dal presente articolo e dalla legge dello Stato. 2. In attuazione del comma 1, le operazioni di indebitamento sono effettuate solo contestualmente all'adozione di piani di ammortamento di durata non superiore alla vita utile dell'investimento, nei quali sono evidenziate l'incidenza delle obbligazioni assunte sui singoli esercizi finanziari futuri nonché le modalità di copertura degli oneri corrispondenti. 3. Le operazioni di indebitamento di cui al comma 2 sono effettuate sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale che garantiscano, per l'anno di riferimento, l'equilibrio della gestione di cassa finale del complesso degli enti territoriali della regione interessata, compresa la medesima regione, come definito dall'articolo 9, comma 1, lettera a). A tal fine, ogni anno i comuni, le province e le città metropolitane comunicano alla regione di appartenenza ovvero alla provincia autonoma di appartenenza, secondo modalità stabilite con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui al comma 5 del presente articolo, il saldo di cassa di cui all'articolo 9, comma 1, lettera a), che l'ente locale prevede di conseguire, nonché gli investimenti che intende realizzare attraverso il ricorso all'indebitamento o con i risultati di amministrazione degli esercizi precedenti. Ciascun ente territoriale può in ogni caso ricorrere all'indebitamento nel limite delle spese per rimborsi di prestiti risultanti dal proprio bilancio di previsione. 4. Qualora, in sede di rendiconto, non sia rispettato l'equilibrio di cui al comma 3, primo periodo, il saldo negativo concorre alla determinazione dell'equilibrio della gestione di cassa finale dell'anno successivo del complesso degli enti della regione interessata, compresa la medesima regione, ed è ripartito tra gli enti che non hanno rispettato il saldo previsto". Come si evince dalla formulazione dell'articolo in questione, dall'entrata in vigore della norma di attuazione della legge costituzionale n. 1/2012 (1° gennaio 2016), le regioni e gli enti locali presenti nel territorio regionale potranno destinare le risorse derivanti dalla contrazione di indebitamento solo alle spese di investimento e, comunque, detto indebitamento dovrà necessariamente tener conto del livello complessivo dello stesso al fine di garantire "...l'equilibrio della gestione di cassa finale del complesso degli enti territoriali della regione interessata...". 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 (227,2%) rilevata ben potrebbe incidere in sede di mantenimento degli equilibri di bilancio del Comune e più in generale

per una sana gestione finanziaria. Ciò in relazione anche ai nuovi obblighi sanciti dall'art. 6 del D.Lgs. 149/2011 che prevede che "Qualora dalle pronunce delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti emergano, anche a seguito delle verifiche svolte ai sensi dell'articolo 5 del presente decreto e dell'articolo 14, comma 1, lettera d), secondo periodo, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria, violazioni degli obiettivi della finanza pubblica allargata e irregolarità contabili o squilibri strutturali del bilancio dell'ente locale in grado di provocarne il dissesto finanziario e lo stesso ente non abbia adottato, entro il termine assegnato dalla Corte dei conti, le necessarie misure correttive previste dall'articolo 1, comma 168, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, la competente sezione regionale, accertato l'inadempimento, trasmette gli atti al Prefetto e alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica".

III. Conclusioni

Questa Sezione, conclusivamente, riscontrato che anche in relazione al conto consuntivo 2013 permangono molte delle criticità già emerse in occasione dei prescritti controlli finanziari relativi agli esercizi precedenti ed oggetto di pronunce adottate da questa Sezione di controllo e che permane, altresì, una situazione di estrema precarietà degli equilibri di bilancio, ritiene che, anche alla luce delle motivazioni addotte dall'ente, non siano venute meno le irregolarità riscontrate in sede di istruttoria in relazione agli equilibri di bilancio, al ricorso reiterato all'anticipazione di tesoreria, al mantenimento di residui attivi correnti più vecchi di 5 anni, al disallineamento tra l'ammontare dei residui attivi e quello dei residui passivi che non trovava capienza nell'ammontare del fondo cassa al 31/12, la presenza di criticità in ordine agli organismi partecipati, al consistente indebitamento con sfioramento del parametro ministeriale di deficitarietà strutturale n. 7 e che, pertanto, fermo restando quanto osservato in relazione agli altri punti della presente deliberazione, vada assunta specifica pronuncia ai sensi del D.L. n. 174 del 10 ottobre 2012 convertito in L. n. 213 del 7 dicembre 2012, in relazione alle medesime.

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:

1. accerta la situazione di precario e solo formale equilibrio del bilancio del Comune di Malcesine in relazione ai numerosi fattori di criticità esposti in motivazione;
2. invita l'Amministrazione comunale, quanto agli equilibri e vincoli di bilancio, ad improntare la programmazione finanziaria al rigoroso rispetto dei principi di cui agli artt. 162 e ss. del T.U.E.L. e la gestione del bilancio all'osservanza dei principi di cui al Titolo III del T.U.E.L., con particolare riferimento al Capo IV nonché a monitorare, durante la gestione e nelle

variazioni di bilancio, il pareggio finanziario e tutti gli equilibri stabiliti in bilancio per la copertura delle spese correnti e per il finanziamento degli investimenti, assicurandone il rispetto. Nel contempo, raccomanda all'Ente l'adozione di misure gestionali utili ad assicurare l'equilibrio sostanziale (e non meramente formale) di parte corrente che escluda rischi per i futuri equilibri di bilancio;

3. accerta il ricorso ad anticipazioni di tesoreria nel 2013 per € 2.116.847,00, per 240 giorni di utilizzo, non rimborsando integralmente a fine anno le anticipazioni concesse e rileva altresì che la stessa problematica è stata segnalata per l'esercizio 2014;
4. invita in ogni caso nuovamente l'Amministrazione comunale a una attenta azione di revisione dei residui attivi e passivi in vigore del D.Lgs. 118/2011;
5. riscontra la chiusura in perdita di alcune società partecipate dall'Ente e, pertanto, invita il Comune di Malcesine, alla luce anche di quanto previsto dal nuovo articolo 147 quater del TUEL, a provvedere, indipendentemente dalla consistenza più o meno ampia della propria partecipazione azionaria, ad un effettivo monitoraggio sull'andamento delle società stesse, al fine di prevenire fenomeni patologici e ricadute negative sul bilancio dell'ente;
6. accerta che il Comune di Malcesine anche per l'esercizio 2013, ha sfiorato il parametro di deficitarietà strutturale n. 7: 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'articolo 204 del Tuel);
7. invita l'Amministrazione comunale di Malcesine a prestare anche in futuro adeguata attenzione ai vincoli del patto di stabilità interno e alle altre limitazioni ed obblighi imposti dalla legislazione finanziaria;
8. richiama, infine, l'attenzione degli organi tecnici (Responsabile dei servizi finanziari, organo di revisione, Segretario comunale, ognuno per la parte di competenza) e degli organi politici sulla necessità di vigilare sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione dell'Ente in relazione a tutte le criticità e/o irregolarità riscontrate: regole la cui violazione reiterata presenta profili di rischio per gli equilibri di bilancio futuri e per il mantenimento di una sana gestione finanziaria anche alle luce del nuovo articolo 147 quinquies e del rimodulato art. 153 del TUEL;
9. 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 per quanto di rispettiva competenza.

Così deliberato in Venezia, nella Camera di Consiglio dell'8 settembre 2015.

Il magistrato relatore
f.to Dott. Tiziano Tessaro

Il Presidente
f.to Dott. Josef Hermann RÖSSLER

Depositato in Segreteria il 20/11/2015

IL DIRETTORE DI SEGRETERIA

f.to Dott.ssa Raffaella Brandolese