



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 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 Isola della Scala 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. 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. e 202, comma 1, TUEL e di ogni altra grave irregolarità contabile o finanziaria in ordine alle quali l'amministrazione non abbia adottato le misure correttive segnalate dall'organo di revisione.

Detto controllo, ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità, si affianca, completandolo, al controllo sulla gestione in senso stretto che, avendo ad oggetto l'azione amministrativa nel suo complesso e servendo ad assicurare che l'uso delle risorse pubbliche avvenga nel modo più efficace, economico ed efficiente, tralascerebbe di occuparsi anche degli aspetti di natura finanziaria e della struttura e della gestione del bilancio che, viceversa, costituiscono l'oggetto del controllo ex art. 1, comma 166, 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 gravi ovvero di sintomi di criticità, hanno lo scopo di riferire all'organo elettivo e di dare impulso alle opportune misure correttive, la cui congruità potrà essere valutata dalla Sezione nell'ambito del controllo sull'intero ciclo di bilancio.

In tale quadro legislativo, è stato inserito l'articolo 6, comma 2, d.lgs. 6 settembre 2011, n. 149 il quale, rafforzando il controllo reso dalla Corte dei conti, ha stabilito che, qualora dalle pronunce delle sezioni regionali di controllo emergano "comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria, violazioni degli obiettivi della finanza pubblica allargata e irregolarità contabili o squilibri strutturali del bilancio dell'ente locale in grado di provocarne il dissesto finanziario e lo stesso ente non abbia adottato le

necessarie misure correttive, la sezione regionale competente, accertato l'inadempimento, trasmetta gli atti al prefetto e alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica. Come precisato dalla Sezione delle Autonomie (deliberazione 2/AUT/2012/QMIG), l'articolo 6, comma 2, del d.lgs. citato conferma le attribuzioni intestate alle sezioni regionali di controllo le quali, una volta riscontrate le gravi criticità nella tenuta degli equilibri di bilancio da parte dell'ente, tali da provocarne il dissesto, non si limitano a vigilare sull'adozione delle misure correttive tempestivamente proposte, come già previsto dall'articolo 1, comma 168, I. n. 266/2005, bensì accertano il loro adempimento entro un termine determinato dalle sezioni stesse (punto n. 4 della deliberazione).

Inoltre, il d.l. 10 ottobre 2012, n. 174 convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 dicembre 2012, n. 213 ha, tra l'altro, ulteriormente potenziato la vigilanza sull'adozione delle misure correttive prevedendo, all'art. 3, comma 1, lettera e), che l'accertamento da parte delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti di *"squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spesa, della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria, o del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno comporta per gli enti interessati l'obbligo di adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio. Tali provvedimenti sono trasmessi alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti che li verificano nel termine di trenta giorni dal ricevimento. Qualora l'ente non provveda alla trasmissione dei suddetti provvedimenti o la verifica delle Sezioni regionali di controllo dia esito negativo, è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria."*

Uno specifico approfondimento è stato svolto, sulla scorta delle indicazioni ermeneutiche fornite dalla Sezione Autonomie, oltretutto sulle operazioni di razionalizzazione delle partecipazioni societarie contemplate dalla legge 190/2014 (e ora previste, con diverse scadenze e contenuti, dal D.lgs. 175/2016), sulle modalità con le quali l'Ente ha realizzato la fondamentale operazione propedeutica all'applicazione dei nuovi principi dell'armonizzazione contabile (primo, fra tutti, il principio della competenza finanziaria potenziata) rappresentata dal riaccertamento straordinario dei residui. Il tutto, peraltro, senza tralasciare l'esame accurato delle risultanze dei questionari approvati dalla Sezione Autonomie in ossequio all'art. 1, comma 166, della legge 266/2005, e redatti dall'organo di revisione, che ha quindi imposto il necessario approfondimento istruttorio effettuato dalla Sezione per la rilevazione delle criticità gestionali.

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, sono emerse delle significative criticità riguardanti gli organismi partecipati.

In particolare, in sede istruttoria si è accertato che il Comune ha le seguenti partecipazioni:

- Cisi Srl in concordato preventivo, (0,0244%), posta in liquidazione nel 2010 ed in concordato preventivo dal luglio 2012, nel 2014 presentava patrimonio netto pari a - € 4.189.457, un modesto utile di esercizio di 17.097 euro e debiti verso fornitori per € 5.903.027. Ad oggi, risultano ancora in corso di definizione i contenziosi con un Ente socio e quello con GE.SI. Srl e, inoltre, in data 29 febbraio 2016, si è conclusa l'asta per l'alienazione di un terreno di proprietà.

- Consorzio per lo Sviluppo del Basso Veronese - in liquidazione (2,6085%), il cui bilancio 2013 è stato approvato soltanto il 4 maggio 2015 (con una perdita di € 798.734,02 riportata a nuovo), nel 2014 presentava un Patrimonio netto pari a € 385.990 a fronte di un Capitale sociale di € 1.255.496, con un suo deterioramento pari a € 869.506, ha chiuso il 2014 con un modesto utile pari a € 259.200;

- Consiglio di Bacino Veronese, che è risultato in perdita di € 63.714, anche se si segnala che la perdita deriva dalla trasposizione della contabilità finanziaria a quella economico patrimoniale, che include ulteriori voci, quali ad esempio le quote di ammortamento;

- Ente Fiera di Isola della Scala SRL, (100% - capitale sociale € 75.000,00).

Nel corso dell'istruttoria, ed in particolare dalla relazione dell'organo di revisione (pervenuta in data 31 maggio 2016, protocollo corte dei conti n. 6473 del 6 giugno 2016), a seguito di specifica richiesta della Sezione (232/2016/PRSE), si è appurato che con delibera Consigliare del 7.4.2009 è stato approvato lo schema di convenzione, proposto dal C.d.A. della Società Ente Fiera di Isola della Scala Srl avente ad oggetto "la concessione, da parte del Comune all'Ente Fiera di Isola della Scala S.r.l. dell'area fieristica sita in Via Bastia comprendente anche la realizzanda struttura di mq. 4800 e le aree adiacenti di proprietà..." di durata ventennale e con scadenza prevista in data 31.03.2029.

Al riguardo il Comune si è impegnato "a concedere l'utilizzo del Centro Risi (struttura ed aree) all'Ente Fiera di Isola della Scala per tutto il periodo di durata della convenzione oltre che a garantire ai sensi dell'art. 207 del T.U.E.L. l'assunzione del mutuo contratto dalla società, di cui si dirà di seguito, finalizzato alla realizzazione del Centro Risi..... concedendo garanzia ipotecaria di 1° grado sull'area e sul medesimo Centro Risi".

A sua volta, l'Ente Fiera di Isola della Scala S.r.l. si è impegnato ad assumere il mutuo ipotecario di € 2.000.000,00 con rata annua di circa e 140.000,00, per la durata fissata in 20 anni comprensivo di 1 anno di pre-ammortamento e gestire le proprie attività e risorse in funzione della copertura dell'ammortamento del mutuo. In tale documento sono state previste, a carico del concessionario, la manutenzione ordinaria e la responsabilità dello stesso "per danni comunque e da chiunque causati agli immobili, impianti, attrezzature e arredi dell'intero complesso" oltre alla sorveglianza e custodia dell'intero complesso.

Con atto in data 17 aprile 2009, l'Ente Fiera ha stipulato con la Banca Popolare di Verona - S. Geminiano e S. Prospero S.P.A. un mutuo ipotecario ad erogazioni differite, dell'importo globale di Euro 2.000.000,00 ai sensi dell'art. 38 e seguenti del T.U. 385/93 da rimborsarsi in 38 semestrali posticipate scadenti la prima il 30.09.2010 e l'ultima il 31.03.2029.

A garanzia del mutuo in parola è stata iscritta ipoteca per Euro 3.000.000,00 a favore della Banca Popolare Di Verona - S. Geminiano e S. Prospero S.p.A. a carico del Comune di Isola della Scala quale terzo datore d'ipoteca (la società Ente Fiera è quindi debitore non datore d'ipoteca).

Con atto in data 29 settembre 2010, in deroga al contratto di data 17 aprile 2009, si è prorogata sino al 31 marzo 2011 la durata del periodo di preammortamento con corresponsione degli interessi di preammortamento alla banca dalla parte mutuataria mediante ulteriori rate semestrali di cui la prima scadente il 30 settembre 2010 e l'ultima il 31 marzo 2011. Di conseguenza il rimborso del finanziamento a carico dalla parte mutuataria mediante pagamento, è stato aggiornato in 36 rate semestrali posticipate, comprensive di capitale e di interessi, scadenti la prima il 30 settembre 2011 e l'ultima il 31 marzo 2029.

Con atto del Segretario del Comune di Isola della Scala del 12.05.2011 rep. 2992, il Comune di Isola della Scala ha concesso in uso a Fiera di Isola della Scala S.r.l. le aree con sovrastante struttura fissa attrezzata, in corso di ultimazione, situate in via Bastia, zona denominata "Centro Risi" per complessivi mq 45.282. La durata della concessione è stata prevista in anni 25 (venticinque) a far data dall'atto stesso.

L'Ente Fiera di Isola della Scala S.r.l. a fronte della concessione in uso dell'area attrezzata "Centro Risi", si è impegnata a corrispondere un corrispettivo quantificato come segue:

- 1) in cifra fissa per un importo di Euro 2.000.000,00 oltre ad I.V.A. ragguagliata alla prevista durata della presente convenzione, da versare secondo termini e modalità concordati con il Comune;
- 2) in misura variabile, per un importo corrispondente ai costi sostenuti dal Comune per lo svolgimento di servizi specifici (quali la concessione del diritto di occupare ed utilizzare il Centro Risi, le utenze relative ad energia elettrica, acqua, gas e riscaldamento, le assicurazioni dell'immobile, la manutenzione straordinaria, la sorveglianza e custodia, lo smaltimento rifiuti, la pulizia ordinaria e programmata, adempimenti amministrativi in tema di sicurezza).

Con atto 31.07.2013 n. 12.945 di repertorio, su richiesta della parte mutuataria Ente Fiera, il "Banco Popolare - Società Cooperativa" ha acconsentito alla sospensione del pagamento della quota capitale delle rate di ammortamento del mutuo per un periodo di 12 (dodici) mesi a decorrere dal primo ottobre 2012. A tale data il capitale da rimborsare risultava ancora pari ad Euro 2.000.000,00. Durante il periodo di sospensione, la parte mutuataria ha confermato comunque l'obbligo di corrispondere alla banca gli interessi maturati sul capitale residuo ancora da rimborsare, mediante il pagamento n. 2 (due) rate semestrali posticipate, di cui la prima con scadenza il 31 marzo 2013

e l'ultima con scadenza il 30 settembre 2013. Al riguardo è stata, altresì, confermata l'ipoteca iscritta a garanzia del mutuo. La parte mutuataria e la parte datrice di ipoteca hanno confermato, in ogni caso, anche ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 1232 cod. civ., la garanzia ipotecaria iscritta e tutte le altre garanzie a suo tempo concesse a tutela del finanziamento.

Il collegio dei Revisori ha dichiarato, altresì, che il Comune di Isola della Scala ha registrato al 31.12.2015 un avanzo di amministrazione disponibile di Euro 2.100.986,72 per cui lo stesso ha suggerito di destinare una parte del predetto avanzo a copertura della garanzia ipotecaria iscritta a favore della stessa società partecipata, a garanzia del mutuo fondiario.

Nella relazione dell'Organo di revisione risulta, inoltre, che al 31.12.2015 il Comune di Isola della Scala, come si evince dalla nota informativa di verifica dei debiti e crediti reciproci, è creditore nei confronti dell'Ente Fiera di Isola della Scala S.r.l. dell'importo di Euro 850.958,02, che comprende:

Importo per concessione plateatico ed utilizzo mezzi: € 15.000,00;

Affitto per l'anno 2015: € 24.000

Personale a comando 2015: € 116.450,89

Utile di esercizio 2014: € 35.000,00

Canone di concessione Palarisi-Centro Risi: € 660.369,93.

In particolare, l'ultima somma corrisponde al debito residuo dell'importo originario di € 2.000.000,00 oltre a IVA della Società Ente Fiera di Isola della Scala S.r.l. per la concessione del Palariso, da corrispondersi in n. 20 rate annuali residue di Euro 40.282,57 iva compresa.

L'ulteriore approfondimento svolto dalla Sezione, con l'analisi dei dati presenti in Siquel, ha evidenziato che la società presenta al 31/12/2014 un patrimonio netto di € 356.587, un indebitamento complessivo di € 2.967.515 (in diminuzione rispetto al 2013 quando era pari a € 3.151.417), un utile d'esercizio 2014 di € 38.822 (in aumento rispetto al 2013).

La Sezione, preliminarmente, osserva che dal suggerimento del collegio dei Revisori di destinare una parte dell'avanzo di amministrazione disponibile al 31.12.2015 a copertura della garanzia ipotecaria iscritta a favore della partecipata, a garanzia del mutuo fondiario parrebbe potersi desumere che l'ente non abbia stanziato alcuna somma a garanzia e che le quote capitale e interessi non siano state comprese all'interno dei limiti per la capacità di indebitamente: e ciò anche se in ogni caso non sembrerebbero sfiorare i limiti di cui all'art. 204 del Tuel, né il parametro deficitario n.7.

Come rilevato in sede istruttoria, il comune di Isola della Scala ha concesso ipoteca per l'importo di 3 milioni di euro a favore della propria partecipata Ente Fiera di Isola della Scala S.r.l a garanzia del mutuo ipotecario da quest'ultima contratto nell'aprile del 2015 con la Banca Popolare di Verona - S. Geminiano e S. Prospero S.P.A. dell'importo di € 2.000.000,00 per la durata di 19 anni (n. 38 rate semestrali).

In merito alla prassi di concedere garanzia ipotecaria 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 ipotecaria risulti accessoria rispetto all'obbligazione garantita, nel senso che presuppone un credito, anche futuro, od eventuale o condizionato, di cui garantisce l'adempimento, e di cui segue la sorte, e si estingue con l'estinguersi di esso (in senso conforme anche Cass. Civ. 25 marzo 2009, n. 7214).

Sebbene il T.U.E.L. nulla prescriva in merito alla possibilità per gli enti locali, di concedere ipoteca, mentre disciplina minuziosamente l'ipotesi di rilascio di garanzia fideiussoria (art. 207 T.U.E.L), tale forma di garanzia è pacificamente ammessa.

In proposito, la Sezione sottolinea come la giurisprudenza della Corte (SRC Lombardia n.308/2012 , n. 92/2010/PAR e 823/2010/PAR), dalla quale il Collegio non intende discostarsi, consente di sostenere la praticabilità in astratto dell'operazione, fatta salva in ogni caso la previsione di doverose cautele derivanti dai vincoli di indebitamento, in caso di escussione dell'ipoteca e di rischio nella vendita forzata del bene immobile oggetto di garanzia ipotecaria.

La valenza del vincolo di accessorietà per tutta la durata del rapporto ipotecario (sicché le vicende che attengono al rapporto principale si ripercuotono necessariamente sulla garanzia ipotecaria), origina diverse conseguenze, non solo sull'efficacia e sulla estensione della garanzia ipotecaria, 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).

Al riguardo, si rappresenta che la concessione di ipoteca sia posta a garanzia dell'adempimento di un'obbligazione altrui, assunta dalla società partecipata. Trattandosi di assunzione onerosa di garanzia reale a carico del comune, essa incide notevolmente sulla convenienza economica dell'operazione e impatta direttamente sul regime concessorio, poiché introduce un onere economico aggiuntivo che potrebbe sfociare in una forma di indebitamento finanziario a carico della parte pubblica in caso di inadempimento del concessionario nella restituzione delle rate di finanziamento. Onere economico che dovrebbe essere contro bilanciato incidendo sul canone di concessione o richiedendo al concessionario adeguate garanzie personali e/o reali, ovvero ancora pretendendo il mantenimento di un assetto societario idoneo, per consistenza patrimoniale e finanziaria, a rendere effettiva la capacità del medesimo di far fronte alla restituzione delle rate del finanziamento garantito da ipoteca comunale.

Il deterioramento della posizione giuridica a carico dell'amministrazione comunale nella prospettata operazione, deve essere sostenuto da adeguata motivazione e deve corrispondere ad un effettivo interesse pubblico alla gestione esternalizzata del servizio, salva sempre la responsabilità per eventuale danno erariale di chi assume la deliberazione relativa.

Inoltre, si osserva che la costituzione onerosa dell'ipoteca costituisce un potenziale debito per il comune se si prevede un ulteriore peso per l'amministrazione pubblica che si assume l'onere di subentrare al mutuatario nel pagamento dei ratei insoluti al fine di evitare l'escussione della garanzia ipotecaria.

Al riguardo la Sezione evidenzia che di fatto l'operazione sembra concretizzarsi in una forma di accollo esterno avente lo scopo di mantenere la continuità della retrocessione delle rate di finanziamento, salva l'azione di regresso nei confronti del mutuatario inadempiente (sui limiti e le cautele in materia di accollo stipulato dall'Ente locale, cfr. SRC Lombardia, deliberazioni nn.352/2012/PAR, 380/2012/PRSE, 535/2012/PAR, 2/2013/PAR, 98/2013/PAR, 337/2013/PAR).

Nella ponderazione dei vari interessi coinvolti, tra i quali di prioritaria importanza l'interesse pubblico dell'operazione, nonché la convenienza economica della medesima rispetto ad opzioni alternative, non si può prescindere dalle considerazioni valutative menzionate nei citati precedenti consultivi, in particolare circa la natura dei beni rientranti nel patrimonio disponibile, con esclusione di quello indisponibile e demaniale, nonché circa la rigorosa valutazione dell'interesse pubblico della collettività tutelata sotteso alla concessione di ipoteca in favore di soggetto esterno all'amministrazione concedente, a garanzia del finanziamento assunto in prestito, da utilizzare esclusivamente per investimenti.

All'operazione in questione, come opzione alternativa al rilascio di fideiussione (cfr. anche Sezione Regionale di Controllo per la Lombardia, n. 308/2012/PAR) pertanto, dovranno ritenersi applicabili tutti i limiti che *concorrono alla formazione del limite di cui al comma 1 dell'articolo 204*. 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. È 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). Dall'affermata assimilazione operata con l'indebitamento discende che la possibilità per gli enti locali di prestare garanzie fideiussorie (ovvero ipotecarie) 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/PAR/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 garanzie 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 il comune di Isola della Scala debba continuare a monitorare con puntualità la corretta gestione del debito (mutuo) a suo tempo contratto dalla propria partecipata al fine di evitare che eventuali possibili insolvenze possano riverberarsi sui propri equilibri di bilancio.

Va osservato, altresì, in relazione al complesso rapporto che si pone, a legislazione vigente, tra ente locale e organismi comunque partecipati, 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, indipendentemente dalla consistenza più o meno ampia delle proprie partecipazioni, anche indirette, di effettuare un effettivo monitoraggio sull'andamento gestionale delle stesse.

Il che dovrebbe consentire di prevenire fenomeni patologici e ricadute negative - a vario titolo - sul bilancio dell'ente.

Infatti, la necessità in altri termini di effettuare una seria indagine sui costi e ricavi e sulla stessa pertinenza dell'oggetto sociale alle finalità dell'ente, non può prescindere da un'azione preventiva di verifica e controllo da parte del Comune in merito alle attività svolte.

In tale prospettiva, l'intera durata della partecipazione deve essere accompagnata dal diligente esercizio di quei compiti di vigilanza (es., sul corretto funzionamento degli organi, sull'adempimento degli obblighi contrattuali), d'indirizzo (es., attraverso la determinazione degli obiettivi di fondo e delle scelte strategiche) e di controllo (es, sotto l'aspetto dell'analisi economico finanziaria dei documenti di bilancio) che la natura pubblica del servizio (e delle correlate risorse), e la qualità di socio comportano.

Dall'altro lato, si sottolinea l'esigenza di prestare particolare attenzione allo sviluppo di strutture organizzative e di professionalità interne capaci di consentire all'ente un adeguato espletamento delle funzioni sopra richiamate, grazie anche ad un efficace supporto agli organi di governo nell'esercizio delle attività di loro competenza nonché all'impiego di idonei strumenti di corporate governance.

Si ricorda, infine, che per consolidato orientamento della giurisprudenza contabile (cfr., per tutte, Corte dei conti, Sezione giurisdizionale Umbria, sentenza n. 354 dell'8 novembre 2006), dalla trasgressione di questi obblighi e dal perdurare di scelte del tutto irrazionali e antieconomiche, può scaturire una responsabilità per danno erariale dei pubblici amministratori.

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

a) eliminazione delle società e delle partecipazioni societarie non indispensabili al perseguimento delle proprie finalità istituzionali, anche mediante messa in liquidazione o cessione;

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

All'uopo 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 dovevano predisporre una relazione sui risultati conseguiti, da trasmettersi 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 talché 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).

Va aggiunto che l'art. 25 del Dlgs 175/2016 prevede una revisione "straordinaria" delle partecipazioni detenute direttamente o indirettamente dalle amministrazioni pubbliche, le quali, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del provvedimento, e cioè entro il 23 marzo 2017 sono tenute ad effettuare, con provvedimento motivato, la ricognizione di tutte le partecipazioni possedute individuando quelle che devono essere alienate ovvero oggetto di operazioni di razionalizzazione, fusione o soppressione, anche mediante messa in liquidazione o cessione .

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

comunque - entro il 31 marzo 2016 il resoconto del "vecchio" piano di razionalizzazione.

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

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:

- invita il Comune di Isola della Scala ad accantonare quota dell'avanzo di amministrazione o ad incrementare quello eventualmente costituito in relazione, quanto meno, all'importo dell'ipoteca concessa a favore della propria partecipata Ente Fiera di Isola della Scala S.r.l.;
- chiede, inoltre al responsabile dei servizi finanziari e all'organo di revisione, ciascuno per la propria competenza, anche alla luce dei nuovi penetranti compiti agli stessi attribuiti dal D.L. 10 ottobre 2012 n. 174 in relazione alle previsioni dell'articolo 147 quinquies del TUEL come introdotto dal richiamato decreto, di valutare alla luce delle considerazioni espresse e dell'invito rivolto all'amministrazione di tener conto prudenzialmente dell'importo dell'ipoteca concessa alla propria partecipata Ente Fiera di Isola della Scala S.r.l. di quanto l'ipoteca e (l'eventuale) l'esposizione debitoria della società possano incidere, in prospettiva futura quali passività potenziali, sugli attuali equilibri di bilancio dell'ente;
- raccomanda una sempre attenta governance nei confronti degli organismi partecipati dall'Ente, soprattutto con riferimento al Consorzio per lo sviluppo del Basso Veronese in liquidazione;
- invita l'amministrazione comunale di Isola della Scala 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 Isola della Scala (VR) per quanto di rispettiva competenza.

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

Il Magistrato relatore
F.to Dott. Tiziano Tessaro

Il Presidente f.f.
F.to Dott. Giampiero Pizziconi

Depositato in Segreteria il 21 marzo 2017

IL DIRETTORE DI SEGRETERIA
F.to Dott.ssa Raffaella Brandolese