



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

*Nell'adunanza del 10 maggio 2018*

*composta dai magistrati:*

Maria Laura PRISLEI	Presidente f.f.
Giampiero PIZZICONI	Consigliere
Tiziano TESSARO	Consigliere, relatore
Amedeo BIANCHI	Consigliere
Francesca DIMITA	Primo Referendario
Elisabetta USAI	Primo Referendario

\*\*\*\*\*

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

VISTO il Testo Unico delle leggi sulla Corte dei Conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

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

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il Testo Unico delle Leggi sull'Ordinamento degli Enti Locali;

VISTA la legge 5 giugno 2003 n. 131;

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

VISTA la legge 31 dicembre 2009, n.196;

VISTO il decreto legislativo 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, decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 213 del 7 dicembre 2012;

VISTA da ultimo, la legge 27 dicembre 2017 n. 205;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti n. 22/SEZAUT/2016/INPR del 30 maggio 2016, recante le *“Linee guida e relativo questionario per gli Organi di Revisione Economico Finanziaria degli Enti Locali per l’attuazione dell’articolo 1, commi 166 e seguenti della legge 23 dicembre 2005, n. 66. Rendiconto della gestione 2015”* emendata in correzione di un errore materiale con successiva deliberazione n. 29/SEZAUT/2016/INPR del 20 ottobre 2016;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti n. 24/SEZAUT/2016/INPR del 9 giugno 2016, recante le *“Linee guida e relativo questionario per gli Organi di Revisione Economico Finanziaria degli Enti Locali per l’attuazione dell’articolo 1, commi 166 e seguenti della legge 23 dicembre 2005, n. 266. Bilancio di previsione 2016-2018”*;

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

VISTA la deliberazione n. 49/2017/INPR con la quale la Sezione ha approvato il programma di lavoro per l’anno 2017;

ESAMINATA la relazione sul rendiconto di gestione per l’esercizio finanziario 2015 e la relazione sul bilancio di previsione 2016-2018, redatte dall’Organo di Revisione del Comune di Verona (VR);

VISTA la nota in data 5 febbraio 2018 prot. n. 771, con la quale il magistrato istruttore chiedeva notizie e chiarimenti al suindicato Comune;

VISTE le deduzioni fatte pervenire dall’Amministrazione comunale con nota n. 68363 del 2 marzo (acquisita al prot. C.d.c. n. 1454 del 2 marzo 2018);

VISTA l’ordinanza del Presidente n. 25/2018 di convocazione della Sezione per l’odierna seduta;

UDITO il Relatore, Consigliere Tiziano Tessaro;

#### FATTO E DIRITTO

1. L’art. 1, commi 166 e 167, L. 266/2005 (Legge Finanziaria 2006) stabilisce che *“gli Organi degli Enti Locali di Revisione Economico-Finanziaria trasmettono, alle competenti Sezioni Regionali di Controllo della Corte dei Conti, una relazione sul bilancio di previsione dell’esercizio di competenza e sul rendiconto dell’esercizio medesimo”* (di seguito, *“Questionario”*) sulla base dei criteri e delle linee guida predisposte dalla Corte (Sezione delle Autonomie n. 22/SEZAUT/2016/INPR e n. 24/SEZAUT/2016/INPR rispettivamente per il rendiconto 2015 e per il bilancio di previsione 2016-2018).

L’art. 148-bis del D.Lgs. 267/2000, inserito nel Testo Unico degli Enti Locali dall’art. 3 del D.L. 174/2012, esplicita le finalità del controllo *de quo* (*“verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell’osservanza del vincolo previsto*

*in materia di indebitamento dall'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, della sostenibilità dell'indebitamento, dell'assenza di irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli Enti.”), ne definisce l’ambito (“Ai fini di tale verifica, le Sezioni Regionali di Controllo della Corte dei Conti accertano altresì che i rendiconti degli Enti Locali tengano conto anche delle partecipazioni in società controllate e alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici per la collettività locale e di servizi strumentali all’ente”) e stabilisce gli effetti delle relative risultanze (“Nell'ambito della verifica di cui ai commi 1 e 2, l'accertamento, da parte delle competenti Sezioni Regionali di Controllo della Corte dei Conti, di squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spese, 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”).*

Occorre considerare che l’esercizio 2015 segna il definitivo passaggio alla contabilità armonizzata, come evidenziato dalle Linee guida elaborate dalla Sezione delle Autonomie con la deliberazione n. 22/2016/INPR, che completa le indicazioni offerte con le precedenti deliberazioni n. 4/2015/INPR, n. 31/2015/INPR e n. 32/2015/INPR relative a istituti centrali per la nuova contabilità quali il riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi, il Fondo pluriennale vincolato e il Fondo crediti di dubbia esigibilità.

In particolare, gli Enti Locali non sperimentatori, ai sensi dell’art. 11, commi 12 e 13, del D.lgs. 118/2011, hanno adottato gli schemi di bilancio e di rendiconto vigenti nel 2014, aventi valore a tutti gli effetti giuridici, ai quali hanno affiancato i nuovi schemi di bilancio armonizzato, con funzione conoscitiva e, dal 1° gennaio 2015, hanno adottato il principio della competenza finanziaria potenziata, mentre gli enti che hanno partecipato nel 2014 alla sperimentazione, ai sensi del citato art. 11, comma 15, del suddetto decreto, hanno adottato gli schemi di bilancio armonizzati, ai quali hanno affiancato, con finalità conoscitiva, gli schemi previgenti.

Si rammenta, inoltre, che il 2015 è stato l’ultimo esercizio di applicazione del Patto di stabilità interno, superato dalla nuova disciplina sul pareggio di bilancio introdotta dalla Legge Cost. 1/2012, di modifica dell’art. 81, comma 6, della Costituzione, a cui è stata data attuazione con la Legge 243/2012.

La Corte dei conti è chiamata a vigilare sul corretto e uniforme passaggio alle accennate nuove regole contabili da parte degli Enti Locali e, in tale compito, deve essere coadiuvata dall’Organo di revisione nella compilazione del Questionario-Relazione (di seguito, “*Questionario*”) e nelle verifiche istruttorie formulate dalla Sezione.

Occorre precisare, che, in ossequio alla natura dinamica del controllo espletato in tal sede, che impone, al fine di far emergere la concreta situazione economico-finanziaria dell'Ente, una visione prospettica degli atti del ciclo di bilancio nei vari esercizi, e in funzione dell'adozione "*di effettive misure correttive funzionali a garantire il rispetto complessivo degli equilibri di bilancio*" (Corte Cost. 60/2013), la Sezione regionale di controllo accerta anche criticità suscettibili di arrecare pregiudizio allo stabile mantenimento degli equilibri dell'Ente benché non integranti fattispecie di irregolarità sanzionabili nei termini sopra accennati.

Infatti, anche dopo l'entrata in vigore della citata normativa, risulta tuttora in vigore l'art. 7, c. 7, della legge n. 131/2003, qualora tutte o parte delle irregolarità esaminate non siano così gravi da rendere necessaria l'adozione della deliberazione prevista dall'art. 148-bis del D.Lgs. n. 267/2000 e/o l'avvio del procedimento di c.d. "dissesto guidato" disciplinato dall'art. 6, c. 2, del D.Lgs. n. 149/2011, la natura attualmente anche collaborativa del controllo svolto dalle Sezioni regionali della Corte dei conti non esclude la possibilità di segnalare agli enti interessati irregolarità contabili non gravi o meri sintomi di precarietà. Ciò appare utile per prevenire l'insorgenza di più gravi situazioni di deficitarietà o di squilibrio.

2. Ciò doverosamente precisato e passando ora all'esame delle criticità riscontrate a seguito dell'esame della relazione redatta ai sensi dell'art. 1, commi 166 e ss., della richiamata legge n. 266/2005, dall'Organo di revisione, in relazione al conto consuntivo 2015 e al bilancio di previsione 2016 del Comune di Verona (VR) sono emerse una serie di criticità nell'esercizio finanziario di riferimento oggetto di rilievo. Lo scrutinio della situazione finanziaria del Comune ha richiesto in particolare uno specifico approfondimento istruttorio, sfociato in apposita nota di richiesta (prot. n. 771 del 5 febbraio 2018). I rilievi formulati s'incentravano prevalentemente sulle criticità riguardanti, in particolare:

- l'approvazione in ritardo del rendiconto di gestione dell'esercizio 2015, avvenuta il 19 maggio 2016;
- l'evoluzione del project financing per il Traforo delle Torricelle;
- il basso grado di realizzo evasione tributaria;
- il cospicuo riconoscimento di debiti fuori bilancio anche per l'esercizio 2015;
- la governance sugli organismi partecipati.

In esito alla predetta richiesta, il Comune ha fatto pervenire, con nota n. 68363 del 2 marzo 2018 (prot. Cdc n. 01454 del 2 marzo 2018) i chiarimenti richiesti che tuttavia non hanno consentito di superare i rilievi formulati nella richiesta istruttorie.

Va preliminarmente sottolineato che il Comune di Verona era stato destinatario di apposita pronuncia per l'esercizio 2014 (n. 78/2017/PRSE), in cui la Sezione aveva proceduto a raccomandare una più attenta governance nei confronti degli organismi partecipati dall'Ente, evidenziando che dalla Relazione al Piano di Razionalizzazione delle partecipazioni, si rilevava la presenza di società partecipate che non si erano completamente uniformate alle direttive formalmente trasmesse dall'Ente in qualità di

controllante.

Nell'esercizio qui considerato, il fondo di cassa al 31/12/2015 ammonta a €88.631.960,94 e la rigidità del bilancio si attesta al 34,36 %.

Le criticità, riscontrate sulla base del questionario e dell'attività istruttoria, che vanno attentamente vagliate nella gestione del bilancio degli esercizi futuri, la cui evidenza non è venuta meno a seguito della valutazione delle argomentazioni fornite dall'ente in sede di risposta istruttoria, testimoniano della necessità di operare uno sforzo supplementare sul versante gestionale da parte dell'Ente volto a declinare in modo appropriato le esigenze sottese alla corretta applicazione dei principi contabili in chiave di tutela degli equilibri di bilancio.

3. In particolare, con riferimento alla tardiva approvazione del rendiconto 2015, avvenuta il 19 maggio 2016, l'Ente evidenziato che il rendiconto di gestione dell'esercizio 2015 è stato deliberato nel rispetto della programmazione dei lavori del Consiglio e della Giunta: quest'ultima ha approvato il progetto di rendiconto in data 15 aprile 2016, mentre lo schema di provvedimento di approvazione è stato poi iscritto all'ordine del giorno del Consiglio in data 16 aprile 2016 quindi in tempi perfettamente compatibili con l'approvazione dello stesso nei termini di legge. Lo svolgimento dei lavori del Consiglio comunale si è poi protratto dal 16 aprile fino al 19 maggio 2016, giorno di adozione del provvedimento di approvazione del rendiconto.

Il Collegio, pur tenendo conto di quanto riportato dall'Ente, che tuttavia non vale a superare la criticità rilevata, ricorda che il rendiconto è atto ritenuto obbligatorio dalla legge (cfr., in termini, T.A.R. Campania Napoli, Sez. I, 7/10/2004, n. 13591) e che dal ritardo nell'approvazione o dalla sua omissione, nei casi più gravi, può conseguire l'attivazione della procedura disciplinata dall'art. 137 del D.Lgs. n. 267/2000 e dall'art. 120, co. 2 e 3, della Costituzione circa l'eventuale esercizio di poteri sostitutivi degli organi, poteri attribuiti al Governo, con possibilità di intimare una diffida ad adempiere ed eventualmente nominare un commissario ad acta.

Evidenzia altresì la Sezione la natura di atto prodromico del rendiconto del penultimo esercizio antecedente quello cui si riferisce il bilancio, la cui assenza potrebbe comportare rilievi di illegittimità inerenti all'attendibilità e alla veridicità del successivo bilancio di previsione, attesa la chiara espressione contenuta nell'art. 172, co. 1, lett. a), del Testo Unico degli Enti Locali (D.Lgs. n. 267/2000) secondo cui al bilancio di previsione deve essere allegato il rendiconto deliberato.

Ulteriori limitazioni per l'ente, *ope legis*, si ravvisano nell'esclusivo e limitato utilizzo dell'avanzo di amministrazione "*presunto*", anziché accertato (artt. 186 e 187 D.Lgs. n. 267/2000) e nell'impossibilità di ricorrere all'indebitamento attraverso la contrazione di nuovi mutui, secondo quanto stabilito dall'art. 203, comma 1, lett. a) del Tuel mentre, la mancata redazione dell'apposita certificazione sui principali dati del rendiconto da parte dell'ente comporta la sospensione dell'ultima rata del contributo ordinario previsto in favore dell'ente relativamente all'anno in cui l'inadempimento è avvenuto (stante il precetto contenuto nell'art. 161, commi 1 e 3, del Tuel, quest'ultimo nel testo modificato dall'art. 27 co. 7, L. 28/12/2001, n. 448).

Inoltre, in via provvisoria e sino all'adempimento, la ritardata approvazione del rendiconto comporta la sospensione della seconda rata del contributo ordinario (art. 21 del Principio contabile n. 3 - rendiconto degli enti locali).

Conclusivamente, la mancata approvazione del rendiconto costituisce sintomo di criticità o di difficoltà dell'ente locale di fare corretta applicazione della normativa e dei principi contabili che disciplinano l'intera materia, atteso che il rendiconto della gestione rappresenta un momento essenziale del processo di pianificazione e di controllo sul quale si articola l'intera gestione dell'ente, in grado di contenere informazioni comparative e di misurare i valori della previsione definitiva confrontandoli con quelli risultanti dalla concreta realizzazione dei programmi e degli indirizzi politici, vale a dire dei risultati, valutandone eventuali scostamenti ed analizzandone le ragioni.

Ciò vale evidentemente anche per il ritardo con cui si approva il rendiconto atteso che lo stesso riveste carattere di atto d'urgenza che può essere approvato anche nelle particolari situazioni indicate all'art. 38 del D.Lgs. 267/2000.

Va infine ricordato che la mancata approvazione del rendiconto entro il termine del 30 aprile causa ora, in virtù dell'articolo 227, comma 2 bis (introdotto dal decreto legge n. 174 del 10 ottobre 2012) del D.Lgs. 267/2000, l'attivazione della procedura prevista dal comma 2 dell'articolo 141 del Tuel.

La Sezione rammenta anche che l'art. 9, comma 1-*quinquies*, del D.L. n. 113/16 stabilisce il divieto per gli Enti territoriali di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto, in caso di mancato rispetto dei termini per l'approvazione di determinati documenti contabili (quali il bilancio di previsione e il rendiconto).

Il divieto legale di assunzione ex art. 9, comma 1-*quinquies*, del D.L. 113/2016 riguarda sia le "... *assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto ...*", sia la stipula di "... *contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi*". Tale disposizione sanziona gli enti inadempienti con un "*blocco*" delle rispettive risorse, le quali, nell'arco temporale che si dispiega dalla scadenza dei termini per l'approvazione dei documenti contabili fondamentali indicati dal legislatore e fino al momento dell'approvazione "*tardiva*", non possono essere impiegate, neppure per spese afferenti al reclutamento di personale (come nel caso della stipula dei contratti di servizio onerosi con soggetti privati). Tale divieto opera a prescindere dal titolo contrattuale in concreto adottato per le "assunzioni" (a tempo indeterminato, a termine, ecc.), e dal tipo di attività (amministrative o ad esse estranee) che il nuovo contingente di personale è chiamato ad espletare.

Rilevando, peraltro, che anche il rendiconto relativo all'esercizio 2014 era stato approvato in ritardo, la Sezione si riserva di effettuare ulteriori controlli, anche in sede di esame dei rendiconti successivi, per la verifica della corretta applicazione dei principi più sopra enunciati.

4. La disamina degli altri aspetti contabili, desumibili dall'istruttoria, non può prescindere dalla considerazione che *“il principio dell'equilibrio tendenziale del bilancio, già individuato (...) come precetto dinamico della gestione finanziaria (ex plurimis, sentenze n. 213 del 2008, n. 384 del 1991 e n. 1 del 1966), consiste nella continua ricerca di un armonico e simmetrico bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie per il perseguimento delle finalità pubbliche”* (Corte Cost. Sentenza n. 250/2013)

In altri termini, l'equilibrio dei bilanci è tendenziale e va inteso in senso *“dinamico”* e non statico nel senso che *“impone all'amministrazione un impegno non circoscritto al solo momento dell'approvazione del bilancio, ma esteso a tutte le situazioni in cui tale equilibrio venga a mancare per eventi sopravvenuti o per difetto genetico conseguente all'impostazione della stessa legge di bilancio”* (Corte Cost. Sentenza n. 250/2013).

In questo quadro, il *“ (...) principio della copertura finanziaria, il quale costituisce una clausola generale in grado di operare pure in assenza di norme interposte quando l'antinomia coinvolga direttamente il precetto costituzionale»* (Considerato diritto, 8), appare il diretto precipitato *“dell'art. 81, quarto [oggi terzo] comma, Cost., presidio degli equilibri di finanza pubblica “, la cui “forza espansiva, si sostanzia in una vera e propria clausola generale in grado di colpire tutti gli enunciati normativi causa di effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile (sentenza n. 192 del 2012) ».* (Considerato diritto, 8). E ciò in quanto *“ (...) nella contabilità pubblica la regola relazionale tra entrate e spese è quella riconducibile al principio di unità del bilancio «specificativo dell'art. 81 Cost. [secondo cui] tutte le entrate correnti, a prescindere dalla loro origine, concorrono alla copertura di tutte le spese correnti, con conseguente divieto di prevedere una specifica correlazione tra singola entrata e singola uscita» (sentenza n. 192 del 2012).* Ove le condotte si discostino da questi principi e più in generale dai principi generali di contabilità pubblica previsti dal d.lgs. 118 del 2011, esse ad avviso della Corte *“non costituiscono solamente un vizio formale dell'esposizione contabile, ma risultano strumentali ad una manovra elusiva della salvaguardia degli equilibri del bilancio presidiati dall'art. 81 Cost. [... e comportano] una lesione agli equilibri di bilancio (...) in relazione ai principi contabili di cui al D.Lgs. n. 118 del 2011”* (Corte costituzionale, sent. n. 279/2016, Considerato diritto 3)

Emergono peraltro dalle risultanze istruttorie una serie di criticità che sembrano confliggere con gli anzidetti principi, in relazione ai potenziali sintomi di difficoltà nella tenuta degli equilibri di bilancio.

4.1. Con la nota istruttoria sopra indicata, venivano chiesti dal Magistrato istruttore all'Ente i necessari aggiornamenti in merito al project financing per il Traforo delle Torricelle, anche in forza della sentenza del TAR Veneto di cui *infra*, della escutenda polizza fideiussoria e dell'utilizzo delle relative risorse. L'Ente, al riguardo, ha evidenziato che a seguito di ulteriore decisione della Giunta comunale n. 2602/2016 del 16/12/2016, adottata nella seduta del 6/12/2016, il termine per la presentazione di una proposta in linea con la normativa vigente, è stato ulteriormente prorogato al 31/12/2016, come espresso da ANAC e per consentire ad A4 Holding di potersi esprimere sull'iniziativa in parola.

Nel frattempo, a seguito dei vari contatti con RTI finalizzati alla corretta individuazione della compagine, e dopo numerosi solleciti, l'ultimo in data 14/12/2016 PG n. 367505, che indicava il termine ultimo al 31/12/2016, l'Ente chiedeva al raggruppamento di rinnovare la documentazione necessaria alla verifica dei requisiti di cui all'art. 80 del D. Lgs. 50/2016 (ex art. 38 del D. Lgs. 163/2006) così da pervenire alla chiara definizione della composizione di RTI: dato che entro l'indicato termine del 31/12/2016, non perveniva documentazione esaustiva, nè per quanto riguarda la composizione di RTI nè per quanto riguarda la rinnovata proposta da porre a base di gara, con nota n. 19982 del 20/01/2017 l'Amministrazione ha dato avvio al procedimento di decadenza dell'aggiudicazione definitiva e di escussione della polizza fidejussoria. Il procedimento, come riferito, si è concluso con la determina dirigenziale n. 2024 del 7/04/2017, con la quale è stata dichiarata la decadenza dell'aggiudicazione definitiva di cui alla determina n. 978 del 6/03/2013 per inefficacia della stessa e quindi disposta l'escussione della fidejussione provvisoria prestata, ai sensi della normativa vigente in materia, da RTI. La citata determinazione dirigenziale n. 2024/2017 è stata comunicata a RTI, ad ANAC e a Finworld, società che ha rilasciato la polizza fidejussoria a RTI in favore del Comune: a quest'ultima, con nota PG n. 111683 del 7/04/2017, veniva chiesto, ai sensi dell'art. 6 delle condizioni generali del contratto di fidejussione n. OL601110206369, il pagamento dell'importo garantito di € 8.020.803,37 entro il termine di 15 giorni dal ricevimento della richiesta.

La vicenda ha avuto un seguito, come emerge dalla documentazione in atti, con l'istanza di annullamento in autotutela del provvedimento di decadenza dell'aggiudicazione ed escussione della fideiussione presentata dal RTI al Comune (nota Prot. VR/1626 del 11/04/2017) e da questo riscontrata negativamente (nota PG n. 129596 del 26/04/2017). Quindi, con nota PG n. 127123 del 21/04/2017, Finworld ha ritenuto nulla la richiesta di pagamento dell'importo garantito, non produttiva di effetti e destituita di ogni fondamento: dopo aver riscontrato la nota di Finworld, la pratica è stata inoltrata all'Avvocatura Civica per il deposito del ricorso ingiuntivo. Nel contempo, RTI ha depositato ricorso al TAR Veneto avverso la determina dirigenziale n. 2024/2017, evocando in giudizio il Comune di Verona, il Responsabile del Procedimento e la Dirigente Gare Appalti, con istanza di sospensiva. Il Tar Veneto, con sentenza n. 1045/2017, pubblicata il 22/11/2017, ha rigettato ed in parte dichiarato inammissibile le domande proposte con il ricorso presentato da RTI. Successivamente al deposito della sentenza di primo grado, l'Avvocatura del Comune ha richiesto formalmente a FINWORLD s.p.a. l'escussione della polizza: questa, tuttavia, non ha adempiuto spontaneamente al pagamento della somma garantita e, pertanto, è stata adottata determinazione n. 505 in data 5/2/2018 per impegnare la spesa necessaria al versamento ex D.P.R. n. 115/2002 del contributo unificato, essenziale per procedere con il ricorso per ingiunzione.

Da ultimo, l'Ente ha dato conto che in data 19 febbraio 2018 è stato notificato al Comune di Verona il ricorso in appello al Consiglio di Stato per l'annullamento e la riforma della suddetta sentenza n. 1045/2017.

La Sezione osserva al riguardo che per la fattispecie in esame, come in generale per i contenziosi, è richiesto un monitoraggio costante della sua formazione e della relativa

adeguatezza per affrontare tempestivamente le posizioni debitorie fuori bilancio che si possono determinare a seguito degli esiti del giudizio.

È accertato infatti che una delle cause del rischio di squilibri strutturali del bilancio è rappresentata da sentenze che determinano per l'ente l'insorgere di oneri di rilevante entità finanziaria e che il bilancio non riesce ad affrontare con risorse disponibili nell'anno o nel triennio di riferimento del bilancio (art. 193 TUEL). La nota integrativa, allegata al bilancio, deve, anche nel caso del "fondo contenziosi", curare particolarmente l'indicazione dei criteri che sono stati adottati per pervenire alla decisione di accantonamento al "fondo rischi" e fornire valutazioni sulla gestione complessiva dei rischi da contenzioso per l'ente.

Tali valutazioni devono riguardare in modo particolare l'incidenza che il contenzioso in essere può avere sugli equilibri attuali e futuri del bilancio e della gestione e sulla capacità da parte dell'ente di fare fronte agli oneri che potrebbero insorgere dagli esiti dei giudizi in corso".

Più recentemente la Sezione delle Autonomie con deliberazione n. 14/2017/Inpr contenente "Linee di indirizzo per la relazione dei revisori dei conti dei comuni, delle città metropolitane e delle province sui bilanci di previsione 2017-2019 per l'attuazione dell'art. 1 comma 166 e seguenti della legge 23 dicembre 2005 n. 266", volte a fornire agli enti utili indicazioni di principio e operative su alcuni profili di particolare rilevanza per la corretta programmazione e gestione del bilancio di previsione 2017-2019, ha peraltro sottolineato: "particolare attenzione deve essere riservata alla quantificazione degli altri accantonamenti a fondi, ad iniziare dal Fondo contenzioso, legato a rischi di soccombenza su procedure giudiziarie in corso. Risulta essenziale procedere ad una costante ricognizione e all'aggiornamento del contenzioso formatosi per attestare la congruità degli accantonamenti, che deve essere verificata dall'Organo di revisione. Anche in questo caso, la somma accantonata non darà luogo ad alcun impegno di spesa e confluirà nel risultato di amministrazione per la copertura delle eventuali spese derivanti da sentenza definitiva, a tutela degli equilibri di competenza nell'anno in cui si verificherà l'eventuale soccombenza".

4.2. Emerge inoltre dalla documentazione istruttoria un cospicuo riconoscimento di debiti fuori bilancio anche per l'esercizio 2015.

In sede istruttoria, il Magistrato aveva rilevato, al di là della dichiarazione dell'Organo di revisione circa l'assenza di riconoscimento di debiti fuori bilancio con ripiano esteso a più esercizi, l'intervenuta adozione delle deliberazioni di Consiglio n. 54/2015, n. 57/2015 e n. 69/2018 di riconoscimento di debiti fuori bilancio il cui ammontare superava i 375mila euro

In tale sede, pur non comportando il superamento della soglia stabilita dal parametro di deficitarietà n. 8 del D.M. 18/02/2013, si osservava come anche nel 2014 erano stati riconosciuti debiti fuori bilancio per quasi due milioni di euro e che nel 2016 erano stati riconosciuti ulteriori debiti fuori bilancio per quasi due milioni di euro: proprio per questo ripetersi di un fenomeno patologico *in violazione del procedimento giuscontabile di spesa normativamente previsto*, si chiedeva di relazionare in merito alle azioni che l'Amministrazione aveva eventualmente intrapreso per circoscriverne l'insorgenza,

anche mediante la modifica del Regolamento sui controlli interni.

In sede di risposta, l'Ente ha evidenziato che i debiti fuori bilancio riconosciuti negli esercizi 2014, 2015 e 2016 sono quasi interamente derivanti da contenziosi sorti negli anni '80 e '90 che sono giunti a conclusione mediante sentenza nel corso degli esercizi sopra citati.

In merito a tali situazioni il Comune ha rappresentato come non abbiano in alcun modo influito le attuali misure organizzative, né, ovviamente, l'adozione di nuove misure avrebbe potuto modificare la situazione: ha anzi sottolineato come, proprio per evitare il riformarsi di analoghe situazioni per il futuro, si è però provveduto all'adozione di appositi provvedimenti in grado di definire adeguate misure interne finalizzate ad un più rigoroso rispetto della procedura di spesa. In particolare, la risposta fa riferimento al fatto che tali norme sono contenute nelle deliberazioni della Giunta comunale n. 486 del 16/12/2009 e n. 99 del 10/04/2013 e in apposite Circolari interne che, di anno in anno, vengono diramate a tutti gli uffici comunali al fine di chiarire e delimitare il fenomeno dei debiti fuori bilancio.

La Sezione osserva comunque che il reiterato fenomeno dei debiti fuori bilancio può creare possibili rischi per gli equilibri di bilancio; infatti, tra i parametri obiettivi dei comuni ai fini dell'accertamento della condizione di ente strutturalmente deficitario, il parametro n.8), calcolato ai sensi del decreto ministeriale del 24 settembre 2009 pubblicato sulla G.U. n. 238 del 13 ottobre 2009, considera la consistenza di tale debitoria, che il Comune comunque dalle risultanze istruttorie non sfora. Rileva, inoltre, il Collegio che la formazione di debiti fuori bilancio costituisce un fattore di rischio per gli equilibri e per la stabilità degli esercizi successivi, ancorchè causa di partite debitorie riferite a quelli precedenti. Come noto, l'art. 194, primo comma, TUEL rappresenta un'eccezione ai principi riguardanti la necessità del preventivo impegno formale e della copertura finanziaria; onde per riportare le ipotesi previste nell'ambito del principio di copertura finanziaria è, dunque, richiesta la delibera consiliare con la quale viene ripristinata la fisiologia della fase della spesa e i debiti *de quibus* vengono ricondotti a sistema (cfr. *ex multis* Corte dei Conti, sez. contr. Friuli Venezia Giulia, 6/1c/2005 e sez. contr. Campania n. 213/2013) mediante l'adozione dei necessari provvedimenti di riequilibrio finanziario. Ulteriore funzione svolta dalla delibera consiliare è quindi l'accertamento delle cause che hanno originato l'obbligo, con le conseguenziali ed eventuali responsabilità; infatti, questa funzione di accertamento è rafforzata dalla previsione dell'invio alla Procura regionale della Corte dei conti (art. 23, comma 5, L. 289/02) delle delibere di riconoscimento di debito fuori bilancio. Nella delineata prospettiva interpretativa, la delibera consiliare svolge una duplice funzione, per un verso, tipicamente giuscontabilistica, finalizzata ad assicurare la salvaguardia degli equilibri di bilancio; per l'altro, garantista, ai fini dell'accertamento dell'eventuale responsabilità amministrativo-contabile (cfr. *ex multis*: Corte dei conti, Sezione Regionale per la Puglia n. 180/PRSP/2014 e n. 122/PRSP/2016).

Va ricordato, inoltre, che il riferimento ad opera dell'art. 194 comma 1 del TUEL ad adempimenti periodici e temporalmente cadenzati testimonia come l'adempimento in questione, in presenza dei presupposti di legge, costituisca un atto dovuto e vincolato per l'ente, in quanto consente di far emergere eventuali passività insorte nel corso

dell'esercizio, in applicazione dei principi di veridicità, trasparenza e pareggio di bilancio, nonché di adottare le misure necessarie al ripristino dell'equilibrio della gestione finanziaria.

Ciò premesso, per ciò che concerne la situazione specifica del Comune di Verona, va sottolineato che solamente la auspicata tempestività della segnalazione dell'insorgenza di tali debiti e del loro riconoscimento consente di evitare l'insorgere di ulteriori passività a carico dell'ente, quali, ad esempio, eventuali interessi o spese di giustizia.

4.3. Nel corso dell'istruttoria è emerso, altresì, un basso grado di realizzo per il recupero dell'evasione tributaria, in particolare per le entrate aventi natura straordinaria, attestatosi, nel 2015 al 16,5%. Si evidenziava, in particolare, nella nota inviata al Comune che un basso grado di realizzo può comportare la formazione di residui attivi che rischiano di divenire difficilmente esigibili, con le inevitabili conseguenze sull'attendibilità del risultato di gestione.

L'Ente ha risposto che il dato esposto nella tabella 1.2.8.1. alla voce "Recupero evasione altri tributi", si riferisce principalmente al recupero di evasione dell'ICI (accertamenti per € 1.156.963,05) e al recupero dell'imposta comunale sulla pubblicità (accertamenti per € 950.769,34). Il basso grado di realizzo segnalato nella nota istruttoria, a dire dell'Ente, è dovuto al fatto che la relativa attività di recupero è stata avviata in prossimità della chiusura dell'esercizio 2015.

Veniva chiesto, inoltre, all'Amministrazione di fornire un giudizio in termini di efficacia/efficienza ed economicità, sull'attività del concessionario SO.LO.RI. Spa, partecipata al 99,7%, i cui costi di procedura nel corso del 2015 ammontavano a circa 4,3 milioni di euro (fonte Bilancio d'esercizio 2015 - Voce 70 "*Altri proventi di gestione*", pubblicato su Infocamere).

L'Ente ha risposto di aver affidato alla società So.Lo.Ri i seguenti servizi con le decorrenze di seguito indicate: dal 01/01/2014 - la sola riscossione di TIA/TARES/TARI, la riscossione coattiva dei tributi comunali, delle entrate patrimoniali ed assimilate, delle sanzioni per violazioni al codice della strada e delle altre sanzioni amministrative di competenza comunale; dal 01/08/2014 - la gestione e riscossione delle procedure sanzionatorie amministrative di competenza comunale; dal 01/01/2015 - la gestione, liquidazione ed accertamento dei tributi TIA/TARES/TARI.

La voce 70 "*Altri proventi di gestione*" del bilancio di esercizio 2015, pari a circa 4,3 milioni di euro, sarebbe composta dai ricavi per la gestione del tributo Tari e da quelli per la riscossione coattiva di tutte le entrate affidate a So.Lo.Ri Spa dal Comune di Verona e dagli altri Enti facenti parte della compagine sociale. Nella voce sono ricompresi anche i rimborsi di spese spettanti per le attività, riferibili principalmente a spese di notifica e spedizione.

Ai fini di un giudizio di efficacia/efficienza ed economicità sull'attività del concessionario So.Lo.Ri spa, l'Ente ha fornito alcuni dati ritenuti particolarmente significativi sia relativamente alla gestione del coattivo, che in relazione alla gestione della TARI: in particolare, dall'analisi dei dati di sintesi dei ruoli coattivi affidati ad Equitalia nel 2013 (ora Agenzia delle Entrate Riscossione), risultava che la percentuale

di riscossione si attestava al 18% rispetto al carico affidato. La medesima analisi dei carichi per il recupero coattivo affidati a So.Lo.Ri. spa negli anni 2014 e 2015, ha evidenziato che la percentuale di riscossione media sarebbe già al 19,24%. L'Ente ha evidenziato la circostanza per la quale l'attività di recupero coattivo necessita di procedimenti molto lunghi e complessi e nel raffronto tra Equitalia/AdER (18%) e SoLoRi (19,24%), non si può tralasciare di valutare il maggior tempo di azione che Equitalia/AdER ha avuto a disposizione per attivare e porre in essere le procedure esecutive e cautelari visto che si prendono a riferimento annualità diverse.

Per quanto riguarda la gestione della TARI del Comune di Verona, l'Amministrazione ha sottolineato che la società, oltre ad aver curato la gestione corrente del tributo, per la quale si è registrata una capacità di riscossione media riferibile alle annualità 2014-2017 superiore all'89%, ha posto in essere una importante attività di contrasto all'evasione che ha portato ad un incremento di superficie tassabile (differenza tra 2014 e 2017, +mq. 805.741) e di utenze (differenza tra 2017 e 2014, + n.7.381 – domestiche e non domestiche)

La Sezione, pur tenendo conto delle indicazioni fornite al Comune al riguardo, anche con riferimento alla società So.Lo.Ri s.pa., richiama al principio di prudenza, che deve sempre ispirare l'ente nell'attuazione, in concreto, della delicata fase contabile dell'entrata “...*Nel rendiconto il principio della prudenza si estrinseca essenzialmente nella regola secondo la quale le componenti positive non realizzate non devono essere contabilizzate. Le componenti negative devono essere contabilizzate anche se solo presunte*”, (Cfr. Finalità e postulati dei principi contabili degli enti locali, punto 70) ed in particolare, “*Il principio della prudenza applicato alla procedura di accertamento delle entrate deve garantire, se l'ente rileva un risultato positivo di amministrazione, di poter disporre di risorse certe, definite ed esigibili*”. (Cfr. principio contabile n.2, punto 15, rammenta che, a norma dell'art 153 del Tuel, il Responsabile del servizio economico e finanziario è tenuto a verificare che l'accertamento e la riscossione delle entrate avvenga non solo alle scadenze stabilite, ma in misura tale da assicurare un gettito di fine esercizio non inferiore alla previsione).

Inoltre, pur nella pendenza delle partite di inesigibilità e fino al formale scarico da parte del concessionario, i responsabili dei servizi competenti debbono riscontrare, durante l'intera gestione, la fondatezza giuridica dei crediti in essere attraverso la verifica delle azioni condotte dal concessionario e, nel caso in cui si profilino situazioni di incerta esigibilità, provvedere allo stralcio delle medesime poste per l'iscrizione nel conto del patrimonio, sino alla richiesta di formale scarico da parte dell'agente contabile, in base alle procedure di cui al D.Lgs. 112/99 e successive modifiche. (cfr. Corte dei Conti, Sezione controllo Toscana, del. n. 15/2011, Sezione controllo Puglia n. 162/2014).

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

Va sottolineato del resto che, in astratto, bassi grado di realizzo evasione tributaria pongono in evidenza un comportamento astrattamente foriero di gravi responsabilità dell'Amministrazione, tanto più che la relativa violazione può portare a situazioni di danno erariale dovute al mancato rispetto di termini posti da norme di legge.

Nello specifico, ove permangano - al di là delle assicurazioni fornite dal Comune - modesti esiti del recupero dell'evasione tributaria, questi rappresenterebbero in quest'ottica un comportamento inaccettabile, antitetico rispetto ai parametri disegnati dalla carta costituzionale: osta a ciò, del resto, l'indefettibile principio generale della indisponibilità dell'obbligazione tributaria - riconducibile ai principi di capacità contributiva (art. 53, comma 1, Cost.) ed imparzialità nell'azione della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.), espressione entrambi del più generale principio di eguaglianza nell'ambito dei rapporti tributari -, in quanto si verte in materia di obbligazioni periodiche imposte "*ope legis*" e non collegate ad attività volitiva degli organi di gestione (vedi, *ex multis*, C. Conti reg. Sardegna sez. giurisd., 21 febbraio 1994, n. 79).

Dall'indisponibilità dell'obbligazione tributaria, vincolata ed ex lege, si ricava quindi la conclusione circa l'irrinunciabilità della potestà impositiva, con i corollari della non prorogabilità del recupero delle somme a tale titolo dovute, della necessità che l'azione del comune sia tempestivamente volta ad evitare la prescrizione del credito tributario e della competenza dell'organo gestionale all'attuazione del rapporto tributario. La Sezione ribadisce come l'azione del Comune debba essere improntata in modo efficiente al recupero delle somme anzidette, dovendo quindi essere posta in evidenza la sostanziale illiceità di qualsiasi azione od omissione volta a procrastinare l'adempimento degli obblighi tributari che, in quanto tali, vincolano a doveri ineludibili di solidarietà (art. 23 della Costituzione) e la cui inosservanza determina sperequazioni non accettabili rispetto a chi osserva tempestivamente e scrupolosamente gli obblighi medesimi.

5. Venendo, quindi, alle ulteriori criticità emerse nel corso dell'istruttoria concernenti, così come accaduto in occasione del rendiconto relativo all'esercizio 2014, si segnalano, in particolare, le evidenze emerse con riferimento ai seguenti organismi partecipati.

5.1 Aerogest Srl, partecipata al 9,98% e costituita nel giugno del 2014, risultava in perdita di esercizio nel triennio 2014-2016, ed aveva continuato ad essere gestita direttamente da un Amministratore Unico, senza alcun dipendente. Si chiedevano i necessari chiarimenti sulla redditività della partecipata in relazione al piano industriale approvato dal CdA in data 28/9/2015 in merito al quale era stata richiesta specifica relazione con D.G.C. 378/2016.

L'Ente ha risposto evidenziato che la società Aerogest S.r.l. è partecipata dal Comune di Verona per una quota pari al 9,978% ed ha per oggetto la gestione della partecipazione nella società Aeroporto Catullo: la redditività futura della Società dipende, come ha chiarito il Comune, dall'andamento economico della società Catullo S.p.A. e, in particolare, dalla distribuzione di utili da parte della stessa. In forza di ciò, la Giunta Comunale, con deliberazione n. 378 del 4 ottobre 2016, aveva espresso l'invito all'Amministratore Unico di illustrare ai soci il Piano Industriale 2015-2021 della

partecipata Aeroporto V. Catullo S.p.A. Inoltre, nel corso dell'Assemblea dei soci di Aerogest S.r.l. del 5/04/2017, il socio Comune di Verona, ha dato lettura della richiesta di voler conoscere i risultati economici prospettici previsti nel piano industriale 2015-2021. La richiesta di ottenere informazioni sugli impegni del socio privato per il futuro degli scali aeroportuali di Verona e Montichiari è stata rinnovata nel corso della successiva Assemblea dei soci di Aerogest S.r.l. del 23/10/2017.

A seguire, ha precisato l'Ente, si è tenuta una riunione in data 1° dicembre 2017 in cui il principale socio privato della Società Aeroporto V. Catullo S.p.A. ha illustrato ai soci di Aerogest S.r.l. una presentazione dal titolo "Aeroporti del Garda" che tuttavia non ha soddisfatto quanto richiesto dalla Giunta Comunale. Infine, il Consiglio Comunale, con deliberazione n. 53 del 27/09/2017, avente per oggetto la revisione straordinaria delle partecipazioni detenute dal Comune di Verona, ha autorizzato lo scioglimento e la messa in liquidazione della società Aerogest disponendo che le modalità per la successiva gestione della procedura siano definite in accordo con gli altri soci pubblici.

5.2 Società Aeroporto Catullo S.p.A., partecipata detenuta dall'Ente per il tramite di Aerogest, che presenta una situazione particolarmente delicata, avendo chiuso gli ultimi bilanci in forte perdita (11,5 milioni nel 2012, 3,2 milioni nel 2013 e 8,7 milioni nel 2014); soltanto nel 2015 ha maturato un modesto utile di 102mila euro che, seppure destinato al ripiano delle perdite pregresse, non ha inciso sulla situazione deficitaria della Società.

L'Ente ha rappresentato che *“La società Aeroporto V. Catullo S.p.A. è in fase di miglioramento, seppure contenuto. Il risultato economico del 2015, positivo, ha segnato un'inversione di tendenza che si è mantenuta anche nel 2016, avendo chiuso l'esercizio con un utile di € 195.174. La società è interessata da un Piano di investimenti che prevede la spesa di circa 65 milioni di euro per il triennio 2016-2019”*.

Pur considerando quanto esposto dal Comune di Verona, non si può non evidenziare, tuttavia, come un utile di circa trecentomila euro in due anni a fronte di perdite pari a 8,7 milioni di euro, unitamente all'adozione di un Piano di investimenti che prevede la spesa di circa 65 milioni per il triennio 2016-2019, dia evidenza di un quadro decisamente preoccupante, alla luce, altresì, della proposta di messa in liquidazione di Aerogest.

5.3 Azienda Gestione Edifici Comunali, partecipata al 100%, che ha chiuso il 2015 con un utile di € 279.947 a fronte tuttavia di forti perdite nel quadriennio 2011/2014 (superiori ai 19 milioni di euro): con riferimento a questa Società, si chiedevano informazioni aggiornate sul Piano Industriale che *“è da ritenersi superato per l'evolversi delle attività assunte da AGECE successivamente alla sua redazione”* (cfr risposta alla nota istruttoria sul rendiconto 2014 del 11/11/2016), da fornire con particolare evidenza dei costi/benefici derivanti dal suo aggiornamento; nella nota istruttoria, si invitava l'Ente a relazionare in merito ai *“Crediti verso controllanti esigibili entro l'esercizio successivo”*, iscritti nel bilancio della partecipata per € 5.560.249,00, avendo cura di chiarire la natura di tali poste.

L'Ente ha precisato che il Piano Industriale a cui si fa riferimento è quello che ha supportato l'operazione di acquisizione del ramo d'azienda delle farmacie comunali

avvenuta nel 2009 e che evidenziava un risultato economico negativo fino al 2014 incluso. In linea con quanto previsto a suo tempo, dal 2015 l'Azienda ha prodotto un risultato economico positivo (€279.947 nel 2015 ed €89.947 nel 2016). Il Piano in questione, è stato evidenziato, non era soggetto ad aggiornamento.

Quanto ai “*Crediti verso controllanti esigibili entro l'esercizio successivo*” di € 5.560.249, il Comune di Verona ha chiarito trattarsi di crediti dell'attivo circolante relativi a fatture da emettere, per la parte esigibile entro l'esercizio successivo, precisando, altresì, che i crediti dell'attivo circolante verso Enti Pubblici di riferimento (Comune di Verona) ammontano complessivamente ad €6.246.806,00. I crediti verso il Comune si riferirebbero - secondo quanto rappresentato nella nota - alla gestione commesse lavori (in particolare per spese tecniche da riscuotere, rimborsi per stato avanzamento lavori e spese varie su cantieri), al canone di refezione scolastica relativo al IV trimestre 2015 ed al servizio di custodia e guardiania relativo al 2015.

5.4 A.T.V. Srl, partecipata indiretta, per la quale, al fine di superare l'eventuale perdurare di criticità legate alla carenza di governance, si invitava a relazionare in merito alle attività di verifica dell'effettivo adeguamento, da parte della partecipata, agli indirizzi/ obiettivi impartiti con gli atti già citati in sede di nota di risposta ai rilievi istruttori sul rendiconto 2014): i) DCC n.31 del 23/6/2016; ii) Nota della Direzione Aziende Speciali e Partecipate prot. n. 288789 del 6/10/2016; iii) Provvedimento (non ancora inviato a quella data) di determinazione di obiettivi specifici annuali e pluriennali e di contenimento delle spese di funzionamento.

La nota istruttoria, inoltre, chiedeva conto dei debiti del Comune di Verona verso la Società, che al 31/12/2015 ammontavano ad oltre 14 milioni di euro e veniva chiesto infine di fornire copia della comunicazione inviata al Ministero dell'Economia e delle Finanze, i cui contenuti avevano permesso di definire le questioni evidenziate in sede.

Con riferimento alla DCC n. 31 del 23/06/16, l'Ente ha precisato che essa si limitava a confermare l'indirizzo a favore dell'espletamento di una gara aperta per l'affidamento del servizio di trasporto pubblico locale del bacino ottimale ed omogeneo di Verona da parte dell'Ente di Governo, dando conto che, nelle more della gara, il servizio risulta tuttora svolto in proroga.

Quanto alla Nota della Direzione Aziende Speciali e Partecipate prot. n. 288789 del 6/10/16, con essa si era chiesto alla partecipata di predisporre e trasmettere al Comune, entro il 31/10/2016, una proposta di modifica del proprio Statuto, in recepimento delle disposizioni del TUSP nonché di predisporre e trasmettere al Comune, entro il 31/12/2016, in ottemperanza dell'art. 19, co. 2 del D. Lgs. n. 175/2016, una proposta di regolamento per il reclutamento del personale.

Quanto al primo punto, l'Ente ha precisato che la Provincia di Verona, avendo indetto un'asta pubblica per la vendita dell'intera quota provinciale detenuta in ATV Srl, ha ritenuto di non modificare lo statuto prima della conclusione della procedura in corso (decisione alla quale il Comune di Verona ha assentito). La quota della Provincia è stata, quindi, aggiudicata a Ferrovie Nord Milano Autoservizi S.p.A. - FNM Autoservizi SpA, società facente parte del Gruppo FNM. Successivamente, il Comune di Verona ha chiesto ad ATV S.r.l. di trasmettere lo Statuto modificato ai sensi del d.lgs. n. 175/16

unitamente al verbale di sua approvazione ma i documenti non risultano ancora pervenuti.

In ordine al secondo punto, ATV S.r.l., con nota prot. n. 16498 del 14/12/2016 (ns. P.G. n. 369471 del 15/12/2016), ha informato di aver approvato nella seduta del C.d.A. del 11/11/2016 il testo di un Regolamento per le assunzioni e gli avanzamenti. Gli Uffici comunali competenti per materia hanno espresso alcune osservazioni a fronte delle quali l'Azienda, con nota prot. n. 1530 del 02/02/2018 (ns. P.G. n. 37710 di pari data), si è impegnata a rivedere il testo nel senso suggerito e ad inviarlo al Comune non appena approvato.

In merito al provvedimento di determinazione di obiettivi specifici annuali e pluriennali e di contenimento delle spese di funzionamento (Deliberazione del Consiglio Comunale n. 52 del 27/09/2017), relativamente ad ATV, l'Ente ha disposto che, trattandosi di società partecipata indirettamente da due Enti Pubblici Locali, l'efficacia di tali obiettivi resta subordinata alla ratifica da parte della Regione Lombardia, ente locale controllante di FNM Autoservizi SpA: malgrado i ripetuti solleciti, riferisce l'Amministrazione che la Regione Lombardia non ha ancora dato riscontro.

L'Ente ha altresì evidenziato che in ordine all'applicabilità alla società ATV S.r.l. delle disposizioni di cui all'art.19, comma 2 e 5, all'art. 26, comma 1, del d.lgs. 175/16, permarranno dei dubbi interpretativi in quanto l'Azienda è partecipata indiretta del Comune al 50% e non sussisterebbero i presupposti di cui all'art. 2, comma 1, lett. b) del d.lgs. n. 175/16

Con riferimento, infine, alla richiesta relazione sui i debiti del Comune verso la società ATV S.r.l., l'Amministrazione comunale ha precisato che gli stessi ammontavano in totale ad € 14.109.017,15, fornendone dettaglio. Tali crediti di ATV, registrati tutti secondo la loro esigibilità, risultano ora integralmente pagati dal Comune (l'Ente ha evidenziato che la natura dei crediti vantati da ATV nei confronti del Comune di Verona, concernenti prevalentemente il servizio di Trasporto Pubblico Locale e il trasferimento dei contributi per l'acquisto di autobus erogati dalla Regione Veneto, comporterebbe la conseguenza che il relativo pagamento fosse e sia condizionato, dai tempi di liquidazione di tali contributi dalla Regione al Comune stesso).

5.5 Ente Autonomo Magazzini Generali di Verona, in liquidazione, partecipata al 33,3%, per la quale il Comune di Verona (con DCC n. 22/2015) ha deliberato la vendita della partecipata Immobiliare Magazzini Srl e per la quale non era stato inserito alcun dato contabile nella banca dati Servizi Online del Portale Tesoro.

L'Ente ha fornito alcune precisazioni riguardanti i dati contabili della Immobiliare Magazzini S.r.l., evidenziando che in fase di caricamento non era stato possibile inserire i dati di bilancio in quanto il sistema segnalava l'acquisizione diretta dei dati dal Registro Imprese e sottolineando che il prospetto dei dati disponibile sul portale risulta aggiornato con i dati storici di bilancio.

Quanto all'alienazione della Immobiliare Magazzini S.r.l., l'Amministrazione ha precisato che il liquidatore dell'Ente Autonomo Magazzini Generali di Verona ha informato i soci dell'esito negativo delle due aste esperite, andate deserte: in forza di

ciò, i soci starebbero valutando i possibili percorsi da intraprendere.

5.6 Parimenti, per Ente Autonomo per le Fiere di Verona, partecipata al 37,04%, non risultava inserito alcun dato contabile nella banca dati Servizi Online del Portale Tesoro e l'Ente ha fornito la stessa risposta di cui al punto 6.5, ovvero che in fase di caricamento non era stato possibile inserire i dati di bilancio in quanto il sistema segnalava l'acquisizione diretta dei dati dal Registro Imprese, ma che il prospetto dei dati risulta essere disponibile sul portale risulta aggiornato con i dati storici di bilancio.

5.7 Parcheggio Ponte Aleardi Srl, partecipata indiretta per il tramite di AMT Spa, ha chiuso il 2015 con una perdita di €179.384,00 e che presenta nel medesimo esercizio 2015 un Patrimonio netto pari a €1.793.754,00 a fronte di un Capitale sociale di €2.175.000,00, con un suo deterioramento pari a €381.246,00.

L'Ente ha evidenziato che la società Parcheggio Ponte Aleardi Srl, partecipata da AMT SpA per il 49%, è stata costituita nel 2013 quale società di progetto ai sensi dell'art. 156 e ss. del D.Lgs. 12 aprile 2006 n. 163 per la progettazione esecutiva, la realizzazione e la gestione del parcheggio interrato e di superficie nell'area denominata "ex Gasometro" a seguito dell'aggiudicazione della concessione bandita dal Comune di Verona. Il parcheggio interrato e di superficie è entrato in funzione da settembre 2014, e la gestione è stata affidata ad AMT SpA. La Giunta Comunale, viene precisato, con deliberazione n. 370 del 20/11/2017, ha invitato il Consiglio di Amministrazione di AMT S.p.A. a mantenere costantemente monitorata la suddetta società, segnalando tempestivamente al Socio unico eventuali rischi a carico di AMT SpA.

Salve le ulteriori osservazioni che saranno svolte con riferimento agli organismi partecipati, si vuole fin qui evidenziare che un solo provvedimento di Giunta Comunale di mero invito al controllo pare essere governance insufficiente relativamente ad una partecipata che ha visto deteriorato il proprio Capitale Sociale.

5.8 Fondazione Bentegodi: in sede di nota di risposta ai rilievi istruttori sul rendiconto 2014, era stato anticipato che *“La situazione economico-patrimoniale e finanziaria della Fondazione Bentegodi è stata oggetto di approfondito esame da parte degli uffici comunali. A conclusione del lavoro svolto è emersa la necessità e l'urgenza di perseguire una più efficiente gestione dell'attività e, a seguito degli incontri interdisciplinari tra vari uffici, sono state individuate alcune misure correttive in vista del miglioramento economico. Con successiva Delibera di Giunta n. 390 del 13 ottobre 2016, l'Amministrazione comunale, preso atto della difficile situazione economico-patrimoniale della Fondazione Marcantonio Bentegodi, ha invitato il Consiglio di Amministrazione a porre in essere tutte le iniziative per un pronto miglioramento dell'andamento economico della gestione, prendendo in considerazione anche le proposte ivi indicate”*. Alla richiesta di aggiornamenti, con riferimento al rendiconto 2015, l'Ente ha risposto che La Fondazione Bentegodi è stata oggetto di monitoraggio con la Deliberazione della Giunta Comunale n. 390 del 13/10/2016, trasmessa con nota prot. 327543 del 8/11/2016, e con successiva deliberazione consiliare n. 17 del 09/03/2017, trasmessa con nota prot. 107729 del 05/04/2017.

La Fondazione ha chiarito le azioni dalla stessa già adottate e/o adottabili, e le criticità che ne impediscono o ne rallentano l'adozione. Con successivo provvedimento del

Consiglio di Amministrazione della Fondazione, riunitosi in data 5/06/2017, sono stati approvati degli interventi finalizzati alla riduzione di spese e all'incremento delle entrate. L'Ente ha evidenziato che gli effetti di tali iniziative potranno essere visibili solo dal 2018, rilevando l'incapacità della Fondazione di conseguire l'equilibrio economico e precisando che la stessa Fondazione imputa tale incapacità principalmente alla rilevante quota di ammortamento dell'immobile conferito dal Comune di Verona quale sede della Fondazione, per il quale in varie occasioni aveva sollevato la proposta di alienazione. L'Amministrazione ha infine sottolineato che la fattibilità di tale proposta sarà approfondita dal competente ufficio comunale.

6.9 Quanto agli ulteriori 18 organismi partecipati dall'Ente in via indiretta, molti dei quali in perdita (anche per valori importanti) e di cui ben 10 presentavano un deterioramento del Capitale Sociale, si chiedevano chiarimenti soprattutto con riguardo all'apparente mancanza di accantonamenti, inerzia che potrebbe esporre il Comune a potenziali fattori di rischio esogeni.

L'Ente ha confermato trattarsi di partecipazioni indirette, di modesta entità, ovvero da organismi ove la perdita risulta contenuta, segnalando tuttavia la presenza di due società che, per contro, hanno registrato perdite d'importo più significativo: Serenissima Costruzioni S.p.A., società interamente partecipata da A4 Holding S.p.A. in cui il Comune ha una partecipazione minoritaria pari al 4,6%, e Brennercom S.p.A., società partecipata minoritaria (2,71%) dell'Autostrada del Brennero S.p.A., in cui il Comune ha una partecipazione minoritaria pari al 5,5%. Le perdite registrate dai due suddetti organismi non avrebbero, secondo quanto rappresentato dall'Ente in sede di risposta istruttoria, eroso il capitale sociale ed il patrimonio netto risulta maggiore del capitale sociale. Peraltro, A4 Holding e Autostrada del Brennero, società partecipate di 1° livello hanno sempre presentato bilanci in utile e distribuito dividendi nel corso degli anni: per ciò, l'Ente sottolinea come tali società siano perfettamente in grado di assorbire eventuali perdite delle loro partecipate, senza ripercussioni sul Comune di Verona.

La circostanza per la quale per tutti gli organismi partecipati di 2° livello "*non si ravvisa alcun reale fattore di rischio nei confronti del Comune*", è stata confermata espressamente anche dall'Organo di revisione.

Nel richiamare i contenuti della precedente delibera, sopra già citata, di questa Sezione (n. 78/2017/PRSE) e le raccomandazioni ivi contenute in ordine alla attenta *governance* degli organismi partecipati, anche con riferimento alla fattispecie qui esaminate, la Sezione ribadisce nuovamente in linea generale che l'utilizzo di risorse pubbliche, in relazione al complesso rapporto che si pone, a legislazione vigente, tra ente locale e organismi comunque partecipati, 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: di talché, diviene di logica e palmare evidenza la necessità per il Comune di effettuare un effettivo monitoraggio sull'andamento gestionale delle stesse, che non può comunque 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.

La Sezione, alla luce delle risultanze istruttorie, sottolinea pertanto l'esigenza di preservare in ogni caso gli equilibri di bilancio futuri dell'ente in riferimento alle previsioni di cui agli artt. 147 quater e quinquies del Tuel, raccomandando in particolare, nel rispetto del principio della prudenza, di utilizzare gli strumenti che la legislazione vigente contempla ove si verifichino perdite, anche mediante l'individuazione di uno stanziamento figurativo di spesa da far rifluire, al termine di ciascun esercizio considerato, nell'avanzo vincolato, in correlazione alle dinamiche economico-finanziarie degli organismi partecipati.

Orbene, risulta alla Sezione che non è stato istituito il fondo per le perdite societarie previsto dall'art. 21 del Tusp: il potenziale vulnus agli equilibri di bilancio deriva con tutta evidenza dal mancato rispetto dei principi normativi contenuti nella normativa anzidetta e in quella dell'armonizzazione contabile, volti a evitare in particolare che vi siano riflessi negativi sul bilancio del Comune derivanti dalla cattiva *governance* degli organismi partecipati esterni.

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

#### PQM

la Sezione Regionale di Controllo per il Veneto nel concludere l'esame sulla documentazione inerente al Rendiconto per l'esercizio 2015 e al Bilancio di Previsione 2016-2018 del Comune di Verona:

- richiama il Comune di Verona all'osservanza dei principi in tema di armonizzazione contabile, che, funzionali al rispetto degli equilibri di bilancio presidiati dall'art. 81 della Costituzione, sono vulnerati - nella gestione risultante dall'esame sulla documentazione inerente al Rendiconto per l'esercizio 2015 e al Bilancio di Previsione 2016-2018 svolto da questa Sezione - dalle criticità descritte in precedenza;
- accerta, in particolare, il basso grado di realizzo dell'evasione tributaria,
- raccomanda un attento monitoraggio circa l'evoluzione delle situazioni di criticità descritte in premessa, con particolare riguardo alla vicenda giudiziaria e finanziaria afferente il project financing per il Traforo delle Torricelle;
- prende atto dell'avvenuta indicata adozione delle misure atte a prevenire il formarsi di nuovi debiti fuori bilancio, il cui riconoscimento anche per l'esercizio 2015 rappresenta tuttavia un potenziale vulnus agli equilibri di bilancio anche per la consistenza quantitativa degli stessi;

- raccomanda ancora (richiamando nuovamente la delibera 78/2017/PRSE relativa al rendiconto 2014) una più attenta governance nei confronti dei propri organismi partecipati, invitando l'amministrazione comunale di Verona a voler adottare le necessarie iniziative per evitare, nei prossimi esercizi, il ripetersi delle criticità rilevate (e riservandosi fin d'ora, in sede di esercizio delle proprie funzioni di controllo sugli esercizi finanziari successivi, di verificare che l'amministrazione si sia attivata nel senso indicato);
- accerta la mancata costituzione del fondo per perdite societarie di cui all'art. 21 del Dlgs 175/2016;
- accerta infine l'avvenuta approvazione in ritardo del rendiconto di gestione dell'esercizio 2015, avvenuta il 19 maggio 2016;
- rammenta l'obbligo di pubblicazione della presente pronuncia ai sensi dell'art. 31 del D.Lgs 14 marzo 2013, n. 33.

Copia della presente pronuncia sarà trasmessa al Presidente del Consiglio Comunale, al Sindaco ed all'Organo di Revisione Economico-Finanziaria del Comune di Verona.

Così deliberato in Venezia, nella Camera di Consiglio del 10 maggio 2018.

Il Magistrato relatore

Il Presidente f.f.

F.to Tiziano Tessaro

F.to Maria Laura Prislei

Depositata in Segreteria il 28 novembre 2018

**IL DIRETTORE DI SEGRETERIA**

F.to Dott.ssa Letizia Rossini