



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

Nell'adunanza del 7 marzo 2018

composta dai magistrati:

Diana CALACIURA TRAINA	Presidente
Maria Laura PRISLEI	Consigliere
Giampiero PIZZICONI	Consigliere
Tiziano TESSARO	Consigliere
Amedeo BIANCHI	Consigliere relatore
Francesca DIMITA	Primo Referendario

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

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

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

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

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

VISTA la legge 5 giugno 2003 n. 131;

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

VISTA la legge 31 dicembre 2009, n.196;

VISTO il 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 la legge 23 dicembre 2014 n. 190 (legge di stabilità 2015);

VISTA la legge 28 dicembre 2015 n. 208 (legge di stabilità 2016);

VISTA la legge 11 dicembre 2016 n. 232 (legge di stabilità 2017);

VISTA la legge 27 dicembre 2017 n. 205 (legge di stabilità 2018);

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. 14/2017/INPR con la quale questa Sezione ha approvato il programma di lavoro per l’anno 2017 nella quale, in ordine al punto D, 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 assegnate 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”*;

ESAMINATE 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 economico-finanziaria del Comune di Maserà di Padova (PD);

VISTA la nota prot. n. 12662 del 13 novembre 2017, con la quale il Magistrato istruttore ha chiesto integrazioni e chiarimenti al Comune a seguito dell’esame dei questionari;

VISTA la nota di risposta dell’Ente prot. n. 11279 del 29 novembre 2017, acquisita al protocollo Cdc n. 12964 del 1° dicembre 2017 e la successiva integrazione del 5 febbraio 2018, acquisita al protocollo Cdc n. 978 del 9 febbraio 2018;

VISTA l’ordinanza del Presidente n. 14/2018 di convocazione della Sezione per l’odierna seduta;

UDITO il Magistrato relatore, Consigliere Amedeo Bianchi



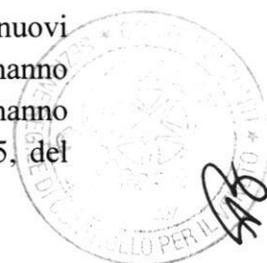
FATTO E DIRITTO

L'art. 1, commi 166 e 167, della legge n. 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 decreto legislativo n. 267/2000, inserito nel Testo Unico degli Enti Locali dall'art. 3 del decreto l. n. 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, 6° 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 decreto legislativo n. 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. n. 1/2012, di modifica dell'art. 81, comma 6, della Costituzione, a cui è stata data attuazione con la legge n. 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 Costituzionale 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.

In altri termini, qualora le irregolarità ravvisate dalla Sezione Regionale non siano così gravi da rendere necessaria l'adozione della pronuncia di accertamento prevista dall'art. 148-bis, comma 3 del TUEL, l'attività di controllo sui bilanci da parte della Corte suggerisce di segnalare agli enti anche irregolarità contabili di minor gravità o meri sintomi di precarietà, soprattutto se accompagnate e potenziate da sintomi di criticità o da difficoltà gestionali, anche al fine di prevenire l'insorgenza di situazioni di deficitarietà o di squilibrio, idonee a pregiudicare la sana gestione finanziaria che deve caratterizzare l'amministrazione di ciascun ente.

Tutto ciò premesso ed entrando nel merito delle criticità riscontrate, a seguito dell'esame delle relazioni a cura dell'Organo di revisione, con riferimento al Rendiconto 2015 e al Bilancio di Previsione 2016/2018 del Comune di Maserà di Padova (PD), che hanno richiesto uno specifico approfondimento istruttorio sfociato nell'apposita richiesta di chiarimenti ed integrazioni alla quale è stato fornito puntuale riscontro, la Sezione, pur tenendo in debita considerazione quanto rappresentato e precisato dall'Ente, deve, al fine di prevenire potenziali gravi pregiudizi e danni irreparabili all'equilibrio di bilancio, richiamare l'attenzione dello stesso Ente sulle criticità riscontrate e, in particolare, sulle conseguenziali osservazioni e raccomandazioni di seguito rappresentate.

Fondo pluriennale vincolato

I valori del Fondo Pluriennale Vincolato di parte capitale esposti nel questionario pari, rispettivamente, ad € 564.547,18 e ad € 478.908,96, risultano difforni dai valori determinati in sede di riaccertamento straordinario (deliberazione di Giunta Comunale n. 65 del 29/04/2015) ammontanti ad € 548.564,97 (con una differenza, rispettivamente, di € 15.982,21 e di -€ 69.656,01). Inoltre, non risulta indicato l'ammontare degli impegni confluiti nel FPV, sempre in relazione alla parte capitale).



Altresì, per quanto concerne i valori del FPV finale (€ 83.317,25 per la parte corrente ed € 85.638,22 per la parte in c/capitale) anche questi risultano difforni sia da quanto esposto nel questionario che dal valore del FPV iniziale del Rendiconto 2016 desunto dal certificato al consuntivo 2016 pubblicato dal Ministero dell'Interno, che risulterebbe di € 84.755,64 (parte corrente) e di € 69.656,01 (conto capitale).

L'Ente, in fase istruttoria ha prodotto opportuna documentazione in merito ed ha giustificato le discrepanze, tra l'altro, a causa di "sfasamenti" generati dal programma di contabilità.

La Sezione, per quanto concerne il Rendiconto 2015, prende atto che il FPV di parte capitale indicato risulta difforme dal suo valore effettivo ma, poiché tale errore risulta presentarsi sia nel FPV iniziale che in quello finale, di fatto non sembrerebbe produrre effetti negativi sugli equilibri dell'Ente.

La Sezione, altresì, rileva che se il calcolo del risultato della gestione di competenza venisse effettuato ai sensi del D. Lgs. n. 118/2011, ovvero considerando i valori di FPV iniziale (di entrata) e finale (di spesa), emergerebbe un saldo positivo di competenza e quindi il parametro di deficitarietà ministeriale n. 1 (valore negativo del risultato contabile di gestione superiore in termini di valore assoluto al 5% rispetto alle entrate correnti) risulterebbe rispettato. Tuttavia, detto parametro risulterebbe, invece, sfiorato se si considerasse il risultato della gestione di competenza calcolato secondo quanto previsto dal D.P.R. n. 194/1996 (accertamenti – impegni).

Risultato di amministrazione

Sulla base degli esiti del questionario emergerebbe l'utilizzo dell'intero avanzo di amministrazione, pari ad € 500.723,15, così come rideterminato in sede di riaccertamento straordinario.

Il Magistrato istruttore, ai fini della corretta quantificazione del risultato della gestione, nonché del risultato di amministrazione, ha chiesto all'Ente di indicare, sia l'ammontare dell'avanzo di amministrazione applicato, che di quello effettivamente utilizzato nel corso dell'esercizio 2015, specificando quanto in parte corrente e quanto in conto capitale. Ha chiesto, altresì, di dettagliare gli importi impiegati ai fini del corretto mantenimento dei vincoli alla data del 31.12.2015.

L'Ente ha fornito puntuale risposta in merito precisando che ha applicato al bilancio l'importo complessivo e dettagliando la suddivisione tra spesa corrente (€ 119.377,56) e conto capitale (€ 381.345,59), precisando, però, che l'ammontare dell'avanzo effettivamente utilizzato per spese di investimento, (€ 147.500,00), è di gran lunga inferiore a quello applicato.

La Sezione, a seguito delle informazioni desunte in ordine al FPV di parte capitale sia di entrata che di spesa e considerato che il valore iscritto nel Rendiconto 2015 risulterebbe superiore rispetto a quanto determinato in sede di riaccertamento straordinario, rappresenta la necessità di procedere al ricalcolo anche dell'avanzo di amministrazione all' 01.01.2015, rideterminandolo in € 484.740,94. Pertanto, risulterebbe applicato un avanzo superiore. Pur tuttavia gli impegni, finanziati da avanzo, registrati nel corso dell'esercizio 2015, risultano effettivamente inferiori rispetto a quanto applicato. Tale



differenza sul risultato di amministrazione verrebbe recuperata in sede di determinazione dell'avanzo di amministrazione 2015 che, infatti, risulta definito sottraendo il valore "errato" del FPV di spesa in conto capitale (€ 85.638,22), valore superiore a quello realmente esistente (€ 69.656,01), determinando, pertanto, un avanzo di amministrazione al 31.12.2015 inferiore.

Per quanto concerne l'applicazione dell'avanzo di amministrazione per il finanziamento del Fondo crediti di dubbia esigibilità sembrerebbe esserci stata un'errata interpretazione del principio contabile di riferimento e di quanto previsto ai sensi dell'art. 187, comma 2 del TUEL. L'Amministrazione comunale sembrerebbe aver utilizzato la quota accantonata di FCDE al 01.01.2015 (€ 119.377,56) per finanziare lo stesso accantonamento di competenza al FCDE, contrariamente a quanto previsto dalla norma *"...resta salva la facoltà di impiegare l'eventuale quota del risultato di amministrazione "svincolata", in occasione dell'approvazione del rendiconto, sulla base della determinazione dell'ammontare definitivo della quota del risultato di amministrazione accantonata per il fondo crediti di dubbia esigibilità, per finanziare lo stanziamento riguardante il fondo crediti di dubbia esigibilità nel bilancio di previsione dell'esercizio successivo a quello cui il rendiconto si riferisce"*. L'ammontare accantonato all'01.01.2015 a titolo di Fondo non sembrerebbe "svincolato", tuttavia da successiva integrazione si osserva che anche tale importo risulta solo applicato e non impegnato.

Inoltre, dalla documentazione versata in atti, emergerebbe l'assenza dei vincoli derivanti dal surplus di parte capitale a valere sul risultato di amministrazione.

La Sezione sottolinea come il risultato contabile di amministrazione costituisca il dato fondamentale di sintesi dell'intera gestione finanziaria dell'Ente, e nell'ordinamento contabile degli enti locali, è definito, in termini puramente finanziari, dall'art. 186 del Tuel quale somma del fondo di cassa aumentato dei residui attivi e diminuito dei residui passivi al termine dell'esercizio. La disciplina dell'istituto in parola trova una sua più compiuta definizione nell'attuale formulazione dell'art. 187 del Tuel, che al comma 1 dispone che *"Il risultato di amministrazione è distinto in fondi liberi, fondi vincolati, fondi destinati agli investimenti e fondi accantonati. I fondi destinati agli investimenti sono costituiti dalle entrate in c/capitale senza vincoli di specifica destinazione non spese, e sono utilizzabili con provvedimento di variazione di bilancio solo a seguito dell'approvazione del rendiconto. L'indicazione della destinazione nel risultato di amministrazione per le entrate in conto capitale che hanno dato luogo ad accantonamento al fondo crediti di dubbia e difficile esazione è sospeso, per l'importo dell'accantonamento, sino all'effettiva riscossione delle stesse. I trasferimenti in conto capitale non sono destinati al finanziamento degli investimenti e non possono essere finanziati dal debito e dalle entrate in conto capitale destinate al finanziamento degli investimenti. I fondi accantonati comprendono gli accantonamenti per passività potenziali e il fondo crediti di dubbia esigibilità. Nel caso in cui il risultato di amministrazione non sia sufficiente a comprendere le quote vincolate, destinate e accantonate, l'ente è in disavanzo di amministrazione. Tale disavanzo è iscritto come posta a se stante nel primo esercizio del bilancio di previsione secondo le modalità previste dall'art. 188"*.

L'ente deve, quindi, provvedere ad effettuare ora una duplice verifica per la



quantificazione dei fondi destinati agli investimenti, confrontando le entrate in conto capitale e da accensione prestiti accertate in conto competenza, con le spese in conto capitale impegnate nell'esercizio. La differenza fra le suddette poste costituisce quota destinata agli investimenti. Occorre altresì confrontare gli importi da residui passivi per spese in conto capitale eliminati, con eventuali residui attivi derivanti da entrate in conto capitale e da accensione prestiti eliminati. L'eventuale differenza positiva determina un incremento della quota del risultato di amministrazione da destinare a detto fine. L'avanzo libero, quindi, costituisce una risorsa a carattere residuale, di natura straordinaria con caratteristiche di non ripetitività, almeno nel suo ammontare (l'ipotesi di risultato opposta è contemplata dal richiamato art. 188 del Tuel con riferimento allo scomputo, dal risultato finale, delle quote vincolate, destinate ed accantonate). Ciò spiega le cautele previste dal legislatore in ordine al suo utilizzo.

Applicazione principio contabilità finanziaria

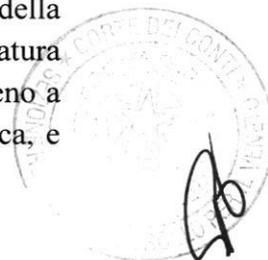
Nel corso dell'esercizio risulterebbero accertamenti e riscossioni a titolo di sanzioni amministrative pecuniarie per violazione del codice della strada per complessivi € 26.542,41, in diminuzione rispetto al trend del biennio precedente.

A seguito della richiesta del Magistrato istruttore, in ordine alla corretta applicazione del principio contabile applicato (allegato 4/2 al D. Lgs. n. 118/2011) anche con riferimento alla quantificazione del Fondo crediti dubbia esigibilità, l'Amministrazione comunale precisava che *“In riferimento al suddetto punto l'ente segue il principio di competenza finanziaria potenziata tuttavia, nel corso degli anni ha assistito ad una progressiva diminuzione del personale impegnato nelle funzioni di vigilanza che ha indotto l'amministrazione ad entrare in convenzione con l'Unione Pratiarcati. Durante questa fase di transizione, conclusasi nel 2016 con il passaggio del servizio di vigilanza e altresì del personale addetto, il Comune, non avendo dati certi in merito alla quantificazione delle sanzioni CDS e dei relativi ruoli da iscrivere a bilancio, ha preferito, in via precauzionale, calibrare gli accertamenti sulla base delle riscossioni.”*

Organismi partecipati

Dalla documentazione versata in atti emerge, con riferimento al Consorzio Padova Sud la mancata approvazione del bilancio dell'esercizio 2015. Lo stesso Consorzio detiene una partecipazione totalitaria nella società Padova Tre S.r.l., il cui bilancio d'esercizio 2015 risulta approvato in data 19.12.2016 con una perdita d'esercizio di € 1.998.480,00 a fronte di un capitale sociale di € 1.800.000,00 e che risulta dichiarata fallita dal Tribunale di Rovigo con la sentenza di fallimento n. 66/2017 del 03.10.2017.

La Sezione, in relazione al complesso rapporto che si pone - a legislazione vigente - tra ente locale e società partecipata, sottolinea, in linea generale, che l'utilizzo di risorse pubbliche, anche se adottato attraverso moduli privatistici, impone particolari cautele e obblighi in capo a tutti coloro che - direttamente o indirettamente - concorrono alla gestione di tali risorse, radicanone pertanto sia la giurisdizione che il controllo della Corte dei conti. I suddetti obblighi e cautele sono inscindibilmente connessi alla natura pubblica delle risorse finanziarie impiegate e, pertanto, non vengono meno nemmeno a fronte di scelte politiche volte a porre a carico di società a partecipazione pubblica, e



dunque indirettamente a carico degli enti locali che partecipano al capitale di tali società, i costi di attività e servizi che, sebbene non remunerativi per il soggetto che li svolge, si prefiggono tuttavia il perseguimento di obiettivi di promozione economica e sociale a vantaggio dell'intera collettività. Invero, scelte politiche siffatte, proprio per il negativo e ingente impatto che producono sulle finanze e sul patrimonio dell'ente partecipante (in maniera più o meno rilevante a seconda dell'entità della quota di capitale sociale posseduto), non presuppongono soltanto che quest'ultimo sia in grado di sopportarne i relativi oneri senza pregiudizi per il proprio equilibrio finanziario e patrimoniale. Infatti, anche a fronte di enti dotati di risorse tali da poter far fronte agli oneri connessi alle perdite delle società da essi partecipate, le scelte politiche volte ad addossare tali oneri all'ente e dunque, in definitiva, alla collettività della quale detto ente è 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 della società, negli elementi originariamente valutati.

Ciò premesso, diviene di logica e palmare evidenza la necessità per il Comune di Maserà di Padova indipendentemente dalla consistenza più o meno ampia della propria partecipazione azionaria, di effettuare un effettivo monitoraggio sull'andamento della società; il che dovrebbe consentire di prevenire fenomeni patologici e ricadute negative - a vario titolo - sul bilancio dell'ente, come invece risultato dall'analisi della relazione inviata a questa Corte. 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 dalla società. In tale prospettiva, l'intera durata della partecipazione deve essere accompagnata dal diligente esercizio di quei compiti di vigilanza (es., sul corretto funzionamento degli organi societari, sull'adempimento degli obblighi scaturenti dalla convenzione di servizio, sul rispetto degli standard di qualità ivi previsti), d'indirizzo (es., attraverso la determinazione degli obiettivi di fondo e delle scelte strategiche) e di controllo (es., sotto l'aspetto dell'analisi economico finanziaria dei documenti di bilancio e della verifica dell'effettivo valore della partecipazione detenuta) che la natura pubblica del servizio (e delle correlate risorse) e la qualità di socio comportano. Tali obblighi assumono particolare pregnanza in presenza di gestioni connotate da risultati negativi che - soprattutto se reiterati - impongono all'ente di valutare la permanenza di quelle



condizioni di natura tecnica e/o di convenienza economica nonché di sostenibilità politico-sociale che giustificarono (o che comunque avrebbero dovuto giustificare) a monte la scelta di svolgere il servizio e di farlo attraverso moduli privatistici. A tale riguardo giova richiamare la normativa recente che assegna all'ente l'analisi puntuale e concreta delle attività indicate come scopi societari: il che permetterebbe di sondare l'esistenza di quel rapporto di stretta necessità richiesto dall'art. 3, co. 27, della Legge 24 dicembre 2007 n. 244, ma anche, più in generale, se le attività indicate siano riconducibili ad una categoria (funzioni, servizi, mere attività economiche, attività strumentali) che, come noto, ha ripercussioni sul piano della indispensabilità e attinenza delle funzioni all'ente locale. Detto rapporto appare ancor più evidente dopo l'entrata in vigore dell'articolo 1, commi 611 e 612 della legge 190/2014 (Legge di stabilità 2015) ove testualmente si afferma, rimarcando la pedissequa applicazione del citato articolo 3 comma 27, l'esigenza di provvedere ad un attento Piano di razionalizzazione delle società partecipate direttamente ed indirettamente. Si prevede, infatti, in dette disposizione che: *"611. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 3, commi da 27 a 29, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, e successive modificazioni, e dall'articolo 1, comma 569, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, e successive modificazioni, al fine di assicurare il coordinamento della finanza pubblica, il contenimento della spesa, il buon andamento dell'azione amministrativa e la tutela della concorrenza e del mercato, le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano, gli enti locali, le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, le università e gli istituti di istruzione universitaria pubblici e le autorità portuali, a decorrere dal 1° gennaio 2015, avviano un processo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute, in modo da conseguire la riduzione delle stesse entro il 31 dicembre 2015, anche tenendo conto dei seguenti criteri:*

- a) eliminazione delle società e delle partecipazioni societarie non indispensabili al perseguimento delle proprie finalità istituzionali, anche mediante messa in liquidazione o cessione;*
- b) soppressione delle società che risultino composte da soli amministratori o da un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti;*
- c) eliminazione delle partecipazioni detenute in società che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali, anche mediante operazioni di fusione o di internalizzazione delle funzioni;*
- d) aggregazione di società di servizi pubblici locali di rilevanza economica;*
- e) contenimento dei costi di funzionamento, anche mediante riorganizzazione degli organi amministrativi e di controllo e delle strutture aziendali, nonché attraverso la riduzione delle relative remunerazioni".* Ed ancora che: *"612. I presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, i presidenti delle province, i sindaci e gli altri organi di vertice delle amministrazioni di cui al comma 611, in relazione ai rispettivi ambiti di competenza, definiscono e approvano, entro il 31 marzo 2015, un piano operativo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute, le modalità e i tempi di attuazione, nonché l'esposizione in dettaglio dei risparmi da conseguire. Tale piano, corredato di*



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

I principi sopra richiamati sono stati ancor più riaffermati per effetto dell'adozione del Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica di cui al D.Lgs. 19 agosto 2016 n. 175 come modificato ed integrato dal D.Lgs. 16 giugno 2017 n. 100, nel quale all'articolo 20, rubricato "Razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche" si prevede al comma 1 che: *"Fermo quanto previsto dall'articolo 24, comma 1, le amministrazioni pubbliche effettuano annualmente, con proprio provvedimento, un'analisi dell'assetto complessivo delle società in cui detengono partecipazioni, dirette o indirette, predisponendo, ove ricorrano i presupposti di cui al comma 2, un piano di riassetto per la loro razionalizzazione, fusione o soppressione, anche mediante messa in liquidazione o cessione. Fatto salvo quanto previsto dall'articolo 17, comma 4, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, le amministrazioni che non detengono alcuna partecipazione lo comunicano alla sezione della Corte dei conti competente ai sensi dell'articolo 5, comma 4, e alla struttura di cui all'articolo 15".* Inoltre, al successivo comma 2 si dispone che: *"2. I piani di razionalizzazione, corredati di un'apposita relazione tecnica, con specifica indicazione di modalità e tempi di attuazione, sono adottati ove, in sede di analisi di cui al comma 1, le amministrazioni pubbliche rilevino:*

- a) partecipazioni societarie che non rientrino in alcuna delle categorie di cui all'articolo 4;*
- b) società che risultino prive di dipendenti o abbiano un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti;*
- c) partecipazioni in società che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali;*
- d) partecipazioni in società che, nel triennio precedente, abbiano conseguito un fatturato medio non superiore a un milione di euro;*
- e) partecipazioni in società diverse da quelle costituite per la gestione di un servizio d'interesse generale che abbiano prodotto un risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti;*
- f) necessità di contenimento dei costi di funzionamento;*
- g) necessità di aggregazione di società aventi ad oggetto le attività consentite all'articolo 4".*

Peraltro, la norma stabilisce al comma 3 che *"I provvedimenti di cui ai commi 1 e 2 sono adottati entro il 31 dicembre di ogni anno e sono trasmessi con le modalità di cui all'articolo 17 del decreto-legge n. 90 del 2014, convertito, con modificazioni, dalla legge di conversione 11 agosto 2014, n. 114 e rese disponibili alla struttura di cui all'articolo 15 e alla sezione di controllo della Corte dei conti competente ai sensi dell'articolo 5;*



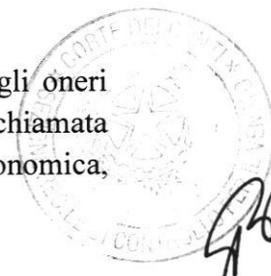
comma 4". L'adozione del Piano non appare il solo obbligo posto a carico delle amministrazioni atteso che il comma 4 del medesimo art. 20 dispone che: *"In caso di adozione del piano di razionalizzazione, entro il 31 dicembre dell'anno successivo le pubbliche amministrazioni approvano una relazione sull'attuazione del piano, evidenziando i risultati conseguiti, e la trasmettono alla struttura di cui all'articolo 15 e alla sezione di controllo della Corte dei conti competente ai sensi dell'articolo 5, comma 4"*.

Tanto l'operazione di razionalizzazione assume importanza nell'economia complessiva delle *governance* societarie da parte degli enti locali che il successivo comma sanziona l'inadempimento delle prescrizioni sopra richiamate. Infatti, la norma dispone al comma 7 che: *"La mancata adozione degli atti di cui ai commi da 1 a 4 da parte degli enti locali comporta la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da un minimo di euro 5.000 a un massimo di euro 500.000, salvo il danno eventualmente rilevato in sede di giudizio amministrativo contabile, comminata dalla competente sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti". Si applica l'articolo 24, commi 5, 6, 7, 8 e 9"*.

Dall'altro lato, si sottolinea l'esigenza di prestare particolare attenzione allo sviluppo di strutture organizzative e di professionalità interne capaci di consentire all'ente un adeguato espletamento delle funzioni sopra richiamate, grazie anche ad un efficace supporto agli organi di governo nell'esercizio delle attività di loro competenza nonché all'impiego di idonei strumenti di *corporate governance*. Invero, l'utilizzo di moduli privatistici da parte di soggetti pubblici, pur vedendo subordinata la logica del profitto per il perseguimento di finalità di interesse generale, non può tuttavia prescindere da quel canone gestionale minimo imprescindibilmente e ontologicamente caratterizzante l'iniziativa privata rappresentato dall'economicità, la quale impone anzitutto che l'attività intrapresa sia atta a generare, entro un lasso di tempo ragionevole, flussi in entrata tali da coprire quelli in uscita, in modo da escludere che il soggetto possa sistematicamente operare in perdita. La realizzazione dell'equilibrio economico costituisce, infatti, garanzia della capacità di perseguire le finalità istituzionali dell'ente, sia con veste pubblica che privata, per la qual cosa detto equilibrio a valere nel tempo deve essere un obiettivo essenziale il cui mancato perseguimento condiziona la stessa funzionalità dell'ente medesimo.

Si ricorda, 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. Detto principio qualificabile come di "sana gestione societaria", appare ora ancor più suffragato a seguito di apposita disposizione normativa che lo impone atteso che nel richiamato D.lgs. 175/2016 all'art. 2 si prevede che *"Le disposizioni contenute nel presente decreto sono applicate avendo riguardo all'efficiente gestione delle partecipazioni pubbliche, nonché alla razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica"*.

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



efficace ed efficiente, anche in un'ottica di lungo periodo. Anzi, appare necessario evidenziare che tale possibilità di poter tendere ad un equilibrio nel lungo periodo, che poteva essere motivata dall'esigenza, come nel caso in questione, di soddisfare primari interessi dell'ente in termini di promozione economica e sociale, sembra essersi attenuata se non addirittura scomparsa a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 6, comma 19, del citato D.L. n. 78/2010. La citata disposizione che fa venir meno la possibilità per gli enti controllanti di procedere ad una ricapitalizzazione delle proprie controllate laddove queste presentino delle perdite di esercizio negli ultimi tre anni è stata trasfusa nel richiamato Testo unico che, all'articolo 14, rubricato "Crisi d'impresa di società a partecipazione pubblica", al comma 5 espressamente afferma: *"5. Le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, non possono, salvo quanto previsto dagli articoli 2447 e 2482-ter del codice civile, sottoscrivere aumenti di capitale, effettuare trasferimenti straordinari, aperture di credito, né rilasciare garanzie a favore delle società partecipate, con esclusione delle società quotate e degli istituti di credito, che abbiano registrato, per tre esercizi consecutivi, perdite di esercizio ovvero che abbiano utilizzato riserve disponibili per il ripianamento di perdite anche infrannuali. Sono in ogni caso consentiti i trasferimenti straordinari alle società di cui al primo periodo, a fronte di convenzioni, contratti di servizio o di programma relativi allo svolgimento di servizi di pubblico interesse ovvero alla realizzazione di investimenti, purché le misure indicate siano contemplate in un piano di risanamento, approvato dall'Autorità di regolazione di settore ove esistente e comunicato alla Corte dei conti con le modalità di cui all'articolo 5, che contempli il raggiungimento dell'equilibrio finanziario entro tre anni. Al fine di salvaguardare la continuità nella prestazione di servizi di pubblico interesse, a fronte di gravi pericoli per la sicurezza pubblica, l'ordine pubblico e la sanità, su richiesta della amministrazione interessata, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con gli altri Ministri competenti e soggetto a registrazione della Corte dei conti, possono essere autorizzati gli interventi di cui al primo periodo del presente comma."* La norma al successivo comma 6 inoltre, dispone: *"Nei cinque anni successivi alla dichiarazione di fallimento di una società a controllo pubblico titolare di affidamenti diretti, le pubbliche amministrazioni controllanti non possono costituire nuove società, né acquisire o mantenere partecipazioni in società, qualora le stesse gestiscano i medesimi servizi di quella dichiarata fallita"*. La ratio delle richiamate disposizioni va individuata nella preoccupazione del legislatore nazionale di evitare la violazione del divieto di erogare aiuti di Stato conseguente alla prassi, ormai consolidata, seguita dagli enti pubblici ed in particolare dagli enti locali, di procedere a ricapitalizzazioni e ad altri trasferimenti straordinari per coprire le perdite d'esercizio delle proprie partecipate: prassi che, come noto, la Commissione europea sta cercando di contrastare anche al fine di garantire la massima operatività del principio della concorrenza nel mercato comune. La norma preclude la possibilità di intervenire sul capitale delle società che presentino una perdita strutturale reiterata, tale da minacciare la continuità aziendale e, di conseguenza, la stessa sopravvivenza di quegli organismi non in grado di tendere, se non all'utile, almeno al pareggio di bilancio.

Alla luce delle suesposte considerazioni, pertanto, la Sezione in ordine alle anzidette criticità nella gestione delle proprie società e aziende ed ai richiamati principi che devono



orientare le amministrazioni nella gestione dei loro diritti e doveri di soci, pur tenendo conto di quanto rilevato dall'ente in sede di risposta istruttoria, invita il Comune di Maserà di Padova ad effettuare una seria revisione delle proprie partecipazioni e una rinnovata riflessione sulle modalità di esercizio della *governance* sui propri organismi partecipati.

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.

PQM

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto, in base alle risultanze delle relazioni rese dall'Organo di revisione sul Rendiconto per l'esercizio 2015 e sul Bilancio di Previsione 2016/2018 del Comune di Maserà di Padova (PD), nel concludere l'esame ex art. 1, comma 166, della legge n. 266/2005:

- accerta la discrepanza del Fondo pluriennale vincolato, sia iniziale che finale, di parte capitale e auspica un puntuale controllo sui valori/macroaggregati delle poste interessate richiamando, a tal fine, l'attenzione del Responsabile del servizio finanziario e dell'Organo di revisione;
- accerta l'applicazione dell'avanzo di amministrazione in misura superiore rispetto a quanto consentito, a fronte tuttavia di un effettivo utilizzo in misura inferiore;
- rileva la mancata applicazione, al risultato di amministrazione 2015, del vincolo derivante dall'eccedenza di parte capitale;
- invita l'Amministrazione Comunale ad una puntuale ricostruzione dei vincoli, in particolare di quelli destinati alla parte in conto capitale, in relazione all'avanzo di amministrazione;
- raccomanda la corretta applicazione del principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria di cui all'allegato n. 4/2 del D. Lgs. n. 118/2011, con particolare riferimento all'accertamento delle entrate derivanti dalle sanzioni pecuniarie amministrative per violazione del codice della strada;
- invita al costante e attento monitoraggio della partecipata "Consorzio Padova Sud", nonché all'esercizio puntuale dei compiti di vigilanza, in particolare sui crediti vantati dall'Ente nei confronti di detto Consorzio ed in considerazione degli avvenimenti che hanno coinvolto lo stesso;
- rileva la mancata pubblicazione del Rendiconto 2015 nella sezione "Amministrazione Trasparente", nonché nel sito istituzionale dell'Ente.

Si rammenta l'obbligo di pubblicazione della presente pronuncia ai sensi dell'art. 31 del decreto legislativo 14 marzo 2013 n. 33.

Copia della presente pronuncia sarà trasmessa a cura del Direttore della segreteria, al Sindaco, al Consiglio Comunale, al Segretario Comunale, nonché all'Organo di revisione economico-finanziaria del Comune di Maserà di Padova (PD) per quanto di rispettiva competenza.

Così deliberato in Venezia, nella Camera di Consiglio del 7 marzo 2018.

IL MAGISTRATO RELATORE

Amedeo Bianchi



IL PRESIDENTE

Diana Calaciura Traina




Depositata in Segreteria il - 5 FEB. 2019

IL DIRETTORE DI SEGRETERIA

Letizia Rossini



RF