



REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 15 febbraio 2017, composta da:

Dott.ssa Diana CALACIURA TRAINA Presidente

Dott. Giampiero PIZZICONI Primo Referendario

Dott. Tiziano TESSARO Primo Referendario, relatore

Dott.ssa Francesca DIMITA Primo Referendario

Dott.ssa Daniela ALBERGHINI Referendario

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

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

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

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

VISTA la legge 5 giugno 2003 n. 131;



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

VISTA la legge 31 dicembre 2009, n.196;

VISTO il d.lgs. 23 giugno 2011, n.118;

VISTO l'art. 148-bis, comma 3, del TUEL, così come introdotto dalla lettera e), del comma 1 dell'art. 3, D.L. 174/2012, convertito dalla legge 213 del 7 dicembre 2012;

VISTA la legge 27 dicembre 2013, n. 147 (legge di stabilità 2014);

VISTA la deliberazione della Sezione delle autonomie della Corte dei conti n. 13/SEZAUT/2015/ INPR del 9 marzo 2015 recante *"...le linee guida, i relativi questionari allegati (distinti per province, comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti e comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti) e le annesse appendici, cui devono attenersi, ai sensi dell'art. 1, commi 166 e seguenti della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria per il 2006), gli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali nella predisposizione della relazione sul rendiconto dell'esercizio 2014"*;

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

VISTA la deliberazione n. 87/2016/INPR con la quale la Sezione ha approvato il programma di lavoro per l'anno 2016 nella quale, in ordine al punto D.1., relativo al controllo sugli enti locali della regione del Veneto ai sensi legge 23 dicembre 2005, n. 266, art.

1, commi 166, veniva stabilito che: *"...i controlli sugli Enti Locali dovranno essere razionalizzati attraverso la ricomposizione della molteplicità delle attribuzioni assegnati alla Sezione ad una analisi complessivamente orientata alla verifica della regolarità amministrativo-contabile degli stessi, e dei rispettivi organismi partecipati, nonché del funzionamento dei sistemi di controllo interno"*;

ESAMINATA la relazione sul rendiconto di gestione per l'esercizio finanziario 2014, redatta dall'organo di revisione del Comune di Masi sulla base dei criteri indicati dalla Sezione delle Autonomie con la deliberazione sopra indicata;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 08/2017, che ha deferito la questione all'esame collegiale della Sezione per la pronuncia specifica ex art 1, commi 166 e seguenti, della L. 266/2005;

UDITO il magistrato relatore, dott. Tiziano Tessaro;

CONSIDERATO che in sede di esame della relazione sul suindicato rendiconto sono emerse irregolarità che non rientrano nelle ipotesi per le quali la Sezione deve adottare apposita pronuncia

FATTO E DIRITTO

1. La funzione di controllo sugli equilibri di bilancio spettante alla Corte dei conti è stata espressamente estesa a tutti gli enti territoriali dall'articolo 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131, ai fini del coordinamento della finanza pubblica, in relazione al patto di stabilità interno e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.



Più specificatamente, in relazione ai controlli sugli enti locali e sugli enti del Servizio sanitario nazionale, l'articolo 1, commi da 166 a 172, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006) ha attribuito alla Corte dei conti un controllo diretto sui bilanci anche attraverso i revisori dei conti, nei confronti dei quali vengono emanate apposite linee-guida (art. 1, comma 167, della legge n. 266 del 2005). Tale controllo è dichiaratamente finalizzato ad assicurare, in vista della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento degli enti territoriali, la sana gestione finanziaria, nonché il rispetto, da parte di questi ultimi, del patto di stabilità interno e del vincolo in materia di indebitamento previsto dall'art. 119, comma 6, della Costituzione.

La giurisprudenza della Corte Costituzionale ha altresì chiarito che il sindacato della Corte dei conti sui bilanci preventivi e consuntivi di ciascun ente locale assume i caratteri dell'obbligatorietà, capillarità e generalità, ascrivibile alla categoria del <riesame di legalità e regolarità di tipo complementare al controllo sulla gestione amministrativa> (sentenza n. 179 del 2007).

La centralità e la necessità di tale ruolo è stata ulteriormente confermata dal potenziamento dei controlli che il legislatore ha voluto delineare con le misure introdotte dal d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito nella legge 7 dicembre 2012, n. 213.

Infine, l'art. 148-bis del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali),

introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera e), del sopra richiamato d.l. 174, ha rafforzato i controlli attribuiti alle Sezioni regionali della Corte dei conti sui bilanci preventivi e sui rendiconti consuntivi degli enti locali, ai fini della verifica degli equilibri di bilancio, in esito ai quali – in caso di mancato adeguamento dell'ente locale alle pronunce di accertamento di irregolarità contabili o di eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica – è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria.

Dal quadro normativo sopra ricostruito - che ha esteso a tutto il territorio nazionale i controlli sugli enti locali e sugli enti del Servizio sanitario nazionale ai fini del rispetto del patto di stabilità interno e degli equilibri della finanza pubblica, configurando un sindacato generale ed obbligatorio sui bilanci preventivi e consuntivi di ciascun ente locale - e dalla richiamata giurisprudenza della Corte Costituzionale, consegue che l'art. 1, commi da 166 a 172, della legge n. 266 del 2005 e l'art. 148-bis del d.lgs. n. 267 del 2000, introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera e), del d. l. n. 174 del 2012, hanno istituito ulteriori tipologie di controllo, ascrivibili a controlli di natura preventiva finalizzati ad evitare danni irreparabili all'equilibrio di bilancio, che si collocano pertanto *"su un piano distinto rispetto al controllo sulla gestione amministrativa"* perché servono a garantire una vigilanza indipendente sugli *"obiettivi di finanza pubblica"* e a tutelare



"l'unità economica della Repubblica" (Corte costituzionale, sentenza n. 60/2013) e si pongono in una prospettiva non più statica – come, invece, il tradizionale controllo di legalità-regularità – ma dinamica, in grado di finalizzare il confronto tra fattispecie e parametro normativo alla adozione di effettive misure correttive funzionali a garantire il rispetto complessivo degli equilibri di bilancio (Corte Costituzionale, sentenze n. 198 del 2012, n. 179 del 2007 e n. 267 del 2006).

Per questi motivi, il sindacato di legittimità e regolarità sui bilanci dei singoli enti locali, esercitato dalle Sezioni regionali di controllo, risulta strumentale alla verifica degli esiti di conformità ai vincoli comunitari e nazionali dei bilanci degli enti locali dell'intero territorio nazionale ed è diretto a rappresentare agli organi elettivi degli enti controllati, la reale ed effettiva situazione finanziaria o le gravi irregolarità riscontrate nella gestione dell'ente, in modo tale che gli stessi possano responsabilmente assumere le decisioni che ritengono più opportune.

Da quanto prospettato emerge ancora una volta l'importanza che il legislatore assegna al valore dell'effettivo equilibrio di bilancio, presente e futuro, in relazione agli eventi potenzialmente lesivi e a quelli che si concretizzano in fenomeni dissolutori dell'integrità stessa del bilancio degli enti. Di tal che, il sindacato della Corte dei conti seppur incidente sulle risultanze di una specifica gestione (nel caso della presente deliberazione quella riferita al 2013) non può non assumere un assetto "dinamico" estendendosi

anche agli esercizi successivi, mediante apposite richieste istruttorie tese alla conoscenza della situazione gestionale degli esercizi che seguono a quello oggetto di analisi.

Tale aspetto del controllo è finalizzato, proprio nell'ottica del modello delineato dal legislatore, a poter intervenire in un ambito di prospettiva al fine di salvaguardare non tanto gli equilibri che possono essere stati compromessi nelle gestioni precedenti ma, quelli presenti e futuri, la cui tutela rientra primariamente nei compiti della Corte dei conti come garante degli equilibri di finanza pubblica (sul punto confronta questa sezione deliberazioni di indirizzo n. 903/2012/INPR e n. 182/2013/INPR). Di tal che, l'attenzione della Sezione finalizzata al conseguimento dell'obiettivo sopra richiamato dovrà anche indirizzarsi, nell'ottica di un controllo sugli equilibri di bilancio "a scorrimento", verso fenomeni gestionali, come anche segnalati dall'amministrazione nelle risposte istruttorie, riferiti ad esercizi finanziari successivi rispetto a quello oggetto di indagine al fine di far emergere quelle criticità in grado di incidere negativamente sugli equilibri di bilancio dell'ente locale, presenti e futuri. Depone del resto in tal senso la formulazione letterale dell'art. 148 bis del TUEL a mente del quale le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti esaminano i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi degli enti locali ai sensi dell'articolo 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n.266, per la verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno,

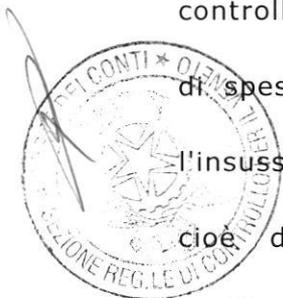


dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, della sostenibilità dell'indebitamento, dell'assenza di irregolarità, suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti.

All'esito di tale verifica sul rendiconto dell'esercizio tale da pregiudicare gli equilibri dell'esercizio corrente, è d'obbligo per l'Ente l'adozione dei 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: a conferma cioè del valore dinamico dell'equilibrio di bilancio (Corte costituzionale, n. 40/2014), in una prospettiva non più statica, ma che invece consenta di scrutinare la sana gestione dell'ente nei vari cicli di bilancio valutando nel contempo la necessaria continuità dell'azione amministrativa.

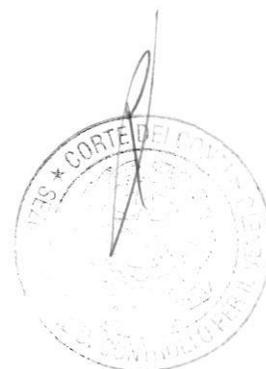
Uno specifico approfondimento è stato svolto, sulla scorta delle indicazioni ermeneutiche fornite dalla Sezione Autonomie, oltreché sulle operazioni di razionalizzazione delle partecipazioni societarie contemplate dalla legge 190/2014 (e ora previste, con



diverse scadenze e contenuti, dal D. Lgs. 175/2016) sulle modalità con le quali l'Ente ha realizzato la fondamentale operazione propedeutica all'applicazione dei nuovi principi dell'armonizzazione contabile (primo, fra tutti, il principio della competenza finanziaria potenziata) rappresentata dal riaccertamento straordinario dei residui. Il tutto, peraltro, senza tralasciare l'esame accurato delle risultanze dei questionari approvati dalla Sezione Autonomie in ossequio all'art. 1, comma 166, della legge 266/2005, e redatti dall'organo di revisione, che ha quindi imposto il necessario approfondimento istruttorio effettuato dalla Sezione per la rilevazione delle criticità gestionali.

2. Ciò doverosamente precisato e passando ora all'esame delle criticità riscontrate a seguito dell'analisi della relazione sul rendiconto 2014 redatta ai sensi dell'art. 1, commi 166 e ss., della richiamata legge n. 266/2005, dall'Organo di revisione e dai dati in possesso di questa Corte, sono emerse le criticità seguenti che la Sezione ritiene doveroso segnalare e che dovranno essere attentamente vagliate nella gestione del bilancio degli esercizi futuri.

Preliminarmente il Collegio evidenzia che, alla data odierna, non risulta trasmessa la relazione sui risultati conseguiti con il piano di razionalizzazione degli organismi partecipati, così come non era stato inviato, a suo tempo, nemmeno il Piano di razionalizzazione stesso. Ciò costituisce violazione del disposto dell'art. 1, commi 611 e 612 della legge 190/2014 (Legge di stabilità 2015) che,



come noto, afferma l'esigenza da parte degli enti locali, di provvedere all'adozione di un attento Piano di razionalizzazione delle società partecipate direttamente ed indirettamente.

La predisposizione del Piano di razionalizzazione e della relazione sui risultati ottenuti con l'applicazione dello stesso non costituisce una mera facoltà per le pubbliche amministrazioni tenute a tale incumbente, bensì un preciso obbligo sancito dal già ricordato comma 612 dell'art. 1 della L. 190/2014 e ora, a seguito dell'introduzione del Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica, dall'art. 20, comma 1 del D. Lgs. 175/2016, norma a mente della quale deve essere comunicata alla competente Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, anche l'assenza di partecipazioni.

La Sezione stigmatizza, quindi, il grave disinteresse che l'Ente pare riservare alle proprie partecipazioni, disinteresse che emerge dal mancato invio a tutt'oggi del Piano e della relazione sui risultati ottenuti con il piano di razionalizzazione.

La Sezione sollecita, quindi, l'amministrazione comunale di Masi ad effettuare l'immediato invio del Piano e della relazione sulla sua attuazione.

Consta in ogni caso dalla documentazione versata in atti che l'Ente detiene le seguenti partecipazioni:

- A.T.O Bacchiglione (0,17%)
- Consorzio Biblioteche Padovane Associate (0,3%);



- Attiva S.p.A. (0,005%) dichiarata fallita dal Tribunale di Padova con sentenza n. 303 del 04/12/2013. La Sezione sottolinea che l'Ente ha dato luogo ad una totale svalutazione della partecipazione societaria, stante il fallimento, e che il credito vantato, debitamente insinuato al passivo, è stato iscritto nella voce "crediti di dubbia esigibilità" ove sono compresi i crediti inesigibili stralciati dal conto del bilancio.

Dall'esame istruttorio, emerge tuttavia che le maggiori criticità sono connesse a due partecipazioni in particolare, ovvero Centro Veneto Servizi S.p.A. e Consorzio Padova Sud.

L'Ente, tramite Centro Veneto Servizi S.p.A. (0,76%), partecipa, indirettamente, a:

I) Pro-net S.r.l. in liquidazione dal 16.10.2012 (0,33% - per la quale si segnalano le dimissioni del liquidatore che non risulta sostituito),

II) Ne-T By Telerete Nordest S.r.l. (0,13% - che ha registrato una consistente perdita di € -3.295.016,00, parzialmente imputabile alle svalutazioni operate sulle immobilizzazioni immateriali e materiali pari ad € 1.828.256, ripianata attraverso l'utilizzo della riserva di sovrapprezzo, ammontante a complessivi € 5.207.716,00; si osserva altresì un'esposizione debitoria verso istituti di credito per € 2.052.391; inoltre alla data del 29 aprile 2015 la società presentava un risultato negativo presunto per l'esercizio 2015 di €-250.000,00.



La criticità riguardante questa partecipazione, deriva da una apparente discrepanza tra crediti/debiti con CVS S.p.A., come si ricaverebbe dalla nota informativa ex art. 6, comma 4, d.l. 95/2012 e dalla relazione dell'organo di revisione allegata al rendiconto 2014.

Dai documenti dell'amministrazione risulta un credito del Comune pari ad € 26.323,06, mentre dalle asseverazioni della società al 18 marzo 2015, tale credito, che risulta confermato, sarebbe bilanciato da un debito dell'Ente verso CVS S.p.A. di € 6.355,35.

Nella nota informativa si legge che *"...emerge una discordanza con riferimento ai debiti del Comune, di importo nullo secondo le*

risultanze comunali, contro Euro -6.355,35 dichiarati dalla partecipata. L'importo è riferito, secondo quanto dichiarato dalla partecipata, a due note di accredito emesse in data 29/08/2014 dalla stessa, mai pervenute all'Ente, genericamente esposte come

"bollette servizio idrico e fatture lavori". Dalle informazioni raccolte la loro emissione è ricollegata a guasti agli impianti del servizio idrico. Trattasi non di un debito, bensì di un credito dell'Ente (infatti gli importi sono stati inseriti dalla partecipata tra i debiti con segno negativo. Tali accrediti, per quanto esposto, non sono stati registrati nelle scritture dell'Ente. La partecipata ha comunicato peraltro che il loro recupero avverrà senza alcun effettivo rimborso diretto, bensì mediante storno dalle fatture di bollettazione a carico dell'Ente. Per quanto sopra, la differenza può ritenersi sostanzialmente riconciliata, essendo destinata a



riassorbirsi automaticamente. La presente nota viene sottoscritta anche dal Revisore Unico, Dr Alessandro Da Re, per asseverazione delle risultanze in essa contenute".

Al riguardo, si osserva che viene a mancare la annotazione contabile e la doverosa registrazione nella contabilità dell'ente, così come l'eventuale parziale compensazione tramite un giro contabile.

Sempre a rapporti di debito/credito si riferiscono le criticità riguardanti la partecipazione al Consorzio Bacino Padova Sud (0,67%, questa partecipazione deriva dalla precedente partecipazione nella misura del 1,41%, nel Consorzio Bacino di Padova 4: in data 16.12.2013 l'organo di revisione aveva espresso parere favorevole all'adesione al nuovo consorzio), ed in particolare all'accollo, da parte del nuovo consorzio Bacino Padova Sud, dei debiti pregressi di Padova Tre S.r.l., affidataria del servizio di gestione igiene-ambientale (peraltro, in data 25/02/2016, era pervenuta alla Sezione - acquisito al prot. Cdc n. 2720 pari data - da parte del capogruppo Consiliare di Pontelongo Democratico -ente consorziato Pontelongo-, la segnalazione appunto di tale presunto accollo).

Nell'anno 2014, il Consorzio ha registrato un risultato positivo pari ad € 29.399, al netto di imposte di esercizio correnti pari ad € 50.459, che va ad incrementare l'avanzo utili derivanti dagli esercizi precedenti di € 18.673 per un patrimonio netto, accertato al 31.12.2014, pari ad € 799.957 di cui Euro 751.884 di fondo di



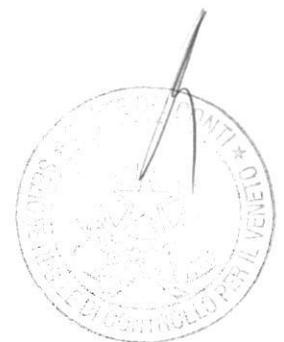
dotazione iniziale. Si evince, quindi, un sostanziale decremento di quasi il 50%, del patrimonio netto rispetto al 2013 (quando il patrimonio netto era pari ad € 1.526.501) e, con riferimento a ciò, dalla nota integrativa emerge quanto segue: *"Il Consorzio, con verbale di assemblea straordinaria del 14 gennaio 2014, ha modificato il Fondo iniziale di Dotazione di originari euro 1.507.828, destinando euro 751.884 al Fondo di Dotazione e il rimanente, pari ad euro 755.944, a Riserva Straordinaria, vincolata esclusivamente, e completamente utilizzata alla fine dell'esercizio, alla copertura diretta di poste patrimoniali riferite trasferimento dei contratti di servizio, così come previsto dall'art. 7) dell'atto costitutivo del Consorzio".*



Dalla relazione del Presidente del Consiglio di Amministrazione del Consorzio medesimo si evince, altresì, che *"Per completare le operazioni di riorganizzazione dei servizi, nell'ottica di poter gestire direttamente con provvedimenti adeguati a garantire l'equilibrio finanziario tra costi e ricavi a seguito dell'incremento esponenziale dei crediti non riscossi, il Consorzio, dopo aver analizzato attentamente l'andamento del fenomeno del non riscosso nel corso del 2014 interessando attivamente in tale analisi anche i Comuni convenzionati, ha richiesto al Concessionario la cessione dei crediti non riscossi al 31.12.2014, per un importo di euro 9.748.147 e contestuale accollo delle posizioni debitorie relative alla gestione, di pari importo, con efficacia dal 31.12.2014. Ciò permetterà al Consorzio di*

intervenire direttamente per tramite dei Comuni nell'utilizzo di strumenti idonei a contenere eventuali aumenti tariffari consistenti ed alternativi al semplice aumento delle tariffe come più volte richiesto dalle amministrazioni stesse. Un altro Atto di sensibile rilevanza ai fini programmatori e di bilancio è rappresentato dalla delibera dell'Ente del 19/12/2014 che prevede una serie di azioni finalizzate al recupero dei mancati incassi relativi alle gestioni fino al 31.12.2013, con l'obiettivo finale del pagamento dei debiti verso i fornitori dei servizi. Tale azione stabilisce l'inserimento, in 7 annualità dei Piani Economico Finanziari dei Comuni, di una componente aggiuntiva alla quota base o alla quota fissa delle relative tariffe per gli anni 2015 - 2021, quale Recupero Esercizi Precedenti (R.E.P.), dando, altresì, la possibilità ai Comuni che ne faranno richiesta di intervenire per la copertura del suddetto recupero anche mediante l'impegno di fondi propri".

I crediti dell'attivo circolante sono passati da un valore di € 31.158,00 del 2013 ad € 14.048.183,00 del 2014 (di cui 9.748.147 trasferiti da Padova Tre S.r.l.), e si rinvencono "Debiti v/fornitori c/accollo Padova Tre Srl" di pari importo (€ 9.748.147) scadenti a oltre dodici mesi e, al riguardo, si legge nella nota integrativa quanto segue "il Consorzio, in qualità di unico soggetto gestore del servizio pubblico di igiene urbana, al fine di evitare importanti ripercussioni in ambito tariffario, si è fatto proprio, mediante accollo e con efficacia 31 dicembre 2014, delle



posizione debitorie riferite alle fatture emesse e non ancora pagate a tale data delle gestioni del servizio di igiene urbana svolto dalla società concessionaria Padova Tre Srl, e precisamente, per l'importo di euro 7.000.000, nei confronti di Sesa Spa e rimborsabili in rate mensili nell'arco di sette esercizi e, per l'importo di euro 2.748.147, nei confronti di De Vizia Transfer Spa e rimborsabili nel medio periodo. Tale accollo rappresenta il corrispettivo della cessione di altrettanti crediti non riscossi al 31 dicembre 2014 nei confronti degli utenti della gestione, per il quale si rimanda a quanto esposto nella voce C) Attivo circolante - II. Crediti - Crediti v/Utenti Comuni convenzionati trasferiti da Padova Tre Srl della presente Nota Integrativa".

Si evincono altresì, debiti verso controllate per € 9.035.796 con riferimento ai quali si tratterebbe di "debito di natura commerciale maturato nei confronti della "Padova Tre Srl". Nel rispetto del principio del quadro fedele della rappresentazione della situazione patrimoniale del presente bilancio, si evidenzia che i debiti verso la società controllata "Padova Tre Srl", pari ad euro 9.035.796, trovano la totale compensazione legale e giuridica nell'esercizio 2015 con i relativi crediti".

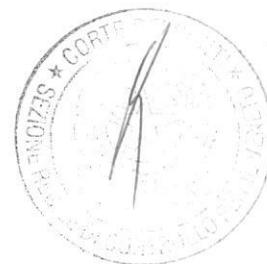
Altresì, tra i debiti è presente la voce "Acconti" per complessivi € 10.463.621, e nella nota integrativa viene precisato quanto segue "La voce "Acconti" accoglie il valore delle anticipazioni dei prelievi delle gestioni dei servizi di igiene urbana (TIA-TARES), delle

utenze domestiche e non domestiche emesse nel mese di dicembre 2014 e riferite al I° trimestre dell'esercizio 2015. Le anticipazioni riferite alle utenze domestiche ammontano ad euro 2.683.441 e sono state emesse nei confronti degli utenti direttamente dal consorzio; le anticipazioni riferite alle utenze domestiche "a corrispettivo" e alle utenze non domestiche ammontano ad euro 7.779.880 e sono state emesse nei confronti degli utenti direttamente dalla società partecipata e concessionaria del servizio Padova Tre Srl, per conto del consorzio".

Ancora, nella voce "ratei e risconti" (ammontante a complessivi € 21.363.824) sono ricompresi € 21.363.752 inerenti "Costi Sospesi su conguagli gestioni servizi igiene ambiente".

Nella dichiarazione ex art. 147 *quinquies* comma 3, del D.Lgs. 267/2000, sottoscritta dall'organo dei revisori, dal Sindaco e dal Responsabile Finanziario del Comune di Masi veniva relazionato quanto segue:

- *"con riferimento al bilancio finanziario 2014 di questo Comune, non emergono effetti sulle risultanze del rendiconto approvato e conseguentemente sugli equilibri finanziari dell'Ente dallo stesso risultanti;*
- *con riferimento alle gestioni successive, le criticità sopra esposte non risultano al momento valutabili in termini di effetti sul bilancio, essendo gli stessi legati all'effettiva attuazione dei correttivi proposti e alla loro efficacia rispetto agli obiettivi*



prefissati; l'Ente dovrà monitorare con attenzione l'eventuale mancato raggiungimento di detti obiettivi, al fine di identificare prontamente l'insorgenza di oneri a carico del proprio bilancio".

Da informazioni in possesso della Sezione, alla data del 6 febbraio 2017, peraltro, il bilancio 2015 del Bacino Padova Sud non risulta ancora approvato.

Inoltre, in data 15 febbraio 2016 perveniva a mezzo mail esposto, a firma dell'Organo di revisione di altro comune consorziato, avente ad oggetto la delibera del Consiglio Comunale relativa ad una convenzione con il Consorzio Padova Sud per la gestione in forma associata del prelievo per la copertura dei costi afferenti al servizio di igiene urbana e di altri servizi minori ai sensi dell'art.

30 del D. Lgs. 267/2000. All'esposto veniva allegata copiosa documentazione.

Seguiva, in data 25 febbraio 2017, analogo esposto di taluni consiglieri comunali del medesimo Ente, anch'esso corredato da ampia documentazione.

Nell'esposto venivano segnalate, tra l'altro, situazioni di criticità finanziaria ed economico-patrimoniale del Consorzio Padova Sud, asseritamente derivanti in larga misura da un'operazione di accollo, avvenuta nel corso dell'esercizio 2015, da parte del medesimo Consorzio di passività della partecipata Padova Tre s.r.l. per circa 9 milioni di euro, con potenziali future ricadute negative sui bilanci del Consorzio medesimo e, indirettamente, su quelli dei Comuni consorziati.

Dalla documentazione versata in atti, ed in particolare dal verbale del Consiglio di Amministrazione del Consorzio Padova sud del 16 marzo 2015, risulta peraltro che l'operazione indicata nell'esposto è più complessa e consiste nella contestuale acquisizione, da parte del Consorzio Padova Sud, di crediti non riscossi dalla Padova Tre s.r.l. per € 9.748.147,23 e di accollo di posizioni debitorie (facenti capo alla medesima) di pari importo e relative alla gestione fino al 31.12.2014, per le quali risultavano esistenti piani di rientro concordati con le ditte debtrici.

Risulta, inoltre, che sulle questioni oggetto dell'esposto sono in corso attività investigative svolte dalla Guardia di Finanza, nonché la pendenza di un procedimento innanzi alla Procura della Repubblica di Padova.

Attesa la possibile rilevanza -a valere sui futuri esercizi dei Comuni aderenti al Consorzio- dei profili finanziari ed economico-patrimoniali dei fatti oggetto di segnalazione, la Sezione rappresenta 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.

I suddetti obblighi e cautele sono inscindibilmente connessi alla natura pubblica delle risorse finanziarie impiegate: è, dunque, evidente la necessità per il Comune di effettuare un effettivo



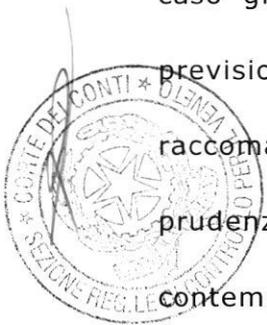
monitoraggio sull'andamento gestionale delle stesse, con puntuale azione di preventiva verifica e controllo in merito alle attività svolte mediante il diligente esercizio di quei compiti di vigilanza (es., sul corretto funzionamento degli organi, sull'adempimento degli obblighi contrattuali), d'indirizzo (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, inoltre, sottolinea 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.

Ciò premesso, diviene di logica e palmare evidenza la necessità per il Comune di Masi, indipendentemente dalla consistenza più o meno ampia delle proprie partecipazioni, anche indirette, ed in particolare, in forza delle criticità rilevate, e alla partecipazione nel Consorzio Bacino Padova Sud di effettuare un effettivo monitoraggio sull'andamento gestionale delle stesse.

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

Infatti, la necessità in altri termini di effettuare una seria indagine sui costi e ricavi e sulla stessa pertinenza dell'oggetto



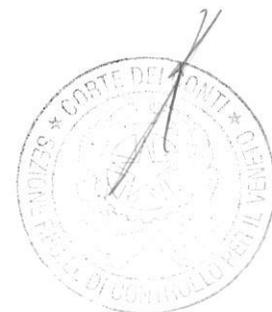
sociale alle finalità dell'ente, non può prescindere da un'azione preventiva di verifica e controllo da parte del Comune in merito alle attività svolte dai propri organismi partecipati.

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

Le anzidette criticità in ordine alla *governance* delle società e aziende partecipate avrebbero dovuto nello specifico indurre il Comune - in sede di adozione del Piano di razionalizzazione delle partecipazioni previsto dall'art. 1, comma 611 e successivi della legge 190/2014 - ad effettuare in ogni caso una seria revisione delle partecipazioni e una rinnovata riflessione sul mantenimento delle stesse: il che, come risulta, non è avvenuto.

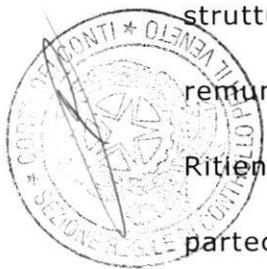
L'esame della documentazione versata in atti delinea l'emersione di situazioni che afferiscono o sono ascrivibili -almeno in astratto- alle ipotesi contemplate dall'art. 1, comma 611 e successivi della legge 190/2014, che contempla i seguenti criteri:

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.

Ritiene tuttavia la Sezione che la complessiva valutazione delle partecipazioni societarie debba essere nuovamente oggetto di scrutinio da parte dell'ente alla luce della nuova previsione contenuta nell'art. 24 del D. Lgs. n. 175/2016 che prevede una revisione "straordinaria" delle partecipazioni detenute direttamente o indirettamente dalle amministrazioni pubbliche, le quali, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del provvedimento, e cioè entro il 23 marzo 2017 sono tenute ad effettuare, con provvedimento motivato, la ricognizione di tutte le partecipazioni possedute individuando quelle che devono essere alienate ovvero oggetto di operazioni di razionalizzazione, fusione o soppressione, anche mediante messa in liquidazione o cessione.



La norma prevede che a tal fine, il provvedimento di ricognizione, anche dall'esito negativo, è inviato al Ministero dell'Economia e delle Finanze, secondo le modalità di cui all'art. 17 del d.l. n. 90/2014. Tale provvedimento di ricognizione costituisce l'aggiornamento del Piano di razionalizzazione previsto dalla legge di stabilità 2015 (art. 1, commi 611 e 612, legge 190/2014), fermo restando l'obbligo per le amministrazioni pubbliche di trasmettere – comunque – entro il 31 marzo 2016 il resoconto del "vecchio" piano di razionalizzazione.

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

Ancora, quanto alla particolare criticità sottesa alla partecipazione al Consorzio Bacino Padova Sud e a Centro Veneto Servizi S.p.A., la Sezione rileva altresì che l'obbligo - sancito dall'art. 6 comma 4, del decreto legge n. 95/2012 - di allegare al rendiconto a partire dall'esercizio finanziario 2012, una nota informativa contenente la verifica dei crediti e debiti reciproci tra l'Ente e le società partecipate, asseverata dai rispettivi organi di revisione (dell'ente e della società partecipata) risponde ad una prassi di buona amministrazione ed al principio di veridicità dei bilanci dell'ente locale e della partecipata (Corte costituzionale n. 239/2012).

Infatti la norma prevede che in caso di discordanza, il Comune debba adottare senza indugio, e comunque non oltre il termine dell'esercizio finanziario in corso, i provvedimenti necessari ai fini della riconciliazione delle partite debitorie e creditorie e ciò



perché l'ammontare del credito vantato (o del debito dovuto) dalla partecipata nei confronti dell'ente locale controllante deve corrispondere alla posta debitoria (o creditoria) iscritta nel bilancio dell'ente locale.

La discrasia contabile, con l'andar del tempo, rischia di determinare la formazione di debiti fuori bilancio e di potenziali rischi sugli equilibri finanziari dell'ente locale. È utile sottolineare infatti che la norma *"si pone l'obiettivo di arginare il disallineamento delle poste debitorie e creditorie che spesso si riscontra nei bilanci della partecipata e dell'ente pubblico socio. L'obiettivo, pertanto, è quello di offrire dati certi circa i rapporti finanziari tra l'ente pubblico e la partecipata e di stimolare, se necessario, processi di correzione di eventuali discordanze"* (Corte dei conti, Sez. Lombardia, parere 479/2013).

A tal proposito, oltre a sottolineare che ora l'obbligo di dare dimostrazione della conciliazione dei rapporti debitori/creditori già previsto, per enti locali, dal d.l. n. 95/2012, è stato esteso a tutti gli enti territoriali (art. 11, co. 6, lett. j, D. Lgs. n. 118/2011, integrato dal d.lgs. n. 126/2014), questa Sezione rileva che la disposizione ex art. 6, comma 4 del decreto legge 95/12 ha come obiettivo di porre un freno al disallineamento delle poste debitorie e creditorie nei bilanci degli organismi partecipati e dell'ente pubblico controllante.

Con questa disposizione, in conclusione, si vuole raggiungere la certezza dei rapporti finanziari tra l'ente pubblico e la partecipata

in modo tale da evitare il crearsi di situazioni debitorie nascoste che possano incidere sugli equilibri finanziari dell'ente controllante.

In proposito, nel caso l'ente partecipante e il suo Collegio di revisione non rilevino, nel bilancio certificato dell'organismo partecipato, la chiara esposizione delle singole poste di credito e di debito, l'amministrazione partecipante dovrà curare le seguenti incombenze:

- asseverazione da parte del proprio collegio dei revisori dei conti dei dati ottenuti dalla propria contabilità finanziaria;
- inviare i dati asseverati alle società partecipate oggetto dall'attività di conciliazione, per il confronto con le risultanze delle contabilità societarie;
- asseverazione dei dati da parte dell'organo di revisione della società partecipata e successiva trasmissione della nota informativa all'ente controllante, nella quale venga fornito analitico riscontro dell'eventuale concordanza o discordanza con le risultanze presenti nel bilancio dell'ente;
- nel caso di mancata concordanza, l'Ente partecipante è tenuto a compiere una precipua analisi volta ad identificare le cause determinanti la divergenza dei risultati, adottando senza indugio, e comunque non oltre il termine dell'esercizio finanziario in corso, i provvedimenti necessari ai fini della riconciliazione delle partite debitorie e creditorie.



P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto, in base alle risultanze della relazione resa dall'organo di revisione e della successiva istruttoria:

- accerta il mancato invio, da parte dell'Ente, del Piano di razionalizzazione e della relazione sui risultati conseguiti con lo stesso di cui all'art. 1, commi 611 e 612 della L. 190/2014,;
- raccomanda una più attenta *governance* nei confronti degli organismi partecipati dall'Ente, anche con riferimento alla fondamentale conciliazione dei rapporti debitori/creditori e alla necessità di garantire l'Ente dai rischi di eventi che pregiudichino gli equilibri di bilancio scaturenti dai rapporti con gli anzidetti organismi partecipati, con 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;
- invita l'amministrazione comunale di Masi a porre in essere le necessarie iniziative per evitare nelle future gestioni il verificarsi di criticità;
- si riserva, in sede di esercizio dei medesimi controlli sugli esercizi finanziari successivi di verificare che l'amministrazione si sia attivata nel senso indicato;
- dispone la trasmissione della presente Deliberazione, a cura del Direttore della segreteria, al Presidente del Consiglio comunale, al Sindaco nonché all'organo di revisione dei conti



del Comune di Masi (PD) per quanto di rispettiva competenza.

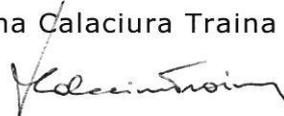
Così deliberato in Venezia, nella Camera di Consiglio del 15 febbraio 2017.

Il magistrato relatore

Il Presidente

Dott. Tiziano Tessaro

Dott.ssa Diana Calaciura Traina



Depositato in Segreteria il 10/7/2017

IL DIRETTORE DI SEGRETERIA

Dott.ssa Raffaella Brandolese

