



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

Nell'adunanza del 11 ottobre 2018

composta dai magistrati:

Diana CALACIURA TRAINA	Presidente
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 bilancio 2017);

VISTA la legge 27 dicembre 2017 n. 205 (legge di bilancio 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 Piacenza d’Adige (PD);

VISTA la nota prot. n. 6374 del 23 luglio 2018, 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. 2988 del 14 agosto 2018, acquisita al protocollo Cdc n.7173 del 14 agosto 2018;

VISTA l’ordinanza del Presidente n. 50/2018 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*



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 costituzionale 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 Piacenza d'Adige (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.

Spesa del personale

Con riferimento alla spesa del personale, emerge, seppur in misura contenuta, lo sfioramento del parametro di deficitarietà n. 6 del D.M 18/02/2013 "*Volume complessivo delle spese di personale a vario titolo rapportato al volume complessivo delle entrate correnti desumibili dai titoli I, II e III superiore al 40 per cento per i comuni inferiori a 5.000 abitanti, superiore al 39 per cento per i comuni da 5.000 a 29.999 abitanti e superiore al 38 per cento per i comuni oltre i 29.999 abitanti*", l'incidenza della spesa del personale si assestava, infatti, al 40,79%.

L'Amministrazione Comunale precisava a tal riguardo che "*mentre la spesa del personale viene imputata nel conteggio dell'Ente anche per la quota sostenuta dall'Unione, nelle entrate correnti non vengono considerate quelle proprie dell'Ente*"



imputate nel bilancio dell'Unione".

Indebitamento

La preoccupazione che emerge in relazione alle risultanze istruttorie circa il potenziale vulnus agli equilibri di bilancio, riferibile all'inosservanza delle regole contenute nella normativa sull'armonizzazione contabile, appare corroborata dall'avvenuto sfioramento del parametro di deficitarietà n. 7 del D.M 18/02/2013 *"Consistenza dei debiti di finanziamento non assistiti da contribuzioni superiore al 150 per cento rispetto alle entrate correnti per gli enti che presentano un risultato contabile di gestione positivo e superiore al 120 per cento per gli enti che presentano un risultato contabile di gestione negativo (fermo restando il rispetto del limite di indebitamento di cui all'art. 204 del TUEL)"*, lo stock complessivo del debito (stock debito/entrate correnti) si attestava al 138%.

La criticità dello sfioramento del parametro ministeriale di deficitarietà strutturale n. 7 emerge per tabulas dalla documentazione versata in atti. Tale circostanza, pur nel pieno rispetto di quanto stabilito dall'art. 204 TUEL, potrebbe determinare una sensibile attenuazione della possibilità, per l'Ente, di far fronte alle proprie obbligazioni. Sul piano finanziario, tale valutazione trova indiretto riscontro nella mancata scelta di attivarsi sulla componente di spesa corrente che deriva dall'indebitamento. Alla luce di quanto evidenziato, si ritiene pertanto opportuno segnalare che, anche in relazione alla difficile situazione generale della finanza pubblica, ogni azione tesa alla limitazione del debito entro limiti fisiologici e al contenimento della relativa componente di parte corrente, rappresenta un modello di sana gestione finanziaria, la cui verifica e attuazione deve tenere del contesto generale in cui si opera.

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

La preoccupazione che venga garantita la sostenibilità dell'indebitamento viene affrontata anche nella legge rinforzata 24 dicembre 2012, n. 243 attuativa del nuovo articolo 81 della Costituzione, recante *"Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma della Costituzione"* (art. 81 riformulato dalla Legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1). Appare di palmare evidenza che ogni ente locale e la stessa Regione dovranno sin d'ora tenere in debita considerazione, anche nel ricorso alla contrazione dei mutui autorizzati o autorizzabili, questa nuova realtà giuscontabile che pone necessariamente gli enti interessati dalla norma a dover confrontare il proprio indebitamento con quello di tutti gli enti territoriali contemplati nel comma 1, dell'articolo 10 della legge 243/2012, al fine di rendere coerente con i nuovi vincoli normativi il livello complessivo dell'indebitamento a livello regionale.

L'irregolarità derivante dallo sfioramento di uno dei parametri di valutazione della deficitarietà appare, quindi, potenzialmente foriera di futuri pregiudizi, atteso, nel caso in specie, che l'entità rilevata ben potrebbe incidere in sede di mantenimento degli equilibri



di bilancio del Comune e che, comunque, non è certamente indice di sana gestione finanziaria.

Applicazione principi contabilità finanziaria di cui al D. Lgs. n. 118/2011

Con riferimento al fondo crediti dubbia esigibilità non risulta effettuato alcun accantonamento a valere sul risultato di amministrazione. Per quanto concerne le entrate da recupero evasione tributaria, a fronte di un accertamento di € 20.000,00 risultano riscossioni per € 1.908,24 e nessun accantonamento per FCDE. Altresì, in sede di rendiconto 2014 si evincevano accertamenti a tale titolo per € 15.000,00 con riferimento all'anno 2013 e per € 6.000,00 con riferimento all'anno 2014, senza che vi fosse alcuna indicazione in merito alle relative riscossioni. I residui attivi del titolo I e III all'01.01.2015, ammontanti ad € 20.985,54, risultavano interamente riscossi nel corso del 2015 ed i residui di tali titoli al 31.12.2015 ammontavano a complessivi € 35.376,67.

L'Amministrazione Comunale, in sede istruttoria, precisava che *"Si prende atto di quanto indicato in merito al risultato di amministrazione e al FCDE."*

Per quanto concerne le entrate da recupero evasione tributaria, si comunica che:

- *nel 2014 dell'accertamento di € 15.000,00 del 2013 sono stati riscossi € 6.078,471 ed eliminati € 8.921,59*
- *nel 2015 dell'accertamento di € 6.000,00 del 2014 sono stati riscossi € 1.470,40 e di pari importo rideterminati in fase di riaccertamento dei residui.*

Si riporta il dettaglio dei residui al 31/12/2015:

- *€ 18.091,76 ICI/IMU annualità pregresse*
 - *€ 1.350,00 imposta comunale pubblicità*
 - *€ 3.345,40 add.le com.le IRPEF*
 - *€ 1.450,40 TASI*
 - *€ 6.739,11 Fondo Solidarietà Com.le*
 - *€ 2.000,00 Fitti attivi da fabbricati*
 - *€ 2.400,00 Contributo da Fondazione CARIPARO*
- per complessivi € 35.376,67.*

Tali residui sono stati interamente riscossi nel 2016, ad esclusione del Contributo dalla Fondazione CARIPARO incassato per € 1.600,00 nel 2016 ed eliminato per € 800,00 nel 2017 a seguito di rendicontazione del progetto e minore spesa relativa."

La Sezione rileva, pertanto, la non corretta applicazione del principio contabile in ordine al relativo accantonamento al FCDE nelle due fasi, quella iniziale della previsione e, quella finale, a rendiconto.

Infine, si evidenzia che, difformemente da quanto previsto al punto 7 dal principio contabile applicato (allegato 4/2 al D. Lgs. n. 118/2011), risultano imputati ai servizi c/terzi il "Rimborso spese per consultazioni elettorali" per € 6.503,00.



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, radicandone pertanto sia la giurisdizione che il controllo della Corte dei conti. I suddetti obblighi e cautele sono inscindibilmente connessi alla natura pubblica delle risorse finanziarie impiegate e, pertanto, non vengono meno 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 Piacenza d'Adige, 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 è 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 similari 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 contempi 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 Piacenza d'Adige (PD) 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 Piacenza d'Adige (PD), nel concludere l'esame ex art. 1, comma 166, della legge n. 266/2005:

- rileva lo sfioramento del parametro di deficitarietà ministeriale n. 6 con riferimento alla spesa del personale;
- rileva lo sfioramento del parametro di deficitarietà ministeriale n. 7 con riferimento allo stock del debito;
- 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 alla Fondo crediti dubbia esigibilità e alla corretta



contabilizzazione delle poste inerenti le spese elettorali - erroneamente allocate alle partite di giro - secondo quanto previsto dal principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria di cui all'allegato n. 4/2 del decreto legislativo n. 118/2011;

- invita al costante e attento monitoraggio della partecipata "Consorzio Padova Sud", nonché all'esercizio puntuale dei compiti di vigilanza, in particolare in considerazione degli avvenimenti che hanno coinvolto lo stesso, chiedendo al Segretario Comunale di aggiornare questa Sezione in conseguenza di tutti i rilevanti accadimenti che dovessero seguire.

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 al Revisore dei conti del Comune di Piacenza d'Adige (PD) per quanto di rispettiva competenza.

Così deliberato in Venezia, nella Camera di Consiglio del 11 ottobre 2018.

IL MAGISTRATO RELATORE


Amedeo Bianchi

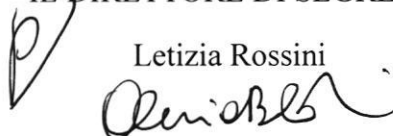
IL PRESIDENTE

Diana Calaciura Traina



Depositata in Segreteria il **11 GIU. 2019**

IL DIRETTORE DI SEGRETERIA


Letizia Rossini

