

Deliberazione n. 335 /2017/PRSE



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 Soave



sulla base dei criteri indicati dalla Sezione delle Autonomie con la deliberazione sopra indicata;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 8/2017, che ha deferito la questione all'esame collegiale della Sezione per la pronuncia specifica ex art 1, commi 166 e seguenti, della L. 266/2015;

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. L'articolo 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 ha attribuito alle Sezioni regionali della Corte dei conti una tipologia di controllo avente ad oggetto i bilanci di previsione ed i rendiconti degli enti locali. Tale controllo si svolge sulla base di relazioni - redatte in conformità alle linee guida approvate in sede centrale - nelle quali gli organi di revisione danno conto del rispetto degli obiettivi annuali posti dal Patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dagli articoli 119, comma sesto, Cost. e 202, comma 1, TUEL e di ogni altra grave irregolarità contabile o finanziaria in ordine alle quali l'amministrazione non abbia adottato le misure correttive segnalate dall'organo di revisione.

Detto controllo, ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità, si affianca, completandolo, al controllo sulla gestione in senso stretto che, avendo ad oggetto l'azione amministrativa nel suo complesso e servendo ad assicurare che l'uso delle risorse pubbliche avvenga nel modo



più efficace, economico ed efficiente, tralascerebbe di occuparsi anche degli aspetti di natura finanziaria e della struttura e della gestione del bilancio che, viceversa, costituiscono l'oggetto del controllo ex art. 1, comma 166, L. 266/2005 (Corte cost. 7 giugno 2007, n. 179 e 9 febbraio 2011, n. 37).

Qualora dall'esame delle relazioni pervenute o eventualmente anche sulla base di altri elementi, le sezioni regionali accertino che l'ente abbia assunto comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria ovvero che non abbia rispettato gli obiettivi posti dal patto, adottano specifica pronuncia e vigilano sull'adozione, da parte dell'ente locale, delle necessarie misure correttive.

Tanto l'adozione di specifiche pronunce di grave irregolarità contabile, quanto la segnalazione di irregolarità non gravi ovvero di sintomi di criticità, hanno lo scopo di riferire all'organo elettivo e di dare impulso alle opportune misure correttive, la cui congruità potrà essere valutata dalla Sezione nell'ambito del controllo sull'intero ciclo di bilancio.

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

permanente per il coordinamento della finanza pubblica. Come precisato dalla Sezione delle Autonomie (deliberazione 2/AUT/2012/QMIG), l'articolo 6, comma 2,- del d.lgs. citato conferma le attribuzioni intestate alle sezioni regionali di controllo le quali, una volta riscontrate le gravi criticità nella tenuta degli equilibri- di bilancio da parte dell'ente, tali da provocarne il dissesto, non si limitano a vigilare sull'adozione delle misure correttive tempestivamente proposte, come già previsto dall'articolo 1, comma 168, L. n. 266/2005, bensì accertano il loro adempimento entro un termine determinato dalle sezioni stesse (punto n. 4 della deliberazione). Inoltre, il d.l. 10 ottobre 2012, n. 174 convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 dicembre 2012, n. 213 ha, tra l'altro, ulteriormente potenziato la vigilanza sull'adozione delle misure correttive prevedendo, all'art. 3, comma .1, lettera e), che l'accertamento da parte delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti di "squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spesa, della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria, o del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno comporta per gli enti interessati l'obbligo di adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio. Tali provvedimenti sono trasmessi alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti che li verificano nel termine di trenta giorni dal ricevimento. Qualora l'ente non provveda alla trasmissione dei suddetti provvedimenti o la verifica delle Sezioni regionali di controllo dia esito negativo, è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata



accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria."

Uno specifico approfondimento è stato svolto, sulla scorta delle indicazioni ermeneutiche fornite dalla Sezione Autonomie, 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 e sfociato nelle specifiche note, ricordate in premessa, per la rilevazione delle criticità gestionali.

2. Ciò doverosamente precisato e passando ora all'esame delle criticità riscontrate a seguito dell'esame della relazione redatta ai sensi dell'art. 1, commi 166 e ss., della richiamata legge n. 266/2005, dall'Organo di revisione, relazione sul rendiconto 2014, e dai dati in possesso di questa Corte, sono emerse le criticità seguenti.

Dall'esame della delibera giunta n. 53 del 30 aprile 2015 con la quale l'amministrazione ha approvato il riaccertamento straordinario dei residui, sono emerse le seguenti criticità:

- la reimputazione dei residui attivi (di parte corrente per € 548.753,22 e

di parte capitale per € 216.394,07) e dei residui passivi (di parte corrente per € 934.151,48 e di parte capitale per € 415.713,02) e quindi di tutte le obbligazioni non scadute all'esercizio 2015;

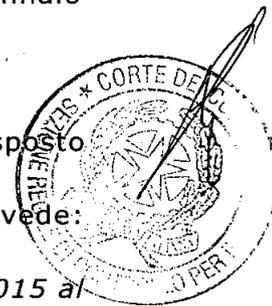
- sono stati eliminati definitivamente residui attivi per € 149.467,66 e residui passivi per € 226.675,72.

- il risultato di amministrazione all'1 gennaio 2015 risulta pari ad € 4.593.396,57. L'amministrazione ha provveduto ad accantonare la somma di € 32.990,49 a titolo di FCDE e ha vincolato la somma di € 3.274.074,51 (pari alla quota vincolata al risultato di amministrazione al 31/12/2014) per spese di investimento;

- ne deriva che il risultato di amministrazione disponibile al 1 gennaio 2015 (dopo il riaccertamento straordinario) è pari ad € 1.286.331,57.

Come noto, tale operazione si è resa necessaria sulla base del disposto normativo di cui all'art. 3, comma 7, del d.lgs. 118 del 2011 che prevede:

"Al fine di adeguare i residui attivi e passivi risultanti al 1° gennaio 2015 al principio generale della competenza finanziaria enunciato nell'allegato n. 1, le amministrazioni pubbliche di cui al comma 1, con delibera di Giunta, previo parere dell'organo di revisione economico-finanziario, provvedono, contestualmente all'approvazione del rendiconto 2014, al riaccertamento straordinario dei residui, consistente: a) nella cancellazione dei propri residui attivi e passivi, cui non corrispondono obbligazioni perfezionate e scadute alla data del 1° gennaio 2015. Non sono cancellati i residui delle regioni derivanti dal perimetro sanitario cui si applica il titolo secondo e i residui passivi finanziati da debito autorizzato e non contratto. Per ciascun residuo eliminato in quanto non scaduto sono indicati gli esercizi nei quali



l'obbligazione diviene esigibile, secondo i criteri individuati nel principio applicato della contabilità finanziaria di cui all'allegato n. 4/2. Per ciascun residuo passivo eliminato in quanto non correlato ad obbligazioni giuridicamente perfezionate, è indicata la natura della fonte di copertura;

b) nella conseguente determinazione del fondo pluriennale vincolato da iscrivere in entrata del bilancio dell'esercizio 2015, distintamente per la parte corrente e per il conto capitale, per un importo pari alla differenza tra i residui passivi ed i residui attivi eliminati ai sensi della lettera a), se positiva, e nella rideterminazione del risultato di amministrazione al 1° gennaio 2015 a seguito del riaccertamento dei residui di cui alla lettera a);

c) nella variazione del bilancio di previsione annuale 2015 autorizzatorio, del bilancio pluriennale 2015-2017 autorizzatorio e del bilancio di previsione finanziario 2015-2017 predisposto con funzione conoscitiva, in considerazione della cancellazione dei residui di cui alla lettera a). In particolare gli stanziamenti di entrata e di spesa degli esercizi 2015, 2016 e 2017 sono adeguati per consentire la reimputazione dei residui cancellati e l'aggiornamento degli stanziamenti riguardanti il fondo pluriennale vincolato;

d) nella reimputazione delle entrate e delle spese cancellate in attuazione della lettera a), a ciascuno degli esercizi in cui l'obbligazione è esigibile, secondo i criteri individuati nel principio applicato della contabilità finanziaria di cui all'allegato n. 4/2. La copertura finanziaria delle spese reimpegnate cui non corrispondono entrate riaccertate nel medesimo esercizio è costituita dal fondo pluriennale vincolato, salvi i casi di disavanzo tecnico di cui al comma 13;

e) nell'accantonamento di una quota del risultato di amministrazione al 1° gennaio 2015, rideterminato in



attuazione di quanto previsto dalla lettera b), al fondo crediti di dubbia esigibilità. L'importo del fondo è determinato secondo i criteri indicati nel principio applicato della contabilità finanziaria di cui all'allegato n. 4.2. Tale vincolo di destinazione opera anche se il risultato di amministrazione non è capiente o è negativo (disavanzo di amministrazione)".

Il principio contabile generale n. 16 della competenza finanziaria, cd. "potenziata", prevede che le obbligazioni siano registrate quando l'obbligazione sorge, con imputazione alle scritture contabili degli esercizi in cui l'obbligazione è esigibile. Pertanto, mediante l'attività di riaccertamento straordinario, l'Ente può individuare quei residui che, se pur corrispondendo ad obbligazioni perfezionate, non sono esigibili nell'esercizio in cui tali obbligazioni sono sorte (come previsto dal previgente sistema contabile), bensì in esercizi successivi in cui tali impegni vanno registrati nelle corrispondenti scritture contabili.

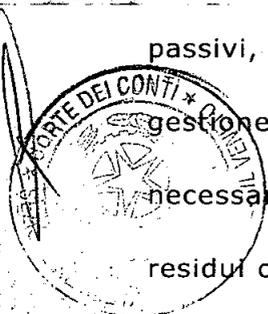
Va rammentato (Sezione delle Autonomie n. 4/SEZAUT/2015/INPR) che *"Un corretto riaccertamento straordinario dei residui – dal lato sia delle entrate che delle spese – e l'istituzione di un "idoneo" Fondo crediti di dubbia esigibilità, costituiscono strumenti basilari per la partenza della nuova contabilità e per la salvaguardia dell'equilibrio unitario della finanza pubblica, che trova nei novellati artt. 81, 97, 117 e 119 Cost. il parametro cui deve informarsi l'attuazione della predetta disciplina (in tal senso, cfr. C. cost., sentenza n. 88 del 2014)".*

Dall'esame della deliberazione giunta con la quale il Comune ha approvato il prospetto di riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi, è emerso che le reimputazioni hanno riguardato esclusivamente



l'esercizio 2015, evenienza quest'ultima che può suscitare alcune perplessità circa la correttezza della procedura seguita dall'Ente: infatti, afferma la Sezione delle Autonomie della Corte dei conti (delibera n. 32 del 2015), relativamente alla corretta determinazione del fondo pluriennale vincolato che *"...la reimputazione al solo esercizio 2015 dei residui passivi coperti dal fondo pluriennale vincolato, o fattispecie analoghe riferite ad un arco temporale fittizio, evidenziano una carenza di programmazione e una conseguente grave irregolarità contabile nell'applicazione del principio di competenza finanziaria potenziata, in quanto l'esigibilità del residuo passivo non è stata determinata correttamente"*.

La evidenziata circostanza potrebbe aver inciso sull'esigibilità dei residui passivi, con la conseguente compromissione della corretta costituzione e gestione del fondo pluriennale vincolato. Per verificare ciò si è reso necessario un approfondito esame del riaccertamento straordinario dei residui operato dall'Ente ai sensi dell'art. 3, comma 7, del d.lgs. n. 118 del 2011, e di tutta la documentazione correlata, al fine di comprendere la reale situazione finanziaria dell'Ente medesimo (e del correlato risultato di amministrazione) Com'è noto, il riaccertamento straordinario ha la finalità di adeguare l'ammontare dei residui ante riforma (nel caso di specie i residui presenti in bilancio al 31 dicembre 2014) al principio della competenza finanziaria potenziata. Pertanto non appare conforme allo spirito della legge ed è potenziale causa di anomalia di trattamento tra situazioni similari, l'utilizzo di tale strumento per "sanare" il bilancio dalle conseguenze di gestioni pregresse non rispettose dei principi contabili e degli equilibri finanziari.



Diversamente argomentando si determinerebbero ingiustificate disparità di trattamento, ad esempio, tra un Comune che, correttamente operando il riaccertamento, o semplicemente perché si trova in situazione di disavanzo di amministrazione al termine dell'esercizio 2014, ricorre alla procedura di riequilibrio e un Comune che, in situazione di disavanzo sostanziale, per mezzo del riaccertamento dissimula la propria situazione finanziaria ripianandola in trent'anni. In tal modo viene meno anche la corretta imputazione della responsabilità finanziaria ed amministrativa di ciascun esercizio finanziario e di coloro che a livello di governo e di amministrazione hanno operato in modo non conforme ai principi contabili. Purtroppo, non va sottaciuto che il principio contabile 9.3 dispone che *"al fine di evitare comportamenti opportunistici, non è possibile effettuare il riaccertamento straordinario dei residui attraverso successive deliberazioni"*. Al riguardo, peraltro la Sezione Autonomie ha ribadito che *"l'operazione è straordinaria, non frazionabile e non ripetibile"* (Sez. Autonomie n. 4/2015). Di talché le risultanze istruttorie evidenziano l'impossibilità di fornire una rappresentazione della situazione contabile in linea con i principi della contabilità armonizzata enunciati espressamente come finalità del coordinamento finanziario, ai fini dell'art. 117, comma 3, Cost.

Quanto all'FCDE, il Responsabile del Servizio Finanziario, rispetto a quanto inserito nel questionario al Bilancio di Previsione 2015, ha precisato che *"sul FCDE accantonato al risultato di amministrazione al 1 gennaio 2015 (€ 32.990,49) e il prospetto di tale FCDE riportato nel questionario al bilancio 2015 (€ 46.000,00) si dichiara che: -il FCDE accantonato al risultato di*



amministrazione al 1 gennaio 2015 è stato determinato applicando le percentuali stabilite dalla normativa sulla media dei residui attivi degli ultimi 5 esercizi, dopo il riaccertamento straordinario, applicando la riduzione finale del 25%; - Il FCDE riportato nel prospetto del questionario al bilancio 2015, in via prudenziale è stato ritenuto opportuno aumentare tale fondo a euro 46.000,00, in quanto si stava procedendo in messa in mora per insolvenza su canoni dovuti dalla società AIPA SRL, gestore del servizio di pubblicità e pubbliche affissioni dell'Ente, quindi proprio per una forma cautelativa si è innalzato tale fondo per assicurare in modo più equo ad un'eventuale inesigibilità di crediti in essere".

La Sezione si riserva di effettuare ulteriori controlli, anche in sede di esame dei rendiconti successivi, per la verifica della corretta applicazione dei principi contabili.

Dall'istruttoria, si ricava comunque - al di là di quanto sin qui scrutinato - una situazione di precarietà degli equilibri di bilancio dovuta a una serie di fattori che permangono dagli esercizi finanziari pregressi; così, per quanto riguarda le entrate derivanti dalla lotta all'evasione, si osserva che la percentuale di riscossione per il 2014 è pari al 54,27% (accertato € 16.162,20 e riscosso € 8.771,07).

Seppur tale risultato non sia marcatamente negativo, il Collegio evidenzia che il forte scostamento tra l'accertato ed il riscosso, nei termini sopra evidenziati, può portare alla formazione di residui attivi che, col passare degli anni, rischiano di divenire difficilmente esigibili, con le inevitabili conseguenze sull'attendibilità del risultato di gestione.

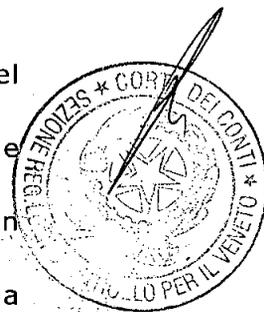
La Sezione, in relazione alla gestione dell'entrata ed in particolare di quella



derivante dall'evasione tributaria di cui trattasi richiama al principio di "prudenza", che deve sempre ispirare l'ente nell'attuazione, in concreto, della delicata fase contabile dell'entrata "...Nel rendiconto il principio della prudenza si estrinseca essenzialmente nella regola secondo la quale le componenti positive non realizzate non devono essere contabilizzate. Le componenti negative devono essere contabilizzate anche se solo presunte", (Cfr. Finalità e postulati dei principi contabili degli enti locali, punto 70) ed in particolare, "Il principio della prudenza applicato alla procedura di accertamento delle entrate deve garantire, se l'ente rileva un risultato positivo di amministrazione, di poter disporre di risorse certe, definite ed esigibili". (Cfr. principio contabile n.2, punto 15)...].

Si rammenta ancora che, a norma dell'art 153 del TUEL, il Responsabile del servizio economico e finanziario è tenuto a verificare che l'accertamento e la riscossione delle entrate avvenga non solo alle scadenze stabilite, ma in misura tale da assicurare un gettito di fine esercizio non inferiore alla previsione.

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



successive modifiche. (cfr. Corte dei Conti, Sezione controllo Toscana, del. n.15/2011, Sezione controllo Puglia n. 162/2014).

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

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

3. Per quanto attiene agli organismi partecipati, la Sezione ritiene doveroso segnalare altresì la presenza di alcune problematiche riscontrate sulla base del questionario e dell'attività istruttoria, che vanno attentamente vagliate nella gestione del bilancio degli esercizi futuri.

La verifica documentale dei dati caricati in Siquel evidenzia che il comune di Soave partecipa in via diretta a diversi organismi: Acque Veronesi scrl (0,61%); Uniservizi spa (26,87%); UNI.CO.G.E. srl (18,11%); Consiglio di Bacino Veronese (0,77%); Consorzio di Bacino Verona 2 del Quadrilatero (1,923%); Consorzio Le Valli (14%). Per contro, le partecipazioni indirette sono: Valliflor (tramite consorzio Le Valli che detiene il 51%) e Vivere Acqua scrl (tramite società AcqueVeronesi che detiene il 18,76%).

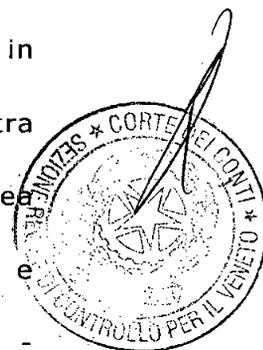
La Sezione intende richiamare l'attenzione dell'Ente sulle criticità rilevate, in particolare con riferimento al Consiglio di Bacino Veronese, che nel 2014 è risultato in perdita di € 63.714, (anche se la perdita deriva dalla trasposizione della contabilità finanziaria a quella economico

patrimoniale, che include ulteriori voci, quali ad esempio le quote di ammortamento).

Desta poi perplessità la circostanza che, dall'esame del piano operativo di razionalizzazione degli organismi partecipati, sembrava che il Comune di Soave intendesse porre all'ordine del giorno dell'assemblea dei soci lo scioglimento della società Vivere Acqua scarl, in quanto presentava elementi di incompatibilità con l'art. 1 comma 611 lett. A) e B) della Legge 190/2014: fatto che poi non è avvenuto.

La Sezione, nell'evidenziare come si denota una generale carenza di governance da parte dell'Ente sulle sue partecipazioni, dirette e indirette, senza sollecitare attivamente il flusso di informazioni dalla propria partecipata in via diretta, anche nel caso specifico teste' descritto, in relazione al complesso rapporto che si pone, a legislazione vigente, tra ente locale e organismi comunque partecipati, vuole sottolineare in linea generale che l'utilizzo di risorse pubbliche impone particolari cautele e obblighi in capo a tutti coloro che - direttamente o indirettamente - concorrono alla gestione di tali risorse, radicandone pertanto sia la giurisdizione che il controllo della Corte dei conti.

I suddetti obblighi e cautele sono inscindibilmente connessi alla natura pubblica delle risorse finanziarie impiegate e, pertanto, non vengono meno neanche a fronte di scelte politiche volte a porre a carico degli organismi partecipati, e dunque indirettamente a carico degli enti locali che partecipano al capitale di tali società, i costi di attività e servizi che, sebbene non remunerativi per il soggetto che li svolge, si prefiggono



tuttavia il perseguimento di obiettivi di promozione economica e sociale a vantaggio dell'intera collettività.

Invero, scelte politiche siffatte, proprio per il negativo e ingente impatto che producono sulle finanze e sul patrimonio dell'ente partecipante (in maniera più o meno rilevante a seconda dell'entità della quota di capitale sociale posseduto), non presuppongono soltanto che quest'ultimo sia in grado di sopportarne i relativi oneri senza pregiudizi per il proprio equilibrio finanziario e patrimoniale. Infatti, anche a fronte di enti dotati di risorse tali da poter far fronte agli oneri connessi alle perdite di detti organismi, le eventuali scelte politiche volte ad addossare tali oneri all'ente e dunque, in definitiva, alla collettività della quale detto ente è esponenziale, richiedono, a monte, approfondite valutazioni in merito alla coerenza dell'attività societaria. Ciò, rispetto:

alla missione istituzionale dell'ente;

all'effettiva produzione di servizi di interesse generale, nonché in merito

ai relativi costi/benefici;

- all'appropriatezza del modulo gestionale;

- alla comparazione con i vantaggi/svantaggi e con i risparmi/costi/risultati offerti da possibili moduli alternativi;

- alla capacità della gestione di perseguire in modo efficace, economico ed efficiente, in un'ottica di lungo periodo, i risultati assegnati, anche in termini di promozione economica e sociale.

Non si può inoltre prescindere, a valle, da un costante e attento monitoraggio in ordine all'effettiva permanenza dei presupposti valutativi che hanno determinato la scelta partecipativa iniziale nonché da

tempestivi interventi correttivi in reazione ad eventuali mutamenti che intercorrano, nel corso della vita dell'organismo, negli elementi originariamente valutati.

Ciò premesso, diviene di logica e palmare evidenza la necessità per il Comune, indipendentemente dalla consistenza più o meno ampia delle proprie partecipazioni, anche indirette, di effettuare un effettivo monitoraggio sull'andamento gestionale delle stesse.

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

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

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

Dall'altro lato, si sottolinea l'esigenza di prestare particolare attenzione allo sviluppo di strutture organizzative e di professionalità interne capaci di consentire all'ente un adeguato espletamento delle funzioni sopra richiamate, grazie anche ad un efficace supporto agli organi di governo



nell'esercizio delle attività di loro competenza nonché all'impiego di idonei strumenti di corporate governance.

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

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

riprovata riflessione sul mantenimento delle stesse anche tenendo conto dei seguenti criteri:

- a) eliminazione delle società e delle partecipazioni societarie non indispensabili al perseguimento delle proprie finalità istituzionali, anche mediante messa in liquidazione o cessione;
- b) soppressione delle società che risultino composte da soli amministratori o da un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti;
- c) eliminazione delle partecipazioni detenute in società che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali, anche mediante operazioni di fusione o di internalizzazione delle funzioni;
- d) aggregazione di società di servizi pubblici locali di rilevanza economica;

e) contenimento dei costi di funzionamento, anche mediante riorganizzazione degli organi amministrativi e di controllo e delle strutture aziendali, nonché attraverso la riduzione delle relative remunerazioni.

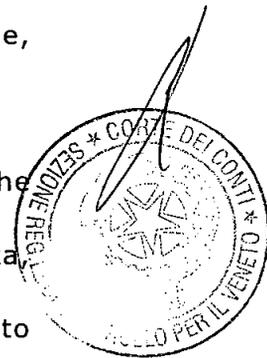
All'uopo la Sezione rammenta, in relazione ai rispettivi ambiti di competenza, che l'art. 24 del D.Lgs. 175/2016 prevede una revisione "straordinaria" delle partecipazioni detenute direttamente o indirettamente dalle amministrazioni pubbliche, le quali, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del provvedimento, e cioè entro il 23 marzo 2017 sono tenute ad effettuare, con provvedimento motivato, la ricognizione di tutte le partecipazioni possedute individuando quelle che devono essere alienate ovvero oggetto di operazioni di razionalizzazione, fusione o soppressione, anche mediante messa in liquidazione o cessione .

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

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

P.Q.M.

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



istruttoria:

- accerta la potenziale criticità costituita dalla reimputazione, al termine dell'operazione di riaccertamento straordinario, di tutte le obbligazioni non scadute al solo esercizio 2015 ;
- accerta il permanere di una persistente situazione di fragilità degli equilibri di bilancio derivante dalla difficoltà di perseguire un'efficace attività di riscossione dei proventi derivanti dall'attività di lotta all'evasione tributaria;
- esorta pertanto il Comune a procedere a una seria e intensa attività di recupero delle entrate tributarie;
- raccomanda un'attenta *governance* nei confronti di tutti gli organismi partecipati dall'Ente;
- invita l'amministrazione comunale di Soave a porre in essere le necessarie iniziative per evitare nelle future gestioni il verificarsi delle criticità riscontrate;
- 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 Soave (VR) per quanto di rispettiva competenza.

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

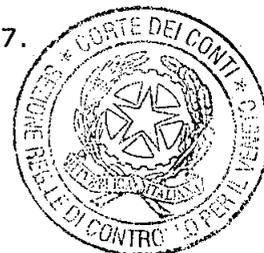
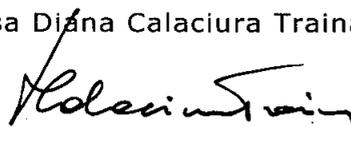
Il magistrato relatore

Dott. Tiziano Tessaro



Il Presidente.

Dott.ssa Diana Calaciura Traina



Depositato in Segreteria il 12/5/2017

IL DIRETTORE DI SEGRETERIA

Dott.ssa Raffaella Brandolese

