



REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 22 dicembre 2016, composta da:

Dott. Giampiero PIZZICONI	Presidente f.f.,
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. n. 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

organismi 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 Borgoricco (PD) sulla base dei criteri indicati dalla Sezione delle Autonomie con la deliberazione sopra indicata;

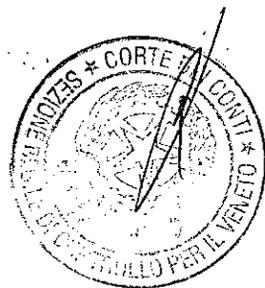
VISTA l'ordinanza presidenziale n. 60/2016, che ha deferito la questione all'esame collegiale della Sezione per la pronuncia specifica ex art 1, commi 166 e seguenti, della legge n. 266/2015;

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, della Costituzione 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, legge n. 266/2005 (Corte Costituzionale 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.

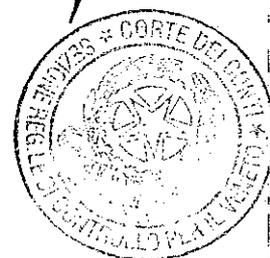
Tanto l'adozione di specifiche pronunce di grave irregolarità contabile, quanto la segnalazione di irregolarità non gravi ovvero di sintomi di criticità, hanno lo scopo di riferire all'organo elettivo e di dare impulso alle opportune misure correttive, la cui congruità potrà essere valutata dalla Sezione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



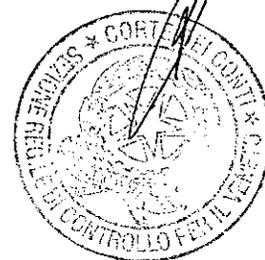
Uno specifico approfondimento è stato svolto, sulla scorta delle indicazioni ermeneutiche fornite dalla Sezione Autonomie, oltreché sulle operazioni di razionalizzazione delle partecipazioni societarie contemplate dalla legge n. 190/2014 (e ora previste, con diverse scadenze e contenuti, dal D. Lgs. n. 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 n. 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. Dall'esame della relazione sul rendiconto 2014, redatta ai sensi dell'art. 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005 n. 266 e dai dati in possesso di questa Corte, sono emerse delle significative criticità riguardanti gli organismi partecipati.

In particolare, in sede istruttoria si è accertato che il Comune ha le seguenti partecipazioni dirette:

- Farmacia comunale San Michele S.r.l., partecipata al 60% (la rimanente quota del 40% è detenuta da socio privato): nel 2013 nell'Assemblea del Consiglio di Amministrazione (del 28.10.2013), due dei tre consiglieri avevano espresso parere favorevole in ordine alla sussistenza delle cause di scioglimento della società di cui all'art. 2484 co. 1 n. 2 c.c. e dell'art. 27 dello statuto sociale. Parere contrario a detta operazione era formulato da un consigliere, il quale avviava una domanda di arbitrato dinanzi al Tribunale di Venezia che con provvedimento del 18.02.2014 disponeva: *"...sospende l'esecuzione della delibera adottata in data 28 ottobre 2013 dall'Assemblea di Farmacia comunale San Michele srl limitatamente alla designazione di Bruno de Silva quale liquidatore e sino alla costituzione del collegio arbitrale..."*. L'Assemblea, prontamente convocata, rinnovava lo stesso Consiglio di Amministrazione precedente. Riferisce l'Ente che *"le influenze della*



lite che ha coinvolto la Società, il Comune e il socio privato trovano evidenza nel Bilancio 2014 nello stanziamento di un fondo rischi per i costi afferenti la disputa legale, pari a € 29.472,00": tale fondo è stato costituito nel bilancio della società come si evince dalle note informative desunte da Infocamere. Dai dati acquisiti, il bilancio di esercizio 2013 è stato approvato il 23.07.2014 mentre quello relativo all'esercizio 2014 è stato approvato in data 23.05.2015. Nel 2014 "il Consiglio di Amministrazione della società ha accertato la sussistenza delle cause di scioglimento della stessa. L'Assemblea dei soci, convocata per deliberare in ordine alla nomina dei liquidatori, non ha potuto deliberare per la mancanza del quorum previsto dal codice civile per l'adempimento, stante la posizione assunta dal socio privato detentore del 40% della società.

La società si è rivolta al giudice; in volontaria giurisdizione, per la nomina dei liquidatori. Il liquidatore potrà mettere l'Azienda a disposizione del Comune per consentire la massima valorizzazione della stessa Azienda tenuto conto che il Comune è titolare della Farmacia Comunale che, ai sensi delle vigenti norme, deve essere ceduta unitamente all'azienda. Già nel 2013 il Comune ha disposto una diversa modalità di gestione della farmacia, scaduto il contratto di servizio tra il Comune e la Società appositamente costituita, nel 2003, per la gestione della farmacia di cui il Comune è unico titolare. La stessa deliberazione ha già stabilito la cessione della titolarità della farmacia". A seguito delle verifiche (fonte: Infocamere) operate dalla Sezione, consta che dal 15/12/2015 la



società è in scioglimento. L'ultimo bilancio depositato riporta un utile di € 7.715 nel 2014 e di € 13.625 nel 2015: tuttavia dalla nota integrativa al bilancio di esercizio al 31/12/2015 la società risultava in attesa della nomina del liquidatore ed emergerebbe che anche in questa circostanza il consigliere abbia impugnato la deliberazione di scioglimento chiedendone la sospensione cautelare, istanza però respinta dal tribunale di Venezia in data 11/05/2016; successivamente, come rappresentato dall'Ente, lo stesso consigliere aveva presentato reclamo a tale ordinanza e l'udienza era stata fissata per il 13/10/2016. In ogni caso, nel Piano di Razionalizzazione l'Ente ha espresso l'intenzione di dismettere questa partecipazione.

- Federazione dei Comuni del Camposampierese la quale detiene il 60% delle quote di partecipazione alla società Agenzia per lo Sviluppo e l'Innovazione - Asi S.r.l., indiretta di Etra Spa;

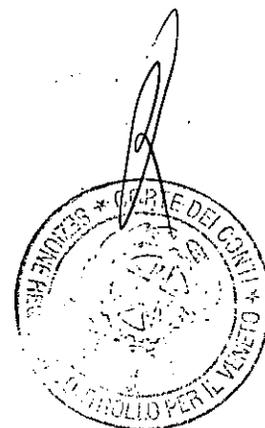
- Consorzio di Bacino Padova Uno (Bacino Padova Uno) – Consiglio di Bacino Brenta, enti commissariati a seguito L.R. n. 52 e n. 17 del 2012.

- Etra S.p.A. (1,419%);

- Seta S.p.A. (2,75%);

Le partecipazioni indirette, tramite Etra S.p.A., per contro, sono le seguenti:

- Pronet S.r.l. è in liquidazione dal 16.10.2012, e ha visto le dimissioni del liquidatore il quale non risulta sostituito. Consta, tuttavia, che sia rallentata dalla *pendenza della procedura*



concorsuale in capo alla società Attiva s.p.a., che comporta la necessità di ottenere le autorizzazioni da parte del giudice Delegato per il compimento degli atti. Tale circostanza, avendo allo stato impedito la dismissione del patrimonio di Pronet srl in liquidazione, non ha consentito il completamento della fase liquidatoria. La soluzione della suddetta problematica dovrebbe consentire lo scioglimento di Pronet s.r.l. in liquidazione;

- Sintesi S.r.l., la quale, a sua volta, detiene il 30% di OneEnergy S.r.l.;

- Etra Biogas Schiavon Soc. agr. a r.l. che risulta in perdita per tutto il triennio a causa mancato avvio dell'impianto di biogas, il quale, tuttavia, è stato messo in esercizio alla fine del 2015;

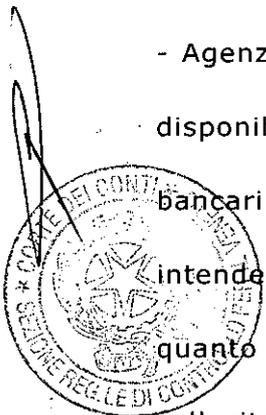
- Agenzia per lo Sviluppo e l'Innovazione - Asi S.r.l. che presenta disponibilità liquide per € 499 e debiti complessivi verso istituti

bancari per € 344.001 di cui € 127.902 da c/c. La società Etra intende ridurre la propria partecipazione dal 40% al 20%. Secondo quanto rappresenta l'Ente, in data 22.04.2016 ETRA S.p.A. ha

sollecitato un'eventuale manifestazione di interesse da parte di tutti i Comuni soci di ETRA S.p.A. ad acquistare il restante 10% della partecipazione societaria, considerato che la Federazione dei Comuni del Camposampierese (socio al 60%) ha già manifestato il proprio disinteresse a divenirne proprietario.

- Etra Energia S.r.l.;

- UnicaEnergia S.r.l. che presenta perdite per tutto il triennio a causa mancato avvio dell'impianto relativo alla centrale



idroelettrica ma nel mese di maggio 2016 sono state perfezionate le procedure necessarie per la messa in esercizio dell'impianto;

- Ne-T Telerete Nordest S.r.l. che registra una consistente perdita di €-3.295.016,00 ripianata attraverso l'utilizzo della riserva di sovrapprezzo (ammontante a complessivi € 5.207.716,00): tale perdita risulta parzialmente imputabile alle svalutazioni operate sulle immobilizzazioni immateriali e materiali pari ad € 1.828.256. La società ha, altresì, un'esposizione debitoria verso istituti di credito per € 2.052.391, e la stessa Etra S.p.A. ha espresso voto contrario sull'approvazione del bilancio della stessa; ancora, alla data del 29 aprile 2015, la società presentava un risultato negativo presunto per l'esercizio 2015 di € 250.000,00. È in corso di pubblicazione un bando per il conferimento di un mandato collettivo ad ACEGAS-APS a vendere la quota del 51%, per una più agevole collocazione sul mercato;

- Viveracqua Scarl: la società viene ritenuta strategica – secondo quanto rappresentato dall'Ente- nel panorama regionale del servizio idrico integrato, in quanto consente di fare economie negli acquisti e di accedere a forme di finanziamento altrimenti di difficile reperimento da parte dei Soci.

La Sezione evidenzia, innanzitutto una grave carenza di governance da parte dell'Ente, con riferimento alle sue partecipazioni: dal Piano di razionalizzazione si ricavano, infatti, poche informazioni in ordine alle società partecipate (direttamente ed indirettamente) dal Comune, e la circostanza che le informazioni mancanti (ad esempio



relativamente all'organico dei dipendenti ovvero a dati economici, finanziari e patrimoniali più esaustivi), possano essere ricavate altrove, non solleva da censura l'amministrazione in ordine alla diligenza nella redazione del Piano. Tale considerazione, trova ancor maggiore vigore nella circostanza che alcune società partecipate dall'Ente si trovano in liquidazione mentre altre registrano significative e perduranti perdite. Ancora, con riferimento alle partecipazioni dirette ed indirette che l'ente ha ritenuto di dismettere, non vengono specificate tempistiche e modalità della cessione né sul risparmio di spesa che l'ente conta di poter conseguire.

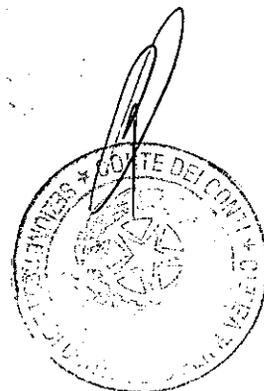
Infine, la situazione concernente la dismissione della Farmacia San Michele non appare delineata nei suoi contorni e, con riferimento ad essa, l'Ente nulla ha detto degli oneri che deriverebbero da questa dismissione né degli oneri che già avranno gravato l'Amministrazione in relazione alle sopra brevemente riportate vicende giudiziarie.

Il Collegio, quindi, salvo ulteriori provvedimenti che, al riguardo, fin d'ora si riserva in occasione del prossimo ciclo di bilancio, osserva, altresì, in relazione al complesso rapporto che si pone, a legislazione vigente, tra ente locale e organismi comunque partecipati, 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 esponentiale, 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 rinnovata 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;

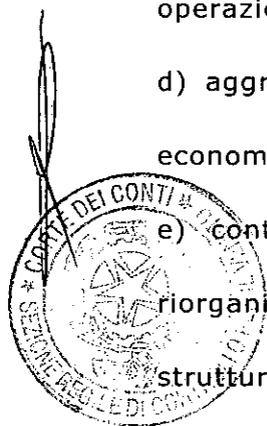
b) soppressione delle società che risultino composte da soli amministratori o da un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti;

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 si rammenta infatti, in relazione ai rispettivi ambiti di competenza, che entro il 31 marzo 2016, i presidenti delle province, i sindaci e gli altri organi di vertice delle amministrazioni di cui al citato comma 611 dovevano predisporre una relazione sui risultati conseguiti, da trasmettersi alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti e pubblicata nel sito internet istituzionale dell'amministrazione interessata. La Sezione



sottolinea a tal proposito che una siffatta analisi non potrà prescindere, *inter alios*, dall'accertamento: a) di gravi carenze nell'attività di controllo dell'amministrazione sugli organi della società partecipata; b) dalla verifica da parte dell'Ente del concreto rispetto di tutti i vincoli di finanza pubblica, compresi quelli assunzionali e di riduzione della spesa previsti dalla vigente normativa, anche in riferimento a quanto statuito dall'art. 147 quater del Tuel; c) del mantenimento di partecipazione societaria in un organismo che non ha una reale prospettiva di equilibrio finanziario, in assenza di una puntuale analisi da parte dell'ente locale sulle cause che hanno generato le perdite (Sez. reg. controllo Lombardia, n. 199/2011); d) del raggiungimento di economie significative e adeguatamente documentate: di talché l'utilizzo dello strumento societario non potrà nel concreto essere piegato al conseguimento di altri scopi, estranei tra l'altro alle finalità contemplate dalla vigente disciplina civilistica, pena l'abuso dello stesso e il conseguente riconoscimento del danno da *malagestio* (Sez. I Appello, sent. n. 402/2011).

Va aggiunto che l'art. 24 del D. Lgs. n. 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. n. 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 n. 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.

Altra criticità emersa nel corso dell'istruttoria riguarda la mancata corrispondenza tra accertamenti (€ 248.146,55) ed impegni (€ 247.331,07) afferenti i "servizi c/terzi", con una differenza di € 815,48, confermata anche dai dati inseriti nel certificato consuntivo 2014 pubblicato nel sito del Ministero dell'Interno.

In relazione alla detta - seppur marginale- criticità va osservato che, ai sensi dell'art. 168, del D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, *"le entrate e le spese relative ai servizi per conto di terzi, ivi compresi i fondi economici, e che costituiscono al tempo stesso un debito ed un credito per l'ente, sono ordinati esclusivamente in capitoli ... Le previsioni e gli accertamenti d'entrata conservano l'equivalenza con*

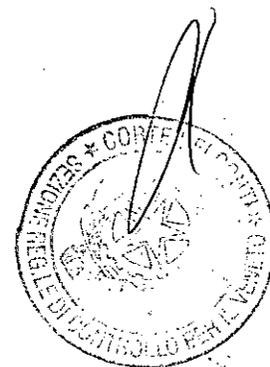


le previsioni e gli impegni di spesa". Infatti, fino all'entrata in vigore della nuova armonizzazione contabile, le entrate e le spese per servizi per conto terzi, in base al D.P.R. n. 194/1996 ed al citato art.168 del TUEL sono collocate, rispettivamente, nel titolo VI (entrate) e nel titolo IV del bilancio di previsione (spese). Esse hanno, come noto, un effetto figurativo perché l'ente è, al tempo stesso creditore e debitore e la loro correlazione presuppone un equilibrio.

Le consolidate posizioni interpretative di questa Corte dei conti da tempo hanno fissato i parametri ulteriori per orientare le amministrazioni nella corretta imputazione a detta voce delle entrate e delle spese di esercizio.

Peraltro, il principio contabile n. 2 per gli enti locali, punto 25), inoltre, nel richiamare sostanzialmente l'elencazione contenuta nell'art. 2, comma 8, del citato D.P.R., n. 194/1996, prevede che *"le entrate da servizi conto terzi devono essere limitate a quelle strettamente previste dall'ordinamento finanziario e contabile, con responsabilità del servizio finanziario sulla corretta imputazione. Le entrate e le spese da servizi conto di terzi riguardano tassativamente:*

- a) le ritenute erariali, ad esempio le ritenute d'acconto IRPEF, ed il loro riversamento nella tesoreria dello Stato;*
- b) le ritenute effettuate al personale ed ai collaboratori di tipo previdenziale, assistenziale o per conto di terzi, come ad esempio*



- le ritenute sindacali o le cessioni dello stipendio, ed il loro riversamento agli enti previdenziali, assistenziali ecc.;*
- c) i depositi cauzionali, ad esempio su locazioni di immobili, sia quelli a favore dell'ente sia quelli che l'ente deve versare ad altri soggetti;*
- d) il rimborso dei fondi economici anticipati all'economista;*
- e) i depositi e la loro restituzione per spese contrattuali;*
- f) le entrate e le spese per servizi rigorosamente effettuati per conto di terzi".*

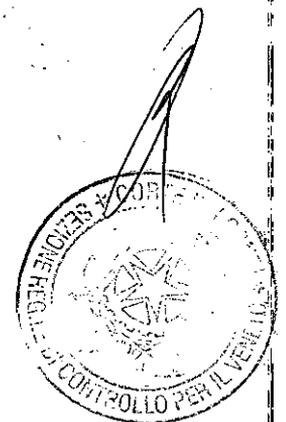
Anche l'ipotesi residuale prevista dalla lettera f) del predetto principio contabile si riferisce alle entrate e alle spese per servizi "rigorosamente effettuati per conto di terzi". Il punto 61) del medesimo principio contabile prevede, correlativamente, che "... le spese da servizi conto terzi devono essere limitate a quelle strettamente previste dall'ordinamento finanziario e contabile, con responsabilità del servizio finanziario sulla corretta imputazione. Ad ogni impegno di spesa consegue, automaticamente, accertamento di entrata di pari ammontare".

Altresì "...possono correttamente essere contabilizzate tra i servizi per conto terzi solo quelle entrate e spese che, per il solo fatto della riscossione o del pagamento di una somma, fanno sorgere automaticamente per l'ente locale l'impegno a pagare (ad un determinato creditore) o il diritto ad ottenere il rimborso (da un determinato debitore) della stessa somma. Devono, al contrario, essere escluse sia le entrate e le spese per funzioni delegate dalla



Regione, sia quelle poste cui sia sottesa la realizzazione di un fine istituzionale dell'ente locale e un interesse diretto della collettività amministrata, indipendentemente dalla fonte di finanziamento" (Sezione regionale di controllo per la Basilicata, deliberazione n. 175/2012/PAR).

Giova poi evidenziare che, di recente, il D. Lgs. n. 118/2011 come riscritto dal D. Lgs. n.126/2014 nelle previsioni riguardanti proprio i servizi per conto terzi, ha contribuito a fissare ancor più puntualmente i criteri che consentono di individuare quando determinate spese o entrate, possono essere imputate a dette voci. Infatti, all'allegato 4/2 del decreto al punto 7, rubricato *"I servizi per conto terzi e partite di giro"* si prevede: *"7.1 Definizione. I servizi per conto di terzi e le partite di giro comprendono le transazioni poste in essere per conto di altri soggetti in assenza di qualsiasi discrezionalità ed autonomia decisionale da parte dell'ente, quali quelle effettuate come sostituto di imposta. Non comportando discrezionalità ed autonomia decisionale, le operazioni per conto di terzi non hanno natura autorizzatoria. In deroga alla definizione di "Servizi per conto terzi", sono classificate tra tali operazioni le transazioni riguardanti i depositi dell'ente presso terzi, i depositi di terzi presso l'ente, la cassa economale, le anticipazioni erogate dalla tesoreria statale alle regioni per il finanziamento della sanità ed i relativi rimborsi. Ai fini dell'individuazione delle "operazioni per conto di terzi", l'autonomia decisionale sussiste quando l'ente concorre alla definizione di*



almeno uno dei seguenti elementi della transazione: ammontare, tempi e destinatari della spesa Hanno, ad esempio, natura di

"Servizi per conto terzi:

- le operazioni" svolte dall'ente come "capofila", solo come mero esecutore della spesa, nei casi in cui l'ente riceva risorse da trasferire a soggetti già individuati, sulla base di tempi e di importi predefiniti;

- la gestione della contabilità svolta per conto di un altro ente (anche non avente personalità giuridica) che ha un proprio bilancio di previsione e di consuntivo;

- la riscossione di tributi e di altre entrate per conto di terzi. L'ente incaricato di riscuotere tributi o altre entrate per conto terzi provvede all'accertamento e all'incasso, e all'impegno e al

pagamento, dell'intero importo del tributo/provento tra i servizi per conto terzi. L'eventuale compenso trattenuto o l'eventuale quota di tributo di competenza di chi riscuote l'entrata è registrato

attraverso il versamento all'entrata del proprio bilancio di una quota del mandato emesso e imputato alla spesa per conto terzi (attraverso una regolazione contabile). L'ente per conto del quale

è riscosso il tributo/provento, accerta e riscuote l'intero importo del tributo/provento, anche se riceve un versamento al netto delle spese di riscossione o di altre spettanze a favore dell'ente

incaricato di riscuotere il tributo/provento. Per la differenza tra gli accertamenti e gli incassi effettivi è effettuata una regolazione contabile: si impegna la spesa relativa alla spesa di riscossione o



al trasferimento di una quota del tributo/provento e si emette un ordine di pagamento versato in quietanza di entrata del proprio bilancio con imputazione all'unità elementare di bilancio nel quale è stata interamente accertata l'entrata riguardante il tributo/provento in questione.

Non hanno natura di "Servizi per conto di terzi" e, di conseguenza, devono essere contabilizzate negli altri titoli del bilancio:

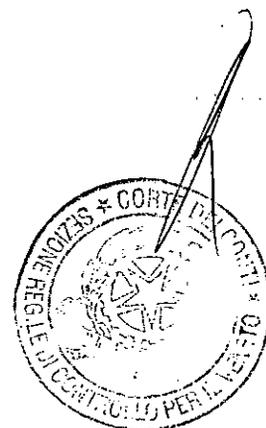
- le spese sostenute per conto di un altro ente che comportano autonomia decisionale e discrezionalità, anche se destinate ad essere interamente rimborsate, quali le spese elettorali sostenute dai comuni per altre amministrazioni pubbliche, le spese di giustizia, ecc.;

- le operazioni svolte per conto di un altro soggetto (anche non avente personalità giuridica, comprese le articolazioni organizzative dell'ente stesso) che non ha un proprio bilancio nel quale contabilizzare le medesime operazioni;

- i finanziamenti comunitari, anche se destinati ad essere spesi coinvolgendo altri enti, nei casi in cui non risultino predefiniti tempi, importi e destinatari dei successivi trasferimenti;

- le operazioni in attesa di imputazione definitiva al bilancio. Nel caso di accertamento e/o riscossione di entrate per le quali, in bilancio, non è prevista l'apposita "tipologia di entrata" si rinvia a quanto previsto al punto 3.4".

Alla luce delle considerazioni sopra evidenziate, che devono necessariamente richiamare l'attenzione dell'organo di revisione e



del responsabile del servizio finanziario, Ragioniere, va attentamente evitato che nei servizi per conto terzi, vengano incluse spese che debbono trovare invece allocazione in altre componenti del bilancio.

Si rammenta altresì che la non corretta imputazione delle voci di bilancio relative ai servizi per conto terzi che integri una anomala modalità di gestione, che sia emersa anche attraverso le rilevazioni SIOPE, costituisce ai sensi del riscritto art. 148, 2° comma, del TUEL, valido motivo per attivare da parte del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato verifiche sulla regolarità della gestione amministrativo-contabile, ai sensi dell'articolo 14, comma 1, lettera d), della legge 31 dicembre 2009, n. 196.

Il comma 3 del richiamato articolo 148 prevede che la stessa Corte dei conti, in sede di esercizio del controllo esterno sugli enti territoriali, può attivare la su richiamata procedura.



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:

- raccomanda al Comune di Borgoricco una più attenta e costante *governance* nei confronti degli organismi partecipati dall'Ente, soprattutto con riferimento agli enti che si trovano in liquidazione ovvero che hanno registrato significative perdite, invitando l'amministrazione a voler fornire più dettagliate

- informazioni relative agli eventuali oneri a carico del bilancio dell'Ente con riferimento alla cessione della propria quota di partecipazione nella Farmacia comunale San Michele s.r.l. in occasione degli adempimenti contemplati dal Dlgs 175/2016 ;
- invita l'amministrazione comunale di Borgoricco 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;
 - raccomanda particolare attenzione nella gestione delle poste di entrata e uscita c/terzi
 - 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 Borgoricco (PD) per quanto di rispettiva competenza.

Così deliberato in Venezia, nella Camera di Consiglio del 22 dicembre 2016.

Il magistrato relatore

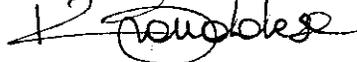
Dott. Tiziano Tessaro



Depositato in Segreteria il 08/03/2017

IL DIRETTORE DI SEGreteria

Dott.ssa Raffaella Brandolese



Il Presidente f.f.

Dott. Giampiero Pizziconi

