



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

*Nell'adunanza del 25 luglio 2018*

*composta dai magistrati:*

Diana CALACIURA TRAINA	Presidente
Giampiero PIZZICONI	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 Selvazzano Dentro (PD);

VISTA la nota prot. n. 18 del 4 gennaio 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 del 1 febbraio 2018, acquisita al protocollo Cdc n. 726 del 2 febbraio 2018;

VISTA l’ordinanza del Presidente n. 40/2018 di convocazione della Sezione per l’odierna seduta;

UDITO il Magistrato relatore, Consigliere Amedeo Bianchi

#### FATTO E DIRITTO

L’art. 1, commi 166 e 167, della legge n. 266/2005 (Legge Finanziaria 2006) stabilisce che *“gli Organi degli Enti Locali di Revisione Economico-Finanziaria trasmettono, alle competenti Sezioni Regionali di Controllo della Corte dei Conti, una relazione sul bilancio di previsione dell’esercizio di competenza e sul rendiconto dell’esercizio medesimo”* (di seguito, *“Questionario”*) sulla base dei criteri e delle linee guida



predisposte dalla Corte (Sezione delle Autonomie n. 22/SEZAUT/2016/INPR e n. 24/SEZAUT/2016/INPR rispettivamente per il rendiconto 2015 e per il bilancio di previsione 2016-2018).

L'art. 148-bis del decreto legislativo. n. 267/2000, inserito nel Testo Unico degli Enti Locali dall'art. 3 del decreto l. n. 174/2012, esplicita le finalità del controllo *de quo* (*“verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, 6° comma, della Costituzione, della sostenibilità dell'indebitamento, dell'assenza di irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli Enti.”*), ne definisce l'ambito (*“Ai fini di tale verifica, le Sezioni Regionali di Controllo della Corte dei Conti accertano altresì che i rendiconti degli Enti Locali tengano conto anche delle partecipazioni in società controllate e alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici per la collettività locale e di servizi strumentali all'ente”*) e stabilisce gli effetti delle relative risultanze (*“Nell'ambito della verifica di cui ai commi 1 e 2, l'accertamento, da parte delle competenti Sezioni Regionali di Controllo della Corte dei Conti, di squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spese, della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria, o del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno comporta per gli enti interessati l'obbligo di adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio. Tali provvedimenti sono trasmessi alle sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti che li verificano nel termine di trenta giorni dal ricevimento. Qualora l'Ente non provveda alla trasmissione dei suddetti provvedimenti o la verifica delle Sezioni Regionali di Controllo dia esito negativo, è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria”*).

Occorre considerare che l'esercizio 2015 segna il definitivo passaggio alla contabilità armonizzata, come evidenziato dalle Linee guida elaborate dalla Sezione delle Autonomie con la deliberazione n. 22/2016/INPR, che completa le indicazioni offerte con le precedenti deliberazioni n. 4/2015/INPR, n. 31/2015/INPR e n. 32/2015/INPR relative a istituti centrali per la nuova contabilità quali il riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi, il Fondo pluriennale vincolato e il Fondo crediti di dubbia esigibilità.

In particolare, gli Enti Locali non sperimentatori, ai sensi dell'art. 11, commi 12 e 13, del decreto legislativo n. 118/2011, hanno adottato gli schemi di bilancio e di rendiconto vigenti nel 2014, aventi valore a tutti gli effetti giuridici, ai quali hanno affiancato i nuovi schemi di bilancio armonizzato, con funzione conoscitiva e, dal 1° gennaio 2015, hanno adottato il principio della competenza finanziaria potenziata, mentre gli enti che hanno partecipato nel 2014 alla sperimentazione, ai sensi del citato art. 11, comma 15, del suddetto decreto, hanno adottato gli schemi di bilancio armonizzati, ai quali hanno affiancato, con finalità conoscitiva, gli schemi previgenti.

Si rammenta, inoltre, che il 2015 è stato l'ultimo esercizio di applicazione del Patto di stabilità interno, superato dalla nuova disciplina sul pareggio di bilancio introdotta dalla legge 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.

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 Selvazzano Dentro (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 consequenziali osservazioni e raccomandazioni di seguito rappresentate.

### **Mancata iscrizione disavanzo a seguito riaccertamento straordinario**

Richiamati i contenuti della deliberazione n. 399/2017/PRSP del 2 febbraio 2017 sul rendiconto 2014, per effetto dell'errata compilazione dell'allegato 5/2 al D. Lgs. n. 118/2011 "*Prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione alla data del riaccertamento straordinario*" la parte disponibile del risultato di amministrazione presentava un saldo negativo di € 425.628,80 (disavanzo) anziché il valore positivo di € 334.864,98. A tal riguardo, l'Organo di revisione – con nota trasmessa a mezzo PEC in data 13.07.2017 prot. n. 25012 (acquisita al prot. Cdc n. 9824 del 14.07.2017) – precisava che "*l'errore evidenziato in relazione al riaccertamento straordinario residui non ha portato conseguenze pregiudizievoli per il Comune in quanto le maggiori reimputazioni relative all'esercizio 2015 hanno coperto i maggiori residui passivi.*"

Dalla documentazione versata in atti, risulterebbe applicato in parte capitale avanzo di amministrazione per € 715.000,00, tuttavia, l'ammontare dell'avanzo destinato agli investimenti (€ 194.131,87) e dell'avanzo disponibile (€ 329.412,43) ammontava al 31.12.2014 a complessivi € 523.544,30, valore che veniva poi erroneamente rideterminato in sede di riaccertamento straordinario (all' 01.01.2015) in € 528.996,85. Entrambi i valori risultano di fatto nettamente inferiori rispetto a quanto, invece, applicato.

A seguito di apposita richiesta istruttoria formulata dal Magistrato, l'Amministrazione comunale precisava che "*che l'avanzo di amministrazione è stato applicato in sede di rendiconto 2015 per un ammontare pari a € 715.000,00, ma effettivamente non è stato utilizzato in quanto ci sono:*



- maggiori entrate di parte capitale rispetto alle uscite di parte capitale per una somma pari a € 596.510,93;

- maggiori entrate correnti rispetto alle uscite correnti per una somma pari a € 1.909.413,73". Nonché evidenziava in apposita tabella che "I risultati di amministrazione relativi agli anni 2014, 2015 e 2016, tenuto conto dell'errore in sede di riaccertamento straordinario dei residui nella determinazione del fondo pluriennale vincolato di € 2.878.452,92 anziché di €. 3.638.946,70, (...)comprensivi della rettifica in diminuzione di € 760.493,78, risultano positivi. Per questo motivo, l'errore evidenziato, in relazione del riaccertamento straordinario dei residui, non ha portato conseguenze pregiudizievoli per l'Ente. Il disavanzo è stato ripianato con le maggiori reimputazioni 2015 dei residui attivi rispetto ai residui passivi (€ 760.493,78).".

L'Amministrazione comunale, pertanto, conferma di non aver utilizzato l'avanzo di amministrazione, tuttavia lo stesso risulta applicato in sede di bilancio di previsione 2015 (approvato con delibera del Consiglio comunale n. 28 del 09.07.2015, successivamente al riaccertamento straordinario di cui alla delibera di Giunta comunale n. 67 del 30.04.2015). Pur considerando l'errore, in sede di riaccertamento straordinario, inerente la determinazione del risultato di amministrazione a seguito dell'errata indicazione del valore di FPV nel prospetto allegato 5/2al D. Lgs. n. 118/2011, ovvero a seguito degli accantonamenti previsti, la parte disponibile dell'avanzo di amministrazione risultava negativa per € 425.628,80.

#### **Applicazione principio contabilità finanziaria D.Lgs. n. 118/2011**

Sulla base delle risultanze del questionario risulterebbero accertati al titolo V dell'entrata € 8.674.894,68, tuttavia nella tabella del punto 2.4 risulterebbero nuovi prestiti solo per € 2.300.000,00, con una differenza di € 6.674.894,68.

Alla data del 31.12.2014 i residui del titolo V ammontavano ad € 6.473.662,80, inoltre, parrebbe, che in sede di riaccertamento straordinario risultino eliminazioni (per successiva reimputazione) di residui attivi di parte capitale (titoli IV e V) per complessivi € 6.881.374,68.

A seguito di apposita richiesta istruttoria formulata dal Magistrato, l'Amministrazione comunale confermava che "Nel rendiconto 2015 risultano accertati al titolo V dell'entrata € 8.674.894,68 dei quali sono stati reimputati nel 2015 i seguenti mutui pari a € 6.374.894,68", difformemente da quanto previsto dal principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria di cui all'allegato n. 4/2 del D. Lgs. n. 118/2011.

#### **Vincoli di parte capitale sul risultato di amministrazione**

Dalla documentazione versata in atti, emergerebbe la non completa presenza dei vincoli derivanti dal surplus di parte capitale a valere sul risultato di amministrazione.

Con riferimento alle spese di investimento non impegnate a fronte di entrate esigibili, l'Amministrazione comunale, a seguito di apposita richiesta del Magistrato, forniva un dettaglio delle stesse, il cui ammontare, pari ad € 603.026,47, corrispondeva quasi interamente alle quote vincolate per investimenti (€ 616.288,21) nel risultato di amministrazione al 31.12.2015. Il risultato di gestione della parte in conto capitale



ammontava ad € 634.406,34. Tuttavia, considerato che l'Amministrazione Comunale ha confermato di non aver utilizzato avanzo di amministrazione nell'esercizio 2015, non risulterebbero mantenuti i vincoli per spese di investimento già assunti in precedenza (ci si riferisce al risultato di amministrazione 2014 come rideterminato al 01.01.2015) e pari ad € 194.131,87.

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

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

### **Fondo crediti dubbia esigibilità**

Quanto alla errata quantificazione del fondo per crediti di dubbia esazione, l'art. 3 comma 7, lettera e) del D.Lgs. 23/06/2011, n. 118 prevede che le amministrazioni pubbliche provvedono al riaccertamento straordinario dei residui, consistente, tra l'altro



*“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)”. Tale accantonamento non è oggetto di impegno e genera un'economia di bilancio che confluisce nel risultato di amministrazione.*

Già fin dal primo esercizio di applicazione del principio contabile, è disposto che l'ente, in sede di rendiconto, accantoni nell'avanzo di amministrazione *“l'intero importo del fondo crediti di dubbia esigibilità quantificato nel prospetto riguardante il fondo allegato al rendiconto di esercizio, salva la facoltà prevista dalla recente normativa per gli esercizi dal 2015 al 2018”*. In particolare, *“Il primo accantonamento di una quota del risultato di amministrazione al fondo crediti di dubbia esigibilità è eseguito in occasione del riaccertamento straordinario dei residui, ed è effettuato con riferimento all'importo complessivo dei residui attivi risultanti dopo la cancellazione dei crediti al 31 dicembre 2014 cui non corrispondono obbligazioni perfezionate e scadute alla data del 1° gennaio 2015”*.

La Sezione osserva al riguardo che gli scostamenti dai principi del D.Lgs. n. 118 del 2011 in tema di armonizzazione dei conti pubblici non costituiscono solamente un vizio formale dell'esposizione contabile, ma risultano strumentali ad una manovra elusiva della salvaguardia degli equilibri del bilancio presidiati dall'art. 81 della Costituzione.

La manovra elusiva consiste essenzialmente nel programmare una spesa superiore a quella consentita dalle risorse disponibili nell'esercizio finanziario (Corte Costituzionale, sentenza n. 279 del 23/11/2016).

Ciò è tanto più vero nel caso di errata quantificazione del FCDE, che ha la funzione di precludere l'impiego di risorse di incerta acquisizione ed è un fondo rettificativo, in diminuzione di una posta di entrata, finalizzato a correggere il valore nominale dei crediti dell'ente in relazione alla parte di essi che si prevede di non incassare in corso di esercizio (Corte Cost. sentenza n. 279/2016). Per questo motivo, in parte entrata si iscrive il credito al valore nominale (punto 3.3 dell'allegato 4/2 del D.Lgs. n. 118 del 2011), mentre tra le passività si inserisce l'importo di prevedibile svalutazione (art. 46 *“Fondo crediti di dubbia esigibilità”*, del D.Lgs. n. 118 del 2011 e punto 3.3 dell'allegato 4/2 del medesimo decreto), il quale viene accantonato proprio al fine di evitare un risultato di amministrazione negativo a seguito delle eventuali minusvalenze derivanti dalla riscossione dei crediti soltanto parziale

Il punto 9.2 dell'allegato 4/2 prevede che *“Le quote accantonate del risultato di amministrazione sono utilizzabili solo a seguito del verificarsi dei rischi per i quali sono stati accantonati. [...] L'utilizzo della quota accantonata per i crediti di dubbia esigibilità è effettuato a seguito della cancellazione dei crediti dal conto del bilancio, riducendo di pari importo il risultato di amministrazione”*.

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, della Costituzione.

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.

L'accantonamento a FCDE, in maggior dettaglio, ha la precipua finalità di evitare che spese esigibili siano finanziate da entrate di dubbia esigibilità. In questo senso, il principio sopra citato stabilisce che *“sono accertate per l'intero importo del credito anche le entrate di dubbia e difficile esazione, per le quali non è certa la riscossione integrale, quali le sanzioni amministrative al codice della strada, gli oneri di urbanizzazione, i proventi derivanti dalla lotta all'evasione, ecc.”*, ma per evitare che entrate di dubbia esigibilità possano finanziare spese esigibili, a bilancio di previsione, è stanziata un'apposita posta contabile, denominata *“accantonamento al FCDE”* (che, come detto, non è oggetto di impegno e genera un'economia di bilancio), mentre, a consuntivo, una quota di risultato di amministrazione è accantonata al FCDE.

Nel bilancio di previsione, in linea generale, la quantificazione dell'accantonamento a FCDE è effettuata applicando agli stanziamenti delle entrate di dubbia e difficile esazione il complemento a 100 della media tra incassi in conto competenza e accertamenti degli ultimi 5 esercizi.

A consuntivo, la quantificazione della quota di risultato di amministrazione accantonata a FCDE è determinata applicando *“all'importo complessivo dei residui attivi, sia di competenza dell'esercizio cui si riferisce il rendiconto, sia degli esercizi precedenti”*, il complemento a 100 della media del rapporto tra incassi in conto residui e importo dei residui attivi all'inizio di ogni anno degli ultimi 5 esercizi. L'esempio 5 del principio contabile prosegue prevedendo che *“L'importo dei residui attivi all'inizio di ciascun anno degli ultimi 5 esercizi può essere ridotto di una percentuale pari all'incidenza dei residui attivi di cui alle lettere b) e d) del prospetto di cui al punto 9.3 riguardante il riaccertamento straordinario dei residui rispetto al totale dei residui attivi risultante dal rendiconto 2014. Tale percentuale di riduzione può essere applicata in occasione della determinazione del fondo crediti di dubbia esigibilità da accantonare nel risultato di amministrazione degli esercizi successivi, con riferimento alle annualità precedenti all'avvio della riforma”*.

Chiarita la *ratio* del FCDE e, conseguentemente, le modalità fissate *“a regime”* dal legislatore per calcolarne la consistenza sia a previsione sia a consuntivo, deve, altresì evidenziarsi che l'art. 1, comma 509, della L. 23/12/2014 n. 190, ha integrato il principio contabile applicato di cui all'allegato 4/2 prevedendo che *“con riferimento agli enti locali, nel 2015 è stanziata in bilancio una quota dell'importo dell'accantonamento quantificato nel prospetto riguardante il fondo crediti di dubbia esigibilità allegato al bilancio di previsione pari almeno al 36 per cento, se l'ente non ha aderito alla sperimentazione di cui all'articolo 36, e al 55 per cento, se l'ente ha aderito alla predetta sperimentazione. Nel 2016 per tutti gli enti locali lo stanziamento di bilancio riguardante il fondo crediti di dubbia esigibilità è pari almeno al 55 per cento, nel 2017 è pari almeno al 70 per cento, nel 2018 è pari almeno all'85 per cento e dal 2019 l'accantonamento al fondo è effettuato per l'intero importo”*. In altri termini, il comma 509 cit., limitatamente al bilancio di previsione, consente all'ente locale di scegliere se adeguarsi immediatamente



o solo progressivamente alle prescrizioni del principio contabile in materia di FCDE.

D'altra parte, anche se l'espressione impiegata dal legislatore potrebbe essere fonte di equivoci interpretativi, questa Sezione ritiene che, per giungere ad una soluzione contraria (ossia di acconsentire un abbattimento della consistenza del fondo anche a consuntivo), non possa invocarsi il dm 20/05/2015 laddove ha integrato il principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria aggiungendo l'inciso "*salva la facoltà prevista per gli esercizi dal 2015 al 2018, disciplinata nel presente principio*" alla frase "*In sede di rendiconto, fin dal primo esercizio di applicazione del presente principio, l'ente accantona nell'avanzo di amministrazione l'intero importo del fondo crediti di dubbia esigibilità quantificato nel prospetto riguardante il fondo allegato al rendiconto di esercizio*".

Infatti, a parere di questa Sezione, il richiamato inciso deve riferirsi al secondo paragrafo introdotto dal medesimo D.M., laddove, dopo aver effettuato una precisazione sul riaccertamento straordinario, sancisce che "*Per effetto della gestione ordinaria che, annualmente, comporta la formazione di nuovi residui attivi e la riscossione o cancellazione dei vecchi crediti, lo stock complessivo dei residui attivi tende ad essere sostanzialmente stabile nel tempo. Pertanto, se l'ammontare dei residui attivi non subisce significative variazioni nel tempo, anche la quota del risultato di amministrazione accantonata al fondo crediti di dubbia esigibilità tende ad essere stabile e, di conseguenza, gran parte dell'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità effettuato annualmente nel bilancio di previsione per evitare di spendere entrate non esigibili nell'esercizio, non è destinato a confluire nella quota del risultato di amministrazione accantonata per il fondo crediti di dubbia esigibilità. Infatti, se i residui attivi sono stabili nel tempo, nella quota del risultato di amministrazione accantonata per il fondo crediti di dubbia esigibilità confluiscie solo la parte del fondo accantonato nel bilancio di previsione di importo pari agli utilizzi del fondo crediti a seguito della cancellazione o dello stralcio dei crediti dal bilancio*".

In altri termini, questa Sezione ritiene che l'inciso "*salva la facoltà prevista per gli esercizi dal 2015 al 2018, disciplinata nel presente principio*" vada riferito alla facoltà degli enti locali (per il ciclo di bilancio considerato) di adottare il c.d. metodo semplificato per la costituzione del FCDE, non alla facoltà - prevista per il medesimo periodo - di abbattere (fino alle percentuali indicate per il bilancio di previsione) la consistenza del FCDE a consuntivo calcolato secondo il metodo ordinario.

Tale soluzione trova conferma nel tenore letterale dei successivi paragrafi del principio contabile in esame, laddove, in merito al metodo c.d. semplificato si afferma che "*in considerazione delle difficoltà di applicazione dei nuovi principi riguardanti la gestione dei residui attivi e del fondo crediti di dubbia esigibilità che hanno determinato l'esigenza di rendere graduale l'accantonamento nel bilancio di previsione, in sede di rendiconto relativo all'esercizio 2015 e agli esercizi successivi, fino al 2018, la quota accantonata nel risultato di amministrazione per il fondo crediti di dubbia esigibilità può essere determinata per un importo non inferiore al seguente:*

+ Fondo crediti di dubbia esigibilità nel risultato di amministrazione al 1° gennaio dell'esercizio cui il rendiconto si riferisce



- *gli utilizzi del fondo crediti di dubbia esigibilità effettuati per la cancellazione o lo stralcio dei crediti*
- + *l'importo definitivamente accantonato nel bilancio di previsione per il Fondo crediti di dubbia esigibilità, nell'esercizio cui il rendiconto si riferisce*

*L'adozione di tale facoltà è effettuata tenendo conto della situazione finanziaria complessiva dell'ente e del rischio di rinviare oneri all'esercizio 2019".*

In conclusione, questa Sezione ritiene che la locuzione “*salva la facoltà prevista per gli esercizi dal 2015 al 2018, disciplinata nel presente principio*” - inserita dal DM 20.05.2015 - debba intendersi riferita al metodo di calcolo c.d. semplificato (metodo di calcolo eccezionale rispetto a quello previsto “a regime” per il FCDE a consuntivo). Conseguentemente, nel periodo temporale 2015/2018, l'accantonamento del FCDE a rendiconto (calcolato con il metodo ordinario) non può fruire – nemmeno per i residui di competenza – di un abbattimento fino alla misura percentuale indicata dal Legislatore con espresso riferimento al bilancio di previsione.

Resta inteso che, qualora l'ente si avvallesse del c.d. metodo semplificato, “*l'importo definitivamente accantonato nel bilancio di previsione per il Fondo crediti di dubbia esigibilità, nell'esercizio cui il rendiconto si riferisce*” è quello effettivamente stanziato nel bilancio di previsione che, come detto in precedenza, può giovare delle percentuali di abbattimento di cui si è sin qui detto.

Occorre infine ricordare che con l'art. 1, comma 882 legge di bilancio 2018 vengono modificate le percentuali di accantonamento al fondo come segue:

- 75% (anziché 85%) per l'anno 2018,
- 85% (anziché 100%) per l'anno 2019,
- 95% (anziché 100%) per l'anno 2020,
- e 100% a decorrere dall'anno 2021.

### **Gestione dei residui**

Considerando il valore dei residui al 01.01.2015 (post riaccertamento straordinario), nel complesso si evidenziano dei tassi di smaltimento sostanzialmente contenuti per la parte afferente le entrate, ovvero 33,71% per i residui di parte corrente e 1,47% per i residui di parte capitale.

Altresì, i residui attivi (sia di parte corrente che di parte capitale) al 31.12.2015 risultano in sostanziale aumento sia rispetto al volume dei residui al 31.12.2014 che a quelli al 01.01.2015 (post-riaccertamento straordinario). Nonché, i residui passivi di parte corrente al 31.12.2015 risultano anch'essi in lieve aumento rispetto al volume dei residui passivi correnti al 31.12.2014, mentre registrano un raddoppio rispetto al volume degli stessi al 01.01.2015. Con riferimento ai residui passivi di parte capitale la loro diminuzione è dovuta sostanzialmente alla costituzione del FPV, si rileva a riguardo che rispetto alle reimputazioni (riferite all'esercizio 2015) indicate nell'allegato 5/1 al D. Lgs n. 118/2011 (di cui alla deliberazione di Giunta comunale n. 67 del 30.04.2015 sul riaccertamento



straordinario) ammontanti a complessivi € 7.520.321,38, risultano impegnati in competenza al titolo II unicamente € 2.802.446,68.

Nel complesso i residui attivi del titolo II – IV – V e i residui passivi del titolo II e del titolo IV presentano un'incidenza media del 90% sugli accertamenti/impegni di competenza dei medesimi titoli.

Con riferimento alla tabella sull'anzianità dei residui desunta dalla relazione dell'Organo di revisione sulla proposta di deliberazione rendiconto 2015, sono presenti residui attivi del titolo IV per € 536.616,00 (annualità 2011 e ante), residui attivi titolo VI per € 11.588,20 (ante 2011) e residui passivi del titolo IV per € 1.196.865,98 (indicati come riferiti all'anno 2014 mentre sembrerebbero risalire all'anno 2010).

### **Organismi partecipati**

Dalla documentazione versata in atti emerge, con riferimento alle società partecipate indirettamente dall'Ente tramite Etra S.p.A., la chiusura dell'esercizio 2015 in perdita per le seguenti società:

- Etra Biogas Schiavon Soc.agr. a.r.l. che presenta una perdita d'esercizio pari ad € 141.972,00, nonché ha registrato perdite per tutto il triennio;
- Agenzia per lo Sviluppo e l'Innovazione - Asi S.r.l. – partecipata indirettamente sia tramite Etra S.p.A. (40%), la società presenta per il 2015 una perdita di € 185.490, un patrimonio netto negativo di € 114.505,00, un capitale sociale di € 50.000,00 e riserve per € 20.985,00;
- Unicaenergia S.r.l. che presenta per l'esercizio 2015 una perdita di € 21.081,00, nonché perdite pregresse per € 37.558,00.

Con riferimento al Consorzio Polizia Municipale Padova Ovest – quota di partecipazione del 39% - la gestione di competenza 2015 presentava un risultato della gestione finanziaria negativo per € 61.342,11 ai sensi del D.P.R. 194/1996, mentre ai sensi del D. Lgs. n. 118/2011 il saldo della gestione finanziaria risulterebbe positivo per € 4.911,42. In considerazione delle problematiche connesse al riversamento delle entrate derivanti dalle sanzioni amministrative pecuniarie per violazione del codice della strada, in fase istruttoria, veniva richiesto di relazionare in merito all'andamento gestionale del predetto consorzio. L'Amministrazione ha omesso di rispondere e nulla al riguardo è stato comunicato a questa Corte.

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 Selvazzano Dentro, 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 contempli il raggiungimento dell'equilibrio finanziario entro tre anni. Al fine di salvaguardare la continuità nella prestazione di servizi di pubblico interesse, a fronte di gravi pericoli per la sicurezza pubblica, l'ordine pubblico e la sanità, su richiesta della amministrazione interessata, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con gli altri Ministri competenti e soggetto a registrazione della Corte dei conti, possono essere autorizzati gli interventi di cui al primo periodo del presente comma."* La norma al successivo comma 6 inoltre, dispone: *"Nei cinque anni successivi alla dichiarazione di fallimento di una società a controllo pubblico titolare di affidamenti diretti, le pubbliche amministrazioni controllanti non possono costituire nuove società, né acquisire o mantenere partecipazioni in società, qualora le stesse gestiscano i medesimi servizi di quella dichiarata fallita"*. La ratio delle richiamate disposizioni va individuata nella preoccupazione del legislatore nazionale di evitare la violazione del divieto di erogare aiuti di Stato conseguente alla prassi, ormai consolidata, seguita dagli enti pubblici ed in particolare dagli enti locali, di procedere a ricapitalizzazioni e ad altri trasferimenti straordinari per coprire le perdite d'esercizio delle proprie partecipate: prassi che, come noto, la Commissione europea sta cercando di contrastare anche al fine di garantire la massima operatività del principio della concorrenza nel mercato comune. La norma preclude la possibilità di intervenire sul capitale delle società che presentino una perdita strutturale reiterata, tale da minacciare la continuità aziendale e, di conseguenza, la stessa sopravvivenza di quegli organismi non in grado di tendere, se non all'utile, almeno al pareggio di bilancio.



Alla luce delle suesposte considerazioni, pertanto, la Sezione in ordine alle anzidette criticità nella gestione delle proprie società e aziende ed ai richiamati principi che devono orientare le amministrazioni nella gestione dei loro diritti e doveri di soci, pur tenendo conto di quanto rilevato dall'ente in sede di risposta istruttoria, invita il comune di Selvazzano Dentro (PD) ad effettuare una seria revisione delle proprie partecipazioni e una rinnovata riflessione sulle modalità di esercizio della *governance* sui propri organismi partecipati.

### **Programmazione (adeguamento cronoprogrammi e modifica esigibilità)**

Dalla documentazione versata in atti emerge una carenza di programmazione sia legata alle movimentazioni di cassa (pur rimanendo il fondo cassa positivo) che alla gestione dei residui, nonché in riferimento alle reimputazioni. In particolare si rievdenzia quanto già emerso in sede di questionario sul Rendiconto 2014 inerentemente alla reimputazione al solo 2015 dei residui, che ha comportato nel 2015 modifiche all'esigibilità delle somme per adeguamento dei cronoprogrammi, rendendo necessario di fatto la loro reimputazione ad esercizi successivi.

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 Selvazzano Dentro (PD), nel concludere l'esame ex art. 1, comma 166, della legge n. 266/2005:

- accerta la mancata iscrizione del disavanzo derivante dal riaccertamento straordinario;
- 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 reimputazione dei mutui;
- invita l'Amministrazione comunale ad una puntuale ricostruzione dei vincoli, in particolare di quelli destinati alla parte in conto capitale, in relazione all'avanzo di amministrazione;
- invita l'Amministrazione comunale al rigoroso rispetto dei principi contabili vigenti in ordine alla corretta quantificazione del Fondo crediti dubbia esigibilità e alle indicazioni fornite dall'Organo di revisione, nonché al costante monitoraggio dell'adeguatezza del predetto Fondo, sia in corso d'esercizio, che in sede di approvazione del rendiconto di gestione, in conformità dei principi contabili vigenti
- accerta con riferimento alla gestione dei residui nel loro complesso una esigua capacità di riscossione degli stessi con conseguente aumento del loro volume, nonché la presenza di residui vetusti;
- invita al costante e attento monitoraggio delle proprie partecipate, nonché all'esercizio puntuale dei compiti di vigilanza, in particolare del Consorzio Polizia Municipale Padova Ovest in considerazione della quota maggioritaria di partecipazione detenuta dall'Amministrazione comunale;



- raccomanda un'attenta e puntuale programmazione al fine di evitare situazioni che potrebbero compromettere gli equilibri di bilancio.

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 Generale, nonché all'Organo di revisione economico-finanziaria del Comune di Selvazzano Dentro (PD) per quanto di rispettiva competenza.

Così deliberato in Venezia, nella Camera di Consiglio del 25 luglio 2018.

IL MAGISTRATO RELATORE

Amedeo Bianchi



IL PRESIDENTE

Diana Calaciura Traina



Depositata in Segreteria il **22 MAG. 2019**

IL DIRETTORE DI SEGreteria

Letizia Rossini

