



REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 4 aprile 2017, composta da:

Dott. Giampiero PIZZICONI Presidente f.f.

Dott. Tiziano TESSARO Primo Referendario

Dott.ssa Francesca DIMITA Primo Referendario relatore

Dott.ssa Elisabetta USAI Referendario

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

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

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

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

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

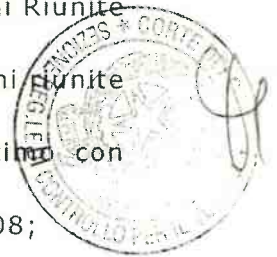
VISTA la legge 5 giugno 2003 n. 131;

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

VISTA la legge 31 dicembre 2009, n.196;

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

VISTO l'art. 148-bis, comma 3, del TUEL, così come introdotto dalla lettera



e), del comma 1 dell'art. 3, D.L. 174/2012, convertito dalla legge 213 del 7 dicembre 2012;

VISTA la legge 12 novembre 2011, n. 183 (legge di stabilità 2012);

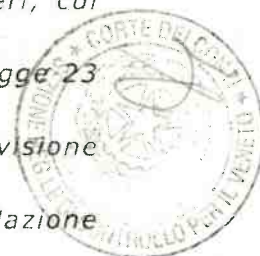
VISTA la deliberazione della Sezione delle autonomie della Corte dei conti n. 11/SEZAUT/2014/INPR recante le *"...le linee guida, i relativi questionari allegati (distinti per province, comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti e comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti) ed i criteri, cui devono attenersi, ai sensi dell'art. 1, commi 166 e seguenti della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria per il 2006), gli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali nella predisposizione della relazione sul rendiconto dell'esercizio 2013"*;

VISTA la deliberazione della Sezione delle autonomie della Corte dei conti n. 13/SEZAUT/2015/ INPR 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) ed i criteri, cui devono attenersi, ai sensi dell'art. 1, commi 166 e seguenti della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria per il 2006), gli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali nella predisposizione della relazione sul rendiconto dell'esercizio 2014"*.

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

ESAMINATA la relazione sul rendiconto di gestione per l'esercizio finanziario 2013 e la relazione sul rendiconto di gestione per l'esercizio 2014, redatte dall'organo di revisione del Comune di Canaro sulla base dei criteri indicati dalla Sezione delle Autonomie con le deliberazioni sopra indicate;

VISTA la nota del Magistrato istruttore del 10 febbraio 2016 prot. n.



0002014, con la quale sono stati chiesti all'ente chiarimenti in merito alle rilevate criticità;

VISTA la nota di risposta del Comune di Canaro del 9 marzo 2016, acquisita al protocollo di questa Sezione n. 0003021 del 10 marzo 2016;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 17/2017, che ha deferito la questione all'esame collegiale della Sezione per la pronuncia specifica ex art. 1, commi 166 e seguenti, della L. 266/2005;

UDITO il Magistrato relatore, dott.ssa Francesca Dimità;

FATTO

Dall'esame delle relazioni redatte ai sensi del citato art. 1, comma 166 della legge 23 dicembre 2005, n. 266 dall'organo di revisione del Comune di Canaro sulle risultanze dei rendiconti 2013/2014, sono emerse le criticità di seguito, sinteticamente esposte e riportate unitamente agli elementi offerti dall'amministrazione controllata in sede istruttoria, attraverso note e documenti:

1) Riaccertamento straordinario dei residui.

Dalla deliberazione della Giunta comunale n. 47 del 30 aprile 2015, avente ad oggetto il riaccertamento straordinario dei residui al 31.12.2014 e la rideterminazione al 1° gennaio 2015 del risultato di amministrazione, è emerso che sono stati eliminati residui passivi per euro 154.511,21, per la parte corrente (pari al 13,57% dei residui corrispondenti al 31.12.2014) e per euro 51.591,08 per la parte capitale (pari al 16,50% dei residui corrispondenti al 31.12.2014), a fronte di residui attivi cancellati per euro 36.171,32 solo per la parte corrente (pari allo 4,24% dei residui corrispondenti al 31.12.2014). Tale cancellazione ha determinato un avanzo



di amministrazione al 1° gennaio 2015 pari ad euro 344.564,77, di cui euro 27.438,74 accantonati al Fondo crediti di dubbia esigibilità ed euro 79.316,66 per la parte disponibile.

Il Fondo Pluriennale vincolato è costituito da euro 214.068,47 per la parte corrente ed euro 91.613,27 per la parte investimenti.

2) Gestione dei residui.

Sia nel 2013 che nel 2014, la gestione dei residui ha presentato delle criticità: è stata riscontrata un'incidenza elevata dei residui attivi sulle entrate complessive e dei residui passivi sugli impegni. Con particolare riferimento al 2013, non è stato rispettato il parametro di deficitarietà n. 2 (incidenza del volume dei residui attivi di nuova formazione provenienti dalla gestione di competenza e relativi ai Titoli I e III e le entrate accertate ai medesimi Titoli I e III) ed anche il parametro di deficitarietà n. 4 (rapporto tra il volume dei residui passivi complessivi del Tit. I e gli impegni per spesa corrente).

Anche nel 2014, non è stato rispettato il parametro n. 4, con una percentuale pari al 54,81%. Sempre nel 2014, il tasso di smaltimento, sia dei residui attivi che dei residui passivi è stato inadeguato.

Al riguardo, il Comune ha dichiarato che le operazioni di riaccertamento ordinario dei residui sono sempre state espletate nel rigoroso rispetto della normativa ed ha precisato che da tempo sta perseguendo una maggiore correlazione tra flussi di entrata e di uscita, riuscendo a rientrare nei limiti del parametro n. 2 nell'esercizio 2014.

3) Gestione delle partecipazioni in Organismi societari.

Il Comune di Canaro detiene una partecipazione in alcuni organismi societari



che presentano problematiche sotto il profilo economico-finanziario. In particolare, è stata oggetto di esame da parte di questa Sezione la situazione della **POLESINE ACQUE S.p.a.** (partecipata dall'ente al 0,96%), con riguardo alla quale, dall'analisi dei dati presenti sul Siquel, è emersa una incidenza del risultato di esercizio sul patrimonio netto, pari a 2,18% e un'incidenza del capitale sociale, pari a 2,33%, nel 2013, e pari, rispettivamente a 0,16% e 0,18%, nel 2014. La stessa, inoltre, al 31.12.2013, aveva maturato un indebitamento pari ad euro 65.271.851, in diminuzione nel 2014 (euro 63.214.842), ma comunque preoccupante, oltre a presentare una situazione debitoria nei confronti dei Comuni soci, a tutto il 2014, di ingente ammontare e neppure allocata correttamente in bilancio. Nella nota prodotta in sede istruttoria, in risposta alla richiesta di chiarimenti formulata dal Magistrato istruttore, l'ente riferisce che, nel corso dell'assemblea dei soci della polesine Acque del 30.7.2014, è stato approvato un piano di rientro della suddetta debitoria nei confronti dei comuni soci, con effetto a decorrere dal 2015 ed estinzione in nove anni, ossia nel 2023, precisando di aver rilevato la diminuzione del valore della partecipazione nel conto del patrimonio, adeguandola all'attuale quota del capitale sociale, iscrivendo, inoltre, tra i debiti di dubbia esigibilità l'importo dovuto dalla società.

4) **Contenimento delle spese.**

Sulla base dei dati forniti, è risultato che, nel 2014, l'ammontare delle spese per la manutenzione, il noleggio e l'esercizio di autovetture nonché per l'acquisto di buoni taxi, di cui all'art. 5, comma 2, del D.L. n. 95/2012, conv. dalla L. n. 135/2012, come sostituito dall'art. 15 del D.L. n. 66/2014, conv.

dalla L. n. 89/2014, è stata superiore al 30% di quella sostenuta, allo stesso titolo, nel 2011, evidenziando un aumento, rispetto al limite, del 66,43%.

In merito, l'Organo di revisione ha precisato che si tratta di autovetture utilizzate per i servizi istituzionali di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, per i servizi socio-sanitari e per le attività dell'area della difesa del suolo.

Il limite complessivo relativo alle tipologie di spesa soggette a contenimento risulta incrementato del 12,93%.

DIRITTO

I. RIACCERTAMENTO STRAORDINARIO DEI RESIDUI.

Come si è già evidenziato nella parte in fatto, dalla delibera della Giunta con la quale sono state approvate le risultanze dell'operazione di riaccertamento straordinario, si evince che, a seguito della cancellazione di residui passivi per importi rilevanti e della cancellazione, invece, di residui attivi, per importi esigui, il risultato di amministrazione al 1° gennaio 2015, determinato in euro 344.564,77 è aumentato, rispetto a quello accertato al 31.12.2014, pari ad euro 174.633,80, del + 97,31%.

Inoltre, al mantenimento dei residui attivi non è seguita una adeguata costituzione del Fondo crediti di dubbia esigibilità, il cui accantonamento è molto contenuto.

Tali dati contabili vanno interpretati unitamente alle risultanze della gestione dei residui nell'esercizio 2014, le cui criticità avrebbero dovuto trovare soluzione proprio nella revisione delle ragioni del mantenimento di poste passive e, soprattutto, attive prevista proprio in occasione del riaccertamento straordinario.



In ragione di quanto rilevato, questa Sezione si riserva di compiere ulteriori verifiche in occasione del controllo sulla gestione dell'esercizio 2015.

II. ORGANISMI PARTECIPATI.

Polesine Acque S.p.A.

Con riguardo a tale partecipata, società affidataria diretta del servizio di gestione del ciclo integrato dell'acqua nell'Ambito Territoriale Ottimale della Provincia di Rovigo, è stata esaminata soprattutto la relazione debiti-crediti con gli enti partecipanti.

Dall'esame della documentazione acquisita nel corso dell'istruttoria (ivi compresi i bilanci della Polesine Acque relativi agli esercizi 2012, 2013, 2014 e 2015), è emersa una debitoria a carico della società piuttosto consistente, gran parte della quale riferita ai crediti vantati dai comuni soci per il rimborso delle rate dei mutui assunti dalla stessa e non versati a tutto il 2014.

L'accumularsi dei debiti in questione risulta imputabile allo stato di difficoltà finanziaria vissuto dalla società, riconducibile essenzialmente alla rilevante esposizione finanziaria (per più di 60 milioni di euro), aggravata, tra l'altro, dall'acquisizione, nel settembre del 2012, della So.De.A. s.r.l., a sua volta fortemente indebitata: come si legge nella nota integrativa al bilancio 2013, infatti, la So.De.A. *"ha riversato la propria esposizione finanziaria che all'atto del conferimento ammontava per debiti a breve a euro 3.630.842 e per debiti a medio/lungo periodo a euro 962.132"*.

L'acquisizione è stata determinata dalla necessità di mantenere l'affidamento *in house* del servizio idrico, revocato dall'Autorità di Bacino nel 2011, a seguito del parere negativo espresso dall'AGCOM in merito alla sussistenza effettiva dei requisiti richiesti per l'*in house providing*. Per effetto di tale operazione

societaria (ed anche della fusione, per incorporazione, della società con la Enginnering s.r.l.), che ha determinato, peraltro, il passaggio di tutto il personale della So.De.A. alla Polesine Acque, con complessiva acquisizione di altre 48 unità di personale, nel 2014, il servizio idrico è stato affidato nuovamente a quest'ultima, con l'obbligo, tuttavia, di presentare, entro 18 mesi dalla sottoscrizione della convenzione, un piano di ristrutturazione finanziaria e di ripiano del debito, avallato da *advisor*, con rilascio di garanzie fideiussorie per gli investimenti previsti per il primo quinquennio.

Nella descritta situazione, gli enti soci, compreso il Comune di Canaro, titolare di una piccola quota, hanno accumulato residui attivi nei propri bilanci, oggetto di rilievi da parte di questa Sezione, con la conseguente necessità di pianificare un rientro da parte della società, formulato con le opportune garanzie di serietà ed effettività. Deve dirsi che soltanto il Comune di Rovigo, nel 2014, aveva richiesto al Tribunale territorialmente competente l'emissione di ingiunzione di pagamento nei confronti della partecipata per il recupero del dovuto. Tale iniziativa (secondo quanto emerge dal verbale dell'assemblea dei soci di Polesine Acque del 30.7.2014), unitamente alle pressioni dei Comuni soci, ha condotto all'adozione del piano di rientro del quale si è detto nella parte in fatto, accompagnato, come si legge nel citato verbale assembleare, dalla possibilità di "compensare" i crediti dei singoli enti con i crediti via via maturati dalla società nei confronti dei soci medesimi ed attraverso l'esecuzione, da parte della Polesine Acque, per conto degli enti partecipanti, di lavori di manutenzione (segnatamente, "lavori di pulizia delle caditoie"); possibilità, quest'ultima, già pattuita con il Comune di Rovigo e da estendersi agli altri soci disponibili ed interessati. Il menzionato piano, peraltro, ha assunto, quale presupposto,



l'assenso da parte dei soci circa il differimento della estinzione dei propri crediti al 2015, al fine di consentire alla società di soddisfare altri creditori ed evitare, così, eventuali azioni esecutive ed il rischio del determinarsi di uno stato di insolvenza. Dagli elementi acquisiti, comunque, risulta che la Polesine Acque abbia provveduto a corrispondere gli importi previsti dal piano, quanto meno sino al momento in cui si è spinta l'istruttoria condotta dalla Sezione in sede di valutazione del rendiconto 2014.

Ciò nonostante, non può non evidenziarsi, la precarietà dell'equilibrio finanziario della partecipata, considerato, da un canto, l'eccesso di esposizione finanziaria propria e "derivata" (acquisito, cioè, dalla So.De.A.) e, dall'altro, la necessità di eseguire comunque gli investimenti previsti dal piano tariffario elaborato dal Consiglio di Bacino (Autorità d'Ambito).

Destano perplessità alcune modalità di "rientro" individuate dalle parti, ovvero la compensazione tra i ratei del rimborso in questione ed i crediti maturati dalla società nei confronti del Comune e l'esecuzione di lavori di manutenzione in luogo del versamento del dovuto.

Tali perplessità non sono originate tanto dalla possibilità che operi, nell'ambito dei rapporti tra enti controllanti e società controllata (peraltro, *in house*), la compensazione, bensì per le circostanze concrete nella quali tale compensazione dovrà produrre i suoi effetti.

I comuni, al pari di altri enti pubblici, infatti, godono nel nostro ordinamento di una generale capacità di diritto privato e possono, pertanto, utilizzare tutti gli strumenti che lo stesso offre per perseguire i propri fini, purché non vi sia una contraria disposizione di legge e vi sia una attinenza dello strumento con le finalità pubbliche perseguite, e, con riguardo alla compensazione, non sono



previste preclusioni nell'ambito dei rapporti contrattuali tra soggetti privati ed enti locali (*ex multis*, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 103/2014/PAR).

Nessun problema, in particolare, si pone nel caso di compensazione legale, che si applica ai crediti/debiti reciproci, certi, liquidi ed esigibili, ossia esistenti e determinati (o facilmente determinabili, attraverso mere operazioni di calcolo) nel loro ammontare, non oggetto di contestazione tra le parti e scaduti (immediatamente esigibili, perché non sottoposti a termine o condizione), disciplinata dall'art. 1243, 1° comma, c.c.

Stando al contenuto del verbale dell'assemblea dei soci della Polesine Acque del 30.7.2014, dovrebbe avvenire una compensazione, nell'ambito del singolo rapporto, tra ente socio e società, del credito (già esistente) derivante dal mancato rimborso delle rate dei mutui già scadute e dovute a tutto il 2014 (quantificato complessivamente, per tutti gli enti, in euro 15.741.000,00, come si evince dall'allegato B al verbale medesimo) con i crediti "maturati" dalla società nei confronti dell'ente ovvero con i "*lavori eseguiti dalla Società per conto del Socio, cosa del resto già introdotta ed operante sin dall'avvio del suo insediamento*".

Nell'ottica della compensazione legale - della quale sembrerebbe trattarsi, considerato il richiamo generico all'istituto ed il riferimento ai crediti "maturati" dalla società (così nel menzionato verbale), con i quali la compensazione dovrebbe avvenire via via che vengono ad esistenza - poiché i crediti/debiti reciproci trovano riscontro, soprattutto ai fini della esatta quantificazione (liquidità), nelle scritture contabili dei singoli enti e della partecipata, occorre che vi sia piena corrispondenza tra le rispettive risultanze: l'ammontare del



credito vantato dalla partecipata nei confronti dell'ente locale socio, a titolo di corrispettivo del servizio in gestione, deve corrispondere alla posta debitoria iscritta, al medesimo titolo, nel bilancio dell'ente medesimo; l'ammontare del credito (residuo attivo) iscritto nel bilancio dell'ente locale socio, per il rimborso dei ratei di mutuo non corrisposto dalla società fino al 2014, deve corrispondere al debito dovuto, sempre a tale titolo, dalla partecipata.

Di qui due rilievi: il primo è che, nei bilanci della Polesine Acque non trova chiara rappresentazione il debito verso gli enti soci, in quanto inserito nella voce "debiti verso fornitori"; il secondo è che si individua, quale credito della società da portare in compensazione, anche quello derivante dalla esecuzione di alcuni lavori di manutenzione, il cui costo, come si evince dalla nota integrativa al bilancio 2015, è determinato "a condizioni normali di mercato", al di fuori della Convenzione che disciplina l'affidamento del servizio idrico.

Sotto quest'ultimo profilo, si profila un dubbio circa i termini esatti della modalità di estinzione dell'obbligazione individuata e concretamente attuata, se, cioè, si tratti di compensazione ovvero di esecuzione di una prestazione in luogo dell'adempimento, con il conseguente problema della rappresentazione, reciproca ed omogenea, dei crediti contestualmente estinti nelle rispettive scritture contabili.

In ogni caso, poiché l'accordo raggiunto in occasione dell'assemblea dei soci del 30 luglio 2014, per espressa volontà dei soci medesimi, ha iniziato a produrre i suoi effetti dall'esercizio 2015, questa Sezione si riserva di verificare, in concreto, le compensazioni, se effettuate dalle parti, al fine di accertare la legittimità dell'operazione sotto il profilo finanziario-contabile.

III. CONTENIMENTO DELLE SPESE.

In merito al superamento del tetto di spesa fissato dall'art. 5 comma 2, del D.L. n. 95/2012 (spese per autovetture), si osserva che lo sfioramento riguarda il limite complessivo delle spese soggette a contenimento.

Tale sfioramento è la conseguenza del mancato bilanciamento della maggior spesa riconducibile ad una specifica tipologia mediante la corrispondente riduzione di altre voci di spesa, che avrebbe consentito il rispetto del limite complessivo, assicurando il conseguimento dell'obiettivo di finanza pubblica previsto con riferimento all'aggregato di spesa in questione, ossia quello per "consumi intermedi" (Corte dei Conti, Sez. Autonomie, deliberazione n. 26/SEZAUT/2013/QMIG).

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 sui rendiconti di gestione per gli esercizi finanziari 2013 e 2014, redatte dall'organo di revisione del Comune di Canaro (RO), e della successiva istruttoria:

1. invita l'amministrazione comunale di Canaro ad effettuare una attenta disamina dei residui attivi in occasione del riaccertamento ordinario, al fine di assicurare il mantenimento soltanto di quelli effettivamente sussistenti, a tutela dell'equilibrio di bilancio attuale e futuro;
2. invita l'amministrazione comunale di Canaro, in considerazione delle criticità rilevate in parte motiva in merito alla situazione finanziaria della Polesine Acque S.p.A., a valutare attentamente le future scelte di *governance* della partecipata, anche se in una situazione di capitale frazionato, ed a verificare i presupposti giuridici e contabili delle operazioni di compensazione tra debiti e crediti reciproci;



3. invita l'amministrazione comunale di Canaro, sempre in considerazione delle osservazioni riportate nella parte motiva, per il futuro, di prestare attenzione all'entità della spesa di cui all'art. 5, comma 2, del D.L. n. 95/2012 ed all'ammontare complessivo delle spese assoggettate a vincoli;

4. dispone che la presente deliberazione sia trasmessa, a cura del Direttore della segreteria, al Consiglio comunale, al Sindaco, al responsabile dei servizi finanziari nonché all'Organo di revisione economico-finanziaria, del Comune di Canaro per quanto di rispettiva competenza.

Così deliberato in Venezia, nella Camera di Consiglio del 4 aprile 2017.

Il magistrato relatore

Dott.ssa Francesca Djimita



Il Presidente f.f.

Dott. Giampiero Pizziconi



Depositato in Segreteria il 20/9/2017

IL DIRETTORE DI SEGreteria

Dott.ssa Raffaella Brandolese

