



REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 12 dicembre 2016, composta da:

Dott. Giampiero PIZZICONI Presidente f.f.

Dott. Tiziano TESSARO Primo Referendario

Dott.ssa Francesca DIMITA Primo Referendario relatore

Dott.ssa Daniela ALBERGHINI Referendario

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

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

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

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

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

VISTA la legge 5 giugno 2003 n. 131;

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

VISTA la legge 31 dicembre 2009, n.196;

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

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

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

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

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 2014, redatta dall'organo di revisione del Comune di Porto Tolle sulla base dei criteri indicati dalla Sezione delle Autonomie con le deliberazioni sopra indicate;

VISTA la nota del Magistrato istruttore del 20 luglio 2016 prot. n. 0007194, con la quale sono stati chiesti all'ente chiarimenti in merito alle rilevate criticità;

VISTA la nota di risposta del Comune di Porto Tolle prot. n. 18107 del 17 ottobre 2016, acquisita al protocollo di questa Sezione n. 0008398 del 17 ottobre 2016;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 57/2016, 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 Dimita;

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 Porto Tolle sulle risultanze del rendiconto 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.

A seguito dell'analisi del questionario relativo, in particolare, all'esercizio 2014, e della deliberazione della Giunta comunale n. 85 del 18 maggio 2015 di approvazione delle risultanze delle operazioni di riaccertamento straordinario dei residui al 31 dicembre 2014 e di rideterminazione del risultato di amministrazione al 1° gennaio 2015, è emerso che, in sede di approvazione del rendiconto dell'esercizio 2014, era stato accertato un avanzo di euro 8.503.195,05, rideterminato, tenuto conto degli esiti del riaccertamento straordinario, in euro 8.339.258,50. A seguito della applicazione dei vari accantonamenti, tra i quali quello al Fondo crediti di dubbia esigibilità, si è determinato un avanzo libero di euro 7.085.132,82. Risultano cancellati, all'esito dell'operazione di verifica suddetta, residui passivi per euro 1.763.049,51 e residui attivi per euro 1.926.986,06.

I residui, sia attivi che passivi, mantenuti sono stati reimputati esclusivamente all'esercizio 2015.

2) Gestione dei residui.

Nel 2014, la gestione dei residui ha presentato delle criticità: in particolare,

è stata rilevata una elevata incidenza dei residui attivi sulle entrate complessive (59,06%) e, soprattutto, dei residui passivi sugli impegni complessivi (119,51%); la permanenza di residui attivi vetusti, sia di parte corrente che di parte capitale, dei quali la maggior parte formatisi negli anni precedenti al 2010; il tasso di smaltimento non è risultato adeguato (pari al 34,22% per i residui attivi ed al 18,52% per quelli passivi); non è stato rispettato il parametro di deficitarietà n. 4 (volume dei residui complessivi provenienti dal Titolo I superiori al 40% degli impegni della medesima spesa corrente), con una percentuale del 135,35%.

Già in occasione delle verifiche sul rendiconto 2013, l'ente aveva dichiarato di aver sempre effettuato le prescritte operazioni di riaccertamento ordinario dei residui sulla base delle informazioni e delle risultanze acquisite da tutti gli uffici interessati, riscontrandone la congruità e la fondatezza delle motivazioni alla base del mantenimento degli stessi.

3) Gestione delle partecipazioni in Organismi societari.

Il Comune di Porto Tolle detiene una partecipazione in un organismo societario che presenta problematiche sotto il profilo economico-finanziario, ossia la **POLESINE ACQUE S.p.a.** (partecipata dall'ente al 1,78%), 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, si afferma che, nel corso dell'assemblea dei soci della polesine Acque del 30.7.2014, è stato approvato un piano di rientro della suddetta debitoria, ammontante complessivamente a circa 15 milioni di euro, con effetto a decorrere dal 2015 ed estinzione in nove anni, ossia nel 2023; si afferma, inoltre, che la società ha chiuso l'esercizio 2014 con un utile di euro 41.008,00, manifestando un miglioramento sotto il profilo economico-finanziario, sostenuto anche dalla avvenuta individuazione delle modalità di riduzione progressiva del debito verso gli enti partecipanti, dando atto che la società medesima, alla data della nota di risposta alle richieste istruttorie formulate da questa Sezione (17 ottobre 2016), ha corrisposto quanto pattuito nel piano di rimborso e che non sono mai state operate compensazioni tra le posizioni di debito/credito reciproche.

4) Contenimento delle spese.

Nell'esercizio 2014, il totale degli impegni relativi alle tipologie di spesa, di cui all'art. 6 del D.L. n. 78/2010, è risultato superiore al totale dei relativi limiti di spesa, con un aumento del 114,09%. In particolare, non è stato rispettato il limite della spesa inerente agli studi ed alle consulenze, di cui al comma 7 del citato art. 6, con un aumento, rispetto al limite massimo, del 199,80%.

Anche l'ammontare della spesa di cui all'art. 1, comma 141, della L. n. 228/2012 è risultato superiore al 20% della spesa media sostenuta nel biennio 2010-2011, per l'acquisto di mobili ed arredi, con un aumento, rispetto al limite, del 62,45%.

Infine, anche la spesa sostenuta per la manutenzione, il noleggio e l'esercizio di autovetture, di cui all'art. 5, comma 2, del D.L. n. 95/2012, è risultata superiore al 30% della spesa sostenuta nell'anno 2011 allo stesso scopo, con un aumento, rispetto al limite, del 229,39%.

Stando a quanto segnalato dall'Organo di revisione, la prima voce di spesa sarebbe aumentata a causa dell'esistenza di contratti pluriennali e la spesa di cui all'art. 5, comma 2 cit. sarebbe riconducibile all'utilizzo di autovetture per i servizi istituzionali dell'ente, con riguardo, in particolare, alle funzioni di ordine e sicurezza pubblica, per i servizi sociali e sanitari e quelli dell'area tecnico-operativa.

DIRITTO

I. RIACCERTAMENTO STRAORDINARIO.

Come si è rilevato nella parte in fatto, il Comune di Porto Tolle ha chiuso l'esercizio 2014 con un avanzo di euro 8.503.195,05, ridotto, a seguito della rideterminazione al 1° gennaio 2015, conseguente al riaccertamento straordinario dei residui ed alla cancellazione di residui passivi per euro 1.763.049,51 e della maggior cancellazione dei residui attivi per euro 1.926.986,06, ad euro 8.339.258.,50, di cui libero euro 7.085.132,82, per effetto dell'accantonamento al Fondo crediti di dubbia esigibilità (per euro 609.961,12).

Il dato appena illustrato va considerato alla luce della gestione dei residui, piuttosto critica nelle annualità che hanno preceduto il riaccertamento straordinario e caratterizzata da un basso grado di realizzo delle entrate e soprattutto di evasione delle spese. Non a caso, la cancellazione, sia per i residui attivi che per quelli passivi, è stata rilevante a seguito della

effettuazione delle operazioni di verifica previste dall'art. 3 del D.lgs. n. 118/2011.

L'aspetto che desta non poche perplessità è quello della avvenuta reimputazione dei residui mantenuti, per importi comunque rilevanti, attesa la mole complessiva dei residui medesimi al 31.12.2014, esclusivamente all'esercizio 2015: per quanto concerne la parte corrente, infatti, i residui attivi reimputati sono risultati pari ad euro 3.280.007,84 e quelli passivi pari addirittura ad euro 10.217.360,10; per quanto riguarda la parte in conto capitale, i residui attivi oggetto di reimputazione sono stati pari ad euro 2.240.049,53 e quelli passivi pari ad euro 2.961.441,94.

Ancora, a fronte dell'ammontare dei residui passivi ritenuti sussistenti e da mantenere in bilancio (euro 5.520.057,37), appare eccessivamente contenuto l'importo accantonato al Fondo crediti di dubbia esigibilità (soltanto euro 609.961,12).

II. GESTIONE DEI RESIDUI.

La gestione dei residui ha mostrato delle criticità, già illustrate nella parte in fatto. Deve rilevarsi, in particolare, che l'accumulo di residui attivi, solo in minima parte svalutati e "garantiti" attraverso l'accantonamento al Fondo crediti di dubbia esigibilità, sembrerebbe riconducibile al basso grado di riscossione osservato nelle annualità precedenti ed anche nel 2014 e, dunque, alla lentezza ed inefficienza della relativa attività.

Ove il problema non avesse trovato soluzione negli esercizi successivi, dunque, il problema dell'accumulo dei residui attivi potrebbe riproporsi. La capacità dell'ente di assicurare l'effettività delle proprie entrate, tra l'altro, è certamente determinate ai fini del conseguimento di una gestione

equilibrata del bilancio.

Analoghe considerazioni devono farsi per i residui passivi, in relazione ai quali è stato rilevato un tasso di smaltimento ancora peggiore (addirittura solo del 18,52% nel 2014), ed una elevatissima incidenza sugli impegni complessivi (pari al 119,51% sempre nel 2014).

Quanto appena evidenziato costituirà oggetto di verifiche da parte di questa Sezione, in occasione dei controlli sulle gestioni degli esercizi successivi.

III. 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 Porto Tolle, titolare di una quota, hanno accumulato residui attivi nei propri bilanci, derivanti dai crediti vantati nei confronti della società, 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).

IV. CONTENIMENTO DELLE SPESE.

Com'è noto, con l'introduzione dei tagli alle voci di spesa di cui ai commi 7, 8, 9, 12, 13 e 14 dell'art. 6 del D.L. 78/2010, convertito, con modifiche, dalla Legge 122/2010, il legislatore ha inteso conseguire risparmi per la amministrazioni pubbliche, imponendo, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio degli enti locali.

Tali vincoli - secondo l'interpretazione fornita dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 139 del 4.6.2012, in ossequio al principio dell'autonomia finanziaria e di spesa degli enti locali - pur non potendo incidere direttamente sulla detta autonomia, si traducono in limitazioni indirette, delle quali gli enti in questione devono necessariamente tener conto.

Sebbene tali limitazioni vadano preferibilmente ricondotte nell'ambito di un limite complessivo, all'interno del quale gli enti locali possano "*allocare le risorse tra i diversi ambiti e obiettivi di spesa*", lo sforamento (imputabile a qualsiasi causa) del limite previsto per una specifica tipologia di spesa deve trovare necessaria "compensazione" nella maggiore e corrispondente riduzione di altra tipologia di spesa, di tal che, complessivamente, risulti assicurato l'obiettivo di riduzione e di contenimento voluto dal legislatore.

Nella specie, dai chiarimenti forniti dall'ente, emerge che non può dirsi conseguito "complessivamente" l'obiettivo di riduzione previsto dall'art. 6, il cui rispetto, inteso quale conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica previsti con riferimento all'aggregato di spesa di riferimento, ossia quello per i c.d. "consumi intermedi" (Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 26/SEZAUT/2013/QMIG).

Quanto al superamento del tetto di spesa fissato dall'art. 6 comma 11, del D.L.n. 78/2010 (incarichi di consulenza), che permane anche a seguito di "compensazione" con la riduzione operata sulle altre tipologie di spesa ivi contemplate, pur prendendo atto dell'asserita necessità di conferire l'incarico, si raccomanda, per il futuro, di bilanciare eventuali sforamenti attraverso corrispondenti maggiori riduzioni di altre voci di spesa, in modo tale da rispettare il limite complessivo fissato dalla citata disposizione o, quanto meno, da assicurare il conseguimento degli obiettivi complessivi di finanza

pubblica previsti con riferimento all'aggregato di spesa di riferimento, ossia quello per i c.d. "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 l'esercizio finanziario 2014, redatte dall'organo di revisione del Comune di Porto Tolle (RO), e della successiva istruttoria:

1. invita l'amministrazione comunale di Porto Tolle ad effettuare una attenta disamina dei residui attivi e passivi in occasione del riaccertamento ordinario, al fine di assicurare il mantenimento soltanto di quelli effettivamente sussistenti nonché ad adottare tutte le misure necessarie ad assicurare l'effettività delle entrate, a tutela degli equilibri di bilancio;
2. invita l'amministrazione comunale di Porto Tolle, 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;
3. invita l'amministrazione comunale di Porto Tolle, atteso lo sfioramento del limite complessivo di spesa fissato dall'art. 6, del D.L. n. 78/2010, a bilanciare eventuali sforamenti attraverso corrispondenti riduzioni di altre voci di spesa, ed assicurare il conseguimento dello specifico obiettivo di finanza pubblica dalla stessa perseguito;
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 Porto Tolle per quanto di rispettiva competenza.

Così deliberato in Venezia, nella Camera di Consiglio del 12 dicembre 2016.

Il Magistrato relatore

Il Presidente f.f.

F.to Dott.ssa Francesca Dimita

F.to Dott. Giampiero Pizziconi

Depositato in Segreteria il 23 marzo 2017

IL DIRETTORE DI SEGRETERIA

F.to Dott.ssa Raffaella Brandolese