



REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 12 maggio 2015, composta da:

Dott.ssa Elena BRANDOLINI	Presidente F.F.
Dott. Giampiero PIZZICONI	Primo Referendario, relatore
Dott. Francesco MAFFEI	Referendario
Dott.ssa Francesca DIMITA	Referendario
Dott.ssa Daniela ALBERGHINI	Referendario

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

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

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

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

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

VISTA la legge 5 giugno 2003 n. 131;



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

VISTA la legge 31 dicembre 2009, n.196;

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

VISTO l'art. 148-bis, comma 3, del TUEL, così come introdotto dalla lettera e), del comma 1 dell'art. 3, D.L. 174/2012, convertito dalla legge 213 del 7 dicembre 2012;

VISTA la legge 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 del 15 aprile 2014 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 2013*".

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, redatta dall'organo di revisione del Comune di Brendola (VI) sulla base dei criteri indicati dalla Sezione delle Autonomie con la deliberazione sopra indicata;

VISTA la nota in data 01/04/2015 prot. n. 2125, con la quale il



magistrato istruttore chiedeva notizie e chiarimenti al suindicato Comune;

VISTE le deduzioni fatte pervenire dall'Amministrazione comunale con nota del 16/04/2015 prot. n. 4586 (acquisita al prot. C.d.c. n. 2558 del 20/04/2015);

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 19/2015, 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. Giampiero Pizziconi;

FATTO

Dall'esame della relazione sul rendiconto 2013, redatta ai sensi dell'art. 1, commi 166 e segg. della legge 23 dicembre 2005 n.266 e dai dati in possesso di questa Corte, è emerso:

- il mancato rispetto del saldo obiettivo da perseguire per il rispetto del Patto di Stabilità 2013, che per il Comune era pari a -10mila euro;
- la chiusura in perdita nel 2013 della C.I.S. Spa in liquidazione (con una rilevante esposizione debitoria) e della Pasubio Group, entrambe società partecipate del Comune.

In data 01/04/2015, con nota indicata in preambolo, il Magistrato istruttore ha richiesto all'ente chiarimenti in ordine alle violazioni sopra indicate.

Con nota del 16/04/2015, già richiamata, a firma del Sindaco, il Comune di Brendola (VI) ha fornito chiarimenti in ordine alle criticità riscontrate in sede istruttoria e, in riferimento al primo



punto, nel ricostruire gli eventi che hanno portato alla violazione del saldo imposto dal Patto di stabilità, l'Organo di Revisione così sintetizza: *"L'ente in modo del tutto inopinato ha superato il limite del Patto di stabilità 2013. Tale violazione non appare essere diretta conseguenza di scelte della Giunta ma derivante da un errore di natura concettuale nella predisposizione di un modello interno usato dall'Ufficio nella misurazione di spazi di pagamento disponibili. Tutto ciò all'interno di un esercizio già oggetto di rilevanti interventi in materia quali la concessione di maggiori spazi del DL35/2013 derivanti dal pagamento del decreto ingiuntivo che in qualche modo hanno modificato gli ormai consolidati processi di gestione dei flussi in entrata ed in uscita di parte capitale"*. Infine, il Comune evidenzia che nell'esercizio 2014 *"si è provveduto a rispettare le misure sanzionatorie previste per legge"*. A tal proposito riporta stralcio della Delibera consiliare di approvazione del Bilancio di Previsione 2014.

In relazione alla seconda criticità evidenzia l'ente che: *"Per quanto riguarda la Società C.I.S. Spa, non si prevedono ulteriori ricadute, nemmeno potenziali, sul bilancio del Comune, fatta salva l'eventuale svalutazione della partecipazione iscritta sulla base della frazione del patrimonio netto per euro 14.199,51: al momento si prevede di effettuare congruo accantonamento pari all'importo della suddetta frazione una volta terminato il processo di liquidazione della Società in questione. Per quanto riguarda la chiusura in perdita della Pasubio Group, si ritiene opportuno*



allegare la nota (fatta pervenire dalla stessa Società) di illustrazione degli elementi straordinari che hanno causato la perdita 2013, elementi di giustificazione che si ritiene di condividere. Al momento non sono previsti accantonamenti per neutralizzare - peraltro improbabili - effetti negativi sul Bilancio del Comune di Brendola."

In relazione alla partecipazione alla Pasubio Group inviando alla risposta per i contenuti della nota menzionata dal Comune completa di Tabella indicante l'esposizione debitoria societaria, se ne cita solo il passaggio conclusivo: *"Per quanto riguarda la copertura della perdita, come riportato nella Relazione sulla gestione a pagina 51, l'Amministratore Unico, considerato quanto previsto dalla Legge di stabilità 27/12/2013 n. 147 ed essendo la società partecipata dal comune, ha proposto ed ottenuto che la perdita di euro 451.418 fosse immediatamente coperta utilizzando risorse proprie. La somma è stata coperta con l'utilizzo della riserva straordinaria che al 31/12/2013 ammontava ad euro 7.986.944."*

DIRITTO

1. MANCATO RISPETTO DEL PATTO DI STABILITA'.

L'esame della relazione evidenzia che il comune di Brendola per il 2013 non ha rispettato l'obiettivo programmatico previsto dall'art.1, commi 89 e ss della Legge 13 dicembre 2010, n.220 (Legge di stabilità 2011).

L'ente nella risposta alla nota istruttoria confermava lo scostamento dal



saldo obiettivo, pari a -10mila euro. Il Comune, che ha chiuso l'esercizio con un saldo finanziario di -584mila euro non conseguendo l'obiettivo assegnato, afferma che la predetta violazione non appare essere diretta conseguenza di scelte della Giunta ma deriverebbe da un errore di natura concettuale nella predisposizione di un modello interno usato dall'Ufficio nella misurazione di spazi di pagamento disponibili. Ciò anche in conseguenza delle dinamiche di un esercizio finanziario *".....già oggetto di rilevanti interventi in materia quali la concessione di maggiori spazi del DL35/2013 derivanti dal pagamento del decreto ingiuntivo che in qualche modo hanno modificato gli ormai consolidati processi di gestione dei flussi in entrata ed in uscita di parte capitale"*.

Ritiene la Sezione che il mancato rispetto del patto di stabilità interno per l'esercizio 2013, debba formare oggetto di apposita pronuncia, in quanto, come precisato dall'art.1, comma 676 della legge n. 296/2006 e, di recente dall'art. 1, comma 87 della Legge 220/2010 (Legge di stabilità 2011) e dall'articolo 31, comma 1 della Legge 183/2011 (Legge di stabilità 2012), le disposizioni in materia sono dettate, ai fini di tutela dell'unità economica della Repubblica, affinché gli enti locali concorrano alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica. Per tale ragione dette norme costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica ai sensi degli articoli 117 terzo comma, e 119 secondo comma della Costituzione.

Sull'osservanza di tali vincoli, vigila la Corte dei conti, dapprima in base



Handwritten signature or initials.

all'art. 1 comma 168 della legge n. 266/2005 ed attualmente in relazione ai compiti alla stessa assegnati dai nuovi articoli 148 e 148 bis del Tuel conseguenti alle modifiche normative introdotte dal D.L. 174/2012.

La Sezione ha ben presente l'esigenza per l'ente di garantire il regolare pagamento delle obbligazioni a suo tempo assunte e la difficoltà che incontrano gli enti che negli anni precedenti, avevano avviato la costruzione di opere pubbliche, impegnando, nel rispetto della normativa vigente, le somme occorrenti e soprattutto perfezionando obbligazioni giuridicamente vincolanti con terzi soggetti, in particolare imprese fornitrici di lavori, beni o servizi. Come ha ben presente che la situazione di questi enti è risultata aggravata dalla circostanza che il legislatore, con le manovre finanziarie per il degli ultimi anni, ha reintrodotto specifiche limitazioni amministrative per gli enti che non rispettano le previsioni del patto di stabilità interno (art. 76, del D.L. 25 giugno 2008, n. 112, conv. in Legge 6 agosto 2008, n. 133 ed ora articolo 1 commi 119 e 120 della Legge 220/2010).

La Sezione, inoltre, non ignora la prassi assai diffusa (che determina una violazione delle disposizioni legislative inerenti i tempi di pagamento delle obbligazioni contrattuali e che non è conforme ai principi di sana gestione finanziaria) volta a differire all'esercizio successivo i pagamenti dovuti alle imprese esecutrici dei lavori o delle forniture (in tal senso anche Corte dei conti, Sezioni Riunite in sede di controllo, Deliberazione n. 28/CONTR/2010 del 4 giugno 2010). Tale prassi, infatti, finisce con il penalizzare le imprese che contrattano con la pubblica amministrazione che, a fronte della conclusione di un contratto che prevede specifici



GP

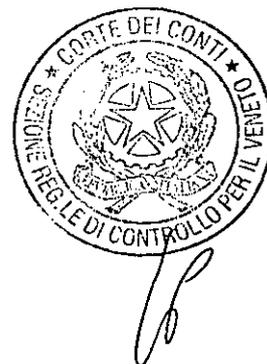
obblighi di esecuzione degli interventi ma anche il diritto di ricevere regolarmente il pagamento delle loro spettanze, vengono danneggiate, in modo del tutto ingiustificato, a causa del ritardato pagamento. Il descritto meccanismo, tutt'altro che virtuoso, crea distorsioni anche nella gestione finanziaria dell'ente perché il differimento di un pagamento ad un esercizio successivo condiziona le attività che possono essere compiute in quell'esercizio creando una spirale negativa che può incidere sulla stessa funzionalità gestionale e, in ogni caso, può comportare il pagamento di interessi, convenzionali o di mora, che si configurano come oneri impropri e privi di giustificazione. Peraltro la violazione del Patto che determina delle mere conseguenze amministrative per gli enti che non abbiano rispettato tali prescrizioni (divieto di assunzioni, di indebitamento di acquisti) non comporta di per se, invece, l'insorgere di responsabilità amministrativa. Il legislatore, tuttavia, consapevole delle ricadute sull'assetto economico produttivo del territorio di riferimento che detti ritardi nei pagamenti determinano ma anche degli effetti sui vincoli del patto conseguenti dalle ricordate prassi, ha introdotto degli specifici obblighi, peraltro sanzionati, sul piano *soggettivo*, a conferma dell'importanza delle prescrizioni dei vincoli posti a tutela della finanza pubblica. In particolare, l'art.9, comma 1, lett. a) - n. 2 del Decreto Legge 1 luglio 2009, n. 78 convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102 prevede che: *"al fine di evitare ritardi nei pagamenti e la formazione di debiti pregressi, il funzionario che adotta provvedimenti che comportano impegni di spesa ha l'obbligo di accertare preventivamente che il programma dei conseguenti pagamenti sia*



compatibile con i relativi stanziamenti di bilancio e con le regole di finanza pubblica; la violazione dell'obbligo di accertamento di cui al presente numero comporta responsabilità disciplinare ed amministrativa. Qualora lo stanziamento di bilancio, per ragioni sopravvenute, non consenta di far fronte all'obbligo contrattuale, l'amministrazione adotta le opportune iniziative, anche di tipo contabile, amministrativo o contrattuale, per evitare la formazione di debiti pregressi (...)".

La norma in esame introduce pertanto uno specifico obbligo di programmazione dei pagamenti che può contribuire al raggiungimento degli obiettivi del patto di stabilità da parte delle Pubbliche Amministrazioni. Ma proprio in relazione ai nuovi obblighi in termini di cassa, la norma in esame assume la finalità di prevenire l'insorgenza di fattispecie simili a quella descritta dal Comune: d'altro canto una simile fattispecie è potenzialmente foriera di responsabilità amministrativa in quanto il ritardo del pagamento espone la P.A. alla corresponsione degli interessi "sanzionatori" di cui al decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231 di attuazione della direttiva 2000/35/CE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali.

Infatti ai sensi della norma in esame l'accertamento della compatibilità del programma dei pagamenti con il rispetto delle regole di finanza pubblica deve essere effettuato non tanto al momento dell'emissione dei mandati di pagamento quanto al momento dell'assunzione dell'impegno o, preferibilmente, già nella fase della prenotazione di impegno. È evidente che la concreta possibilità da parte dell'ente locale di procedere ai dovuti pagamenti alle scadenze previste, contenuta in un atto giuntale



di programmazione dei pagamenti, è pertanto funzionale a prevenire situazioni analoghe a quelle descritte in guisa che la mancata verifica prevista dall'art. 9 del DL 78/09 diviene, *espressi verbis*, fonte di responsabilità amministrativa.

È bene sottolineare, peraltro, che la responsabilità di cui alla norma in esame si ricollega all'assoluta mancanza di qualsivoglia verifica di compatibilità e non anche all'aver effettuato valutazioni successivamente rivelatesi sbagliate con lo sfioramento del Patto di stabilità. In tal senso depongono il dato testuale e le oggettive difficoltà di previsione determinate sia da un quadro normativo fortemente instabile sia dall'esistenza (ad esempio nel settore della realizzazione delle opere pubbliche) di un notevole scarto temporale tra azione amministrativa e riflessi contabili.

Va inoltre sottolineato che la norma di cui all'art. 9, in quanto integrativa della disciplina contenuta negli artt. 182 e ss. del TUEL relativa alle fasi di gestione del procedimento di spesa, trova applicazione a tutti i provvedimenti di impegno di spesa adottati successivamente all'entrata in vigore del D.L. 78/09 avvenuta in data 01/07/2009 in applicazione del principio *tempus regit actum*. L'accertamento di un'eventuale responsabilità dovrà quindi tenere conto agli elementi qualitativi e quantitativi che concorrono alla violazione degli obblighi inerenti al Patto di stabilità, in relazione alle spese effettuate dopo tale data.

Questa Sezione conclusivamente ritiene che le ricordate motivazioni addotte dall'ente circa il mancato rispetto del patto per l'anno 2013 non possono essere prese in debita considerazione e che vada assunta



specifica pronuncia, con espresso invito all'Amministrazione comunale di
Brendola a:

- porre in essere un attento monitoraggio della situazione finanziaria dell'ente, prevedendo ove lo si ritenga opportuno, attraverso una modifica del regolamento di contabilità, cadenze infrannuali di verifica del mantenimento degli equilibri generali di bilancio di cui all'art. 193, comma 2, del T.U.E.L.;
- improntare la programmazione finanziaria al rigoroso rispetto dei principi di cui agli artt. 162 e ss. del T.U.E.L. e la gestione del bilancio all'osservanza dei principi di cui al Titolo III del T.U.E.L. (gestione del bilancio), con particolare riferimento al Capo IV, (relativo ai principi di gestione, artt. 191 e ss.);
- programmare in modo oculato e attento il flusso dei pagamenti complessivi in parte capitale, su cui monitorerà di conseguenza l'organo di revisione, ai sensi dell'art. 239 del T.U.E.L., nonché il responsabile dei servizi finanziari (ciascuno per la parte di competenza).

2. ORGANISMI PARTECIPATI IN PERDITA.

Dalle risultanze istruttorie emerge la chiusura in perdita nel 2013 degli esercizi della C.I.S. Spa, in stato di liquidazione (e con una rilevante esposizione debitoria) e della Pasubio Group, entrambe società partecipate del comune di Brendola. L'ente fornisce sul punto le spiegazioni già richiamate in fatto ed alle quali si rinvia.

La Sezione, in ordine alle risultanze istruttorie ed alle risposte fornite nel prendere atto delle misure adottate



[Handwritten signature]

dall'amministrazione, 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



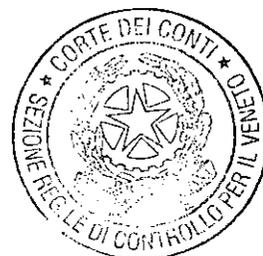
A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized, cursive script.

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 Brendola 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 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°*



lp

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 simili a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali, anche mediante operazioni di fusione o di internalizzazione delle funzioni;

d) aggregazione di società di servizi pubblici locali di rilevanza economica;

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

Peraltro, appare utile evidenziare che il D.L. 31 maggio 2010 n. 78, convertito con modificazioni in Legge 30 luglio 2010 n. 122, recante "Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica", all'articolo 14, comma 32, prevedeva che ":(.) i comuni con popolazione inferiore a 30.000 abitanti non possono costituire società. Entro il 31 dicembre 2010 i comuni mettono in liquidazione le società già costituite alla data di entrata in vigore del presente decreto, ovvero ne cedono le partecipazioni.....". Detta disposizione, seppur abrogata di recente dalla legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Legge di stabilità per il



2014) era in vigore nel corso dell'esercizio finanziario considerato.

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, peraltro, 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.

Alla luce delle esposte considerazioni, va in questa sede considerato anche l'elevato livello di esposizione debitoria, che emerge nella Tabella compilata nella risposta istruttoria dall'amministrazione, della Società CIS spa in liquidazione e della società Pasubio Group Spa, verso il sistema bancario e verso i fornitori. In tale circostanza l'esigenza di esercitare una "governance forte", ove possibile, da parte dell'ente locale dovrebbe non solo tenere conto della delicata situazione evidenziata, ma anche, delle possibili ricadute sull'ente che potrebbero determinarsi ove le società, in futuro, non possano avere la possibilità di adempiere le proprie obbligazioni. *Governance forte* da poter conseguire nella situazione della pluripartecipata Pasubio Group, mediante gli strumenti posti a disposizione dall'ordinamento societario finalizzati a far acquisire a soci che non hanno la disponibilità delle azioni necessarie, il controllo (Patti parasociali con altri enti locali soci mediante Accordi tra amministrazioni ecc.). Proprio in relazione a detta evenienza, si chiede di conoscere le segnalazioni formali e puntuali, specificamente se e in quanto effettuate, ciascuno per la propria competenza, da parte del responsabile del servizio finanziario e da parte dell'organo di revisione, ai sensi di quanto



A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized 'G' followed by a vertical line and a horizontal stroke at the bottom.

previsto dall'art. 147-quinques del TUEL (anche eventualmente in relazione all'esame dell'andamento economico-finanziario degli organismi gestionali esterni all'ente, a mente del comma 3 del medesimo articolo, nonché di quanto previsto dall'art. 147-quater del TUEL), e del comma 4 dell'art. 153 del TUEL (laddove prevede che "Il responsabile del servizio finanziario, di ragioneria o qualificazione corrispondente, è preposto alla verifica di veridicità delle previsioni di entrata e di compatibilità delle previsioni di spesa, avanzate dai vari servizi, da iscriversi nel bilancio annuale o pluriennale ed alla verifica periodica dello stato di accertamento delle entrate e di impegno delle spese e più in generale alla salvaguardia degli equilibri finanziari complessivi della gestione e dei vincoli di finanza pubblica").

Peraltro, 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 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.

Recita, infatti, l'articolo in questione: *"Al fine del perseguimento di una maggiore efficienza delle società pubbliche, tenuto conto dei principi nazionali e comunitari in termini di economicità e di concorrenza, le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, non possono, salvo quanto previsto dall'art. 2447 codice civile, effettuare aumenti di capitale, trasferimenti straordinari, aperture di credito, né rilasciare garanzie a favore delle società partecipate non quotate che abbiano registrato, per tre esercizi consecutivi, perdite di esercizio ovvero che abbiano utilizzato riserve disponibili per il ripianamento di perdite anche infrannuali..."*.

La *ratio* della disposizione 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



A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized 'G' followed by a flourish.

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.

Non da ultimo, il Collegio ritiene che la presenza di partecipazioni dirette ad enti e/o a società di capitali che, negli ultimi tre anni abbiano evidenziato una perdita, potrebbe rappresentare un rischio per la stabilità dell'equilibrio di bilancio dell'Ente socio e, comunque, un appesantimento per la gestione del bilancio degli esercizi futuri. In base alle sopra richiamate considerazioni invita l'amministrazione nell'ambito dell'esercizio dei relativi poteri di azionista, ad effettuare un attento monitoraggio dell'andamento delle partecipazioni al fine di poter contribuire ad evitare per il futuro il ripetersi delle criticità sopra evidenziate. Appare utile, inoltre, suggerire di seguire con analoga attenzione gli esiti, delle procedure di liquidazione, concordato preventivo o fallimentari ove presenti, nonché, in presenza di perdite di esercizio societarie di procedere alla stima dei relativi cespiti, qualora presenti, iscritti nel conto patrimoniale dell'ente, al minor valore fra il costo di acquisto e quello del patrimonio netto delle partecipata considerata.

Conclusivamente, la Sezione, nel prendere atto che risulta pervenuto il Piano di razionalizzazione delle partecipazioni societarie, di cui al richiamato articolo 1, commi 611 e 612 della Legge 190/2014, inviato dall'amministrazione comunale di



Brendola, si riserva di accertarne il conseguimento in sede di verifica della relazione di attuazione che dovrà necessariamente pervenire a questa Corte, nei termini indicati dalle disposizioni di cui trattasi.

P.Q.M.

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

1. accerta che il Comune di Brendola ha violato gli obiettivi programmatici cui era tenuto per il rispetto del patto di stabilità interno per l'anno 2013 per un importo pari a 574mila euro (art.1, commi 89 e ss della Legge 13 dicembre 2010, n. 2010; art. 31 commi, 1 e successivi della Legge 183/2011);
2. invita l'Amministrazione comunale di Brendola a confermare a questa Sezione l'avvenuta applicazione delle conseguenze amministrative previste dall'articolo 1, commi 119 e 120 della legge 220/2010 e dall'articolo 31, comma 26 della Legge 183/2011, per la violazione del patto di stabilità nell'anno 2013;
3. invita l'Amministrazione comunale di Brendola a prestare anche in futuro adeguata attenzione ai vincoli del patto di stabilità interno e alle altre limitazioni ed obblighi imposti dalla legislazione finanziaria la cui violazione può dare luogo all'applicazione delle misure interdittive ora previste dal nuovo articolo 148 bis del Tuel;
4. invita l'Amministrazione comunale di Brendola a programmare in modo oculato e attento il flusso dei pagamenti complessivi in parte



[Handwritten signature]

capitale;

5. invita il comune di Brendola, in relazione a quanto evidenziato in merito alle proprie partecipazioni societarie e tenendo in debita evidenza quanto previsto dal nuovo articolo 147 quater del TUEL, come introdotto dal D.L. 10 ottobre 2012 n. 174, nell'ambito dell'esercizio dei poteri di azionista, ad effettuare un attento monitoraggio dell'andamento delle proprie partecipate anche nella gestione della fase di liquidazione, concordato preventivo e fallimento ove presenti, al fine di poter contribuire ad evitare per il futuro il ripetersi delle criticità evidenziate nella presente delibera;
6. chiede, inoltre al responsabile dei servizi finanziari e all'organo di revisione, ciascuno per la propria competenza, anche alla luce dei nuovi penetranti compiti agli stessi attribuiti dal D.L. 10 ottobre 2012 n. 174 in relazione alle previsioni dell'articolo 147 quinquies del TUEL come introdotto dal richiamato decreto, di valutare alla luce delle considerazioni espresse e dell'invito rivolto all'Amministrazione, le esposizioni debitorie delle società partecipate al fine di evitare che eventuali insolvenze possano incidere, in prospettiva futura quali passività potenziali, sugli attuali equilibri di bilancio dell'ente. Di detta verifica va effettuata apposita dettagliata relazione da trasmettere a questa Sezione entro 60 giorni dal ricevimento



della presente.

7. dispone la trasmissione della presente Deliberazione, a cura del Direttore della segreteria, al Presidente del Consiglio comunale, al Sindaco nonché all'organo di revisione dei conti del Comune di Brendola (VI) per quanto di rispettiva competenza.

Così deliberato in Venezia, nella Camera di Consiglio del 12 maggio 2015.

Il magistrato relatore

Dott. Giampiero Pizziconi



Il Presidente f.f.

dott.ssa Elena Brandolini



Depositato in Segreteria il 28/5/2015

IL DIRETTORE DI SEGRETARIA

Dott.ssa Raffaella Brandolese

