



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

Nell'adunanza del 13 novembre 2018

composta dai magistrati:

Diana CALACIURA TRAINA	Presidente
Maria Laura PRISLEI	Consigliere
Giampiero PIZZICONI	Consigliere
Tiziano TESSARO	Consigliere
Amedeo BIANCHI	Consigliere
Francesca DIMITA	Primo Referendario
Elisabetta USAI	Primo Referendario relatore

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 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. 266. 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. 49/2017/INPR con la quale la Sezione ha approvato il programma di lavoro per l'anno 2017;

ESAMINATA 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 del Comune di PADOVA;

VISTA l'ordinanza del Presidente n. 55/2018 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il relatore, Primo Referendario Elisabetta Usai;

FATTO E DIRITTO

L'art. 1, commi 166 e 167, L. 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 D.Lgs. 267/2000, inserito nel Testo unico degli enti locali dall'art. 3 del D.L. 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, sesto 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 D.lgs. 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 L. cost. 1/2012, di modifica dell'art. 81, comma 6, Cost., a cui è stata data attuazione con la L. 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 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 cost. 60/2013), la Sezione 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.

Ciò premesso, tenuto conto degli esiti del controllo per il precedente esercizio, di cui alla delibera n. 454/2017/PRSE, sulla base dell'esame della documentazione inerente al Rendiconto per l'esercizio 2015 e al Bilancio di previsione 2016-2018, si evidenziano, per il 2015, le seguenti criticità.

1. In sede istruttoria è stato chiesto al Comune di fornire dettagliata rappresentazione del metodo di calcolo del Fondo crediti di dubbia esigibilità, pari a euro 19.042.686,93, pari al 33,42% dei residui attivi totali e al 36,50% dei residui dei primi titoli I, II e III.

L'Ente, con nota n. 417132/2018, ha confermato l'utilizzo del metodo c.d. semplificato per il computo e indicato un progressivo incremento del valore del Fondo, pari, a fine esercizio 2017, a euro 54.843.602,25, computato al 100% con il criterio della media semplice.

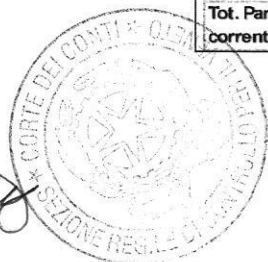
Alla luce del riferito incremento, la Sezione si riserva di verificare la correttezza e la congruità dell'accantonamento al FCDE negli esercizi successivi.

2. In sede istruttoria è stato chiesto al Comune di relazionare sui residui attivi e passivi, fornendo altresì un prospetto contenente l'indicazione dell'anno di formazione e le ragioni della perdurante presenza di ingenti residui attivi vetusti (euro 85.832.005,07); si è domandato, inoltre, di fornire un chiarimento circa l'incremento al 31 dicembre 2015, rispetto ad inizio esercizio, dei residui attivi (+ 7,80%) e il decremento di quelli passivi (- 28,50%).

L'Ente, con la nota n. 417132/2018, ha comunicato, per quanto riguarda i residui di parte corrente, che essi *“rimangono stabili sino al 2012, mentre salgono in modo moderato nel 2013, più deciso nel 2014 e nel 2015. Questa crescita è giustificata dal naturale meccanismo di incasso. Infatti se si paragonano gli importi nei medesimi anni di provenienza del rendiconto 2016 tale composizione cala in modo significativo: ad esempio residui attivi provenienti dai 2015 nel rendiconto 2015 ammontano ad euro 53.294.636,65 al rendiconto 2016 ammontano ad euro 19.584.666,05 con un incasso nell'esercizio pari ad euro 33.709.970,60 (...) Inoltre, si fa notare che nel Rendiconto 2015 la percentuale dei residui attivi degli anni precedenti rispetto al totale è pari al 3,6866%. Tale grandezza risulta fisiologica e in termini assoluti agevolmente gestibile in considerazione anche del fondo crediti accantonato”*.

Di seguito si propone la tabella fornita dall'Ente in argomento.

RESIDUI	Esercizi						Totale
	precedenti	2011	2012	2013	2014	2015	
ATTIVI							
TITOLO 1	2.551.635,83	2.634.098,12	3.514.591,49	3.254.815,43	6.002.045,46	26.435.137,96	44.392.324,29
TITOLO 2	80.595,70	9.187,55		1.871.969,88	3.366.462,68	9.530.716,47	14.858.932,28
TITOLO 3	1.199.329,50	1.017.492,85	2.227.753,04	9.892.102,88	13.014.743,10	17.328.782,22	44.680.203,59
Tot. Parte corrente	3.831.561,03	3.660.778,52	5.742.344,53	15.018.888,19	22.383.251,24	53.294.636,65	103.931.460,16



Pur tenuto conto di quanto rappresentato dall'Ente, si osserva che la percentuale dei residui attivi di parte corrente antecedenti l'esercizio di riferimento è pari al 48,72% e, pertanto, appare ancora elevata e meritevole di attenzione da parte del Comune.

Per quanto riguarda i residui attivi di parte capitale, l'Ente afferma che *“essi dipendono molto dagli incassi dei contributi a rendicontazione o dai trasferimenti di Enti pubblici e privati. Nei vari esercizi finanziari la loro composizione non è lineare come quella di parte corrente, in quanto dipende dalle decisioni degli enti di erogare i contributi.”*.

A tale proposito, occorre ricordare che il punto 3.6, All. 4/1, D.lgs. 118/2011, prevede quanto segue:

“3.6 Con riferimento alle diverse tipologie di entrata la scadenza del credito:

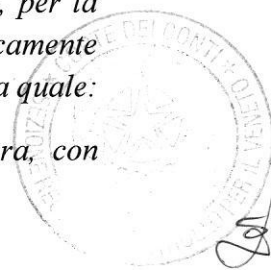
(...)

b) coincide con l'esercizio finanziario in cui è adottato l'atto amministrativo di impegno relativo al contributo o al finanziamento, nel caso di entrate derivanti da trasferimenti e contributi da altre amministrazioni pubbliche, in conformità alle modalità indicate al punto 5.2 lettera c), con particolare riferimento alle modalità temporali ed alle scadenze in cui il trasferimento è erogato. A tal fine, l'ordinamento contabile prevede che ogni amministrazione pubblica, che impegna spese a favore di altre amministrazioni pubbliche, ne dia comunicazione ai destinatari. Per quanto riguarda le erogazioni effettuate dal Ministero dell'interno agli enti locali in base alla normativa vigente, il rispetto di tale principio viene assicurato attraverso la divulgazione degli importi delle cosiddette spettanze attraverso il sito internet istituzionale. Tale strumento di divulgazione può essere adottato anche dagli altri Enti. Con riferimento ai trasferimenti ed ai contributi da amministrazioni pubbliche che non adottano il medesimo principio della competenza finanziaria, l'esigibilità dell'entrata è determinata in considerazione dell'esigibilità della stessa, a prescindere dall'esercizio di imputazione dell'impegno da parte dell'amministrazione erogante;

c) per quanto riguarda, in particolare, i "Contributi a rendicontazione", costituiti dai trasferimenti erogati annualmente a favore di un'amministrazione sulla base della rendicontazione delle spese sostenute, e di una precedente formale deliberazione/determinazione dell'ente erogante di voler finanziare la spesa" a rendicontazione", l'accertamento è imputato secondo le seguenti modalità, definite distintamente per i trasferimenti erogati tra amministrazioni pubbliche che adottano il principio della competenza finanziaria potenziato e per i trasferimenti erogati da soggetti che non adottano tale principio:

- in caso di trasferimenti a rendicontazione erogati da un'amministrazione che adotta il principio della competenza finanziaria potenziato, l'amministrazione beneficiaria del contributo accerta l'entrata con imputazione ai medesimi esercizi in cui l'amministrazione erogante ha registrato i corrispondenti impegni. La delibera con cui un ente decide di erogare contributi "a rendicontazione" a favore di altri enti, per la realizzazione di determinate spese, costituisce un'obbligazione giuridicamente perfezionata, anche se condizionata alla realizzazione della spesa, a seguito della quale:

- l'ente erogante è tenuto ad impegnare l'intera spesa prevista nella delibera, con



imputazione agli esercizi in cui è prevista la realizzazione delle spese da parte dell'ente beneficiario (cronoprogramma). L'individuazione degli esercizi cui imputare la spesa per trasferimenti è effettuata sulla base dei programmi presentati dagli enti finanziati per ottenere il contributo;

- l'ente beneficiario ha titolo ad accertare le entrate, con imputazione ai medesimi esercizi cui sono stati registrati gli impegni.”.

Il Comune, pertanto, deve rigorosamente rispettare detti principi nella registrazione dell'entrata ed attribuire efficienza al processo di realizzazione degli investimenti.

Infine, per ciò che interessa il decremento dei residui passivi, il Comune dichiara che *“ciò è dipeso sia dalle economie registrate per complessivi euro 55.590.965,69 sia per una maggiore efficienza nei tempi di pagamento che ha permesso di emettere mandati per complessivi euro 293.756.874,97 riferiti alla gestione residui e di competenza”*, senza, tuttavia, ulteriormente chiarire le ragioni delle avvenute cancellazione delle poste passive.

3. Per ciò che concerne le società partecipate dal Comune, si rileva, preliminarmente, la carente integrale compilazione della banca dati delle partecipazioni del Dipartimento del Tesoro del Ministero dell'Economia e delle Finanze di cui all'art. 17, commi 3 e 4, del D.L. 90/2014.

Il Comune ha provveduto, in sede di integrazione istruttoria, a fornire i principali valori economico-patrimoniali delle proprie partecipazioni societarie.

Di seguito, si indicano le società in perdita nell'esercizio 2015:

- APS Holding s.p.a. (partecipata al 75%) ha registrato una perdita di 1.187.905,00 euro (con perdite portate a nuovo pari a -18.531.944,00 euro); tale società, inoltre, presenta debiti per complessivi 40.260.217,00 euro a fronte di un patrimonio netto pari a 32.129.277,00 euro;

- Parco Scientifico e Tecnologico Galileo (partecipato all'11,75%) ha registrato una perdita di 438.552,00 euro (con perdite portate a nuovo pari a -113.166,00 euro); tale società, inoltre, presenta debiti per complessivi 1.246.963,00 euro a fronte di un patrimonio netto pari a 1.356.175,00 euro.

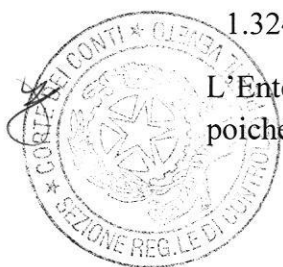
Per ciò che concerne il Fondo per le perdite societarie di cui all'art. 1, commi 551 e 552 della L. 147/2013 (oggi art. 21 del D.Lgs. 175/2016, recante il *“Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica”*), il Comune ha comunicato che il valore dell'accantonamento, pari a euro 361.583,36 è stato calcolato considerando le seguenti perdite:

- Consorzio Zona industriale (partecipato al 33,33%) per, euro 222.607,40;

- Fiera di Padova (partecipato al 47,93%) per euro 137.651,17;

- Parco scientifico e tecnologico Galileo s.c.p.a (partecipato all'11,75%) per euro 1.324,79.

L'Ente aggiunge di non aver inserito nel computo la partecipata APS Holding s.p.a. poiché *“l'art. 1 c. 551-552 della L. 14/2013 (rectius, L. 147/2013, ndr) prevede che le*



società che svolgono servizi pubblici a rete di rilevanza economica, compresa la gestione rifiuti, per risultato si intende la differenza tra valore e costi della produzione ai sensi dell'articolo 2425 del codice civile. La società APS Holding presentava nel bilancio consolidato del 2013 un risultato positivo. In ogni caso il Comune di Padova non ha mai partecipato a eventuali ripiani delle perdite ma ha solamente cercato di stimolare le società in perdita a proporre soluzioni per arrivare all'equilibrio economico. In effetti, al 31.12.2017, le società monitorate hanno presentato bilanci positivi o quantomeno con prospettive di ripresa”.

Si osserva che la società in esame presentava a fine esercizio 2014, anno di riferimento della disposizione citata, un risultato negativo per euro 2.456.454,00, fermo restando che è stato comunicato che, alla fine del 2016, è avvenuta la fusione per incorporazione di APS Opere e Servizi di Comunità s.r.l. e Finanziaria APS s.p.a. in APS Holding e che quest'ultima ha alienato la propria società partecipata NET-BY TELERETE NORDEST ed ha iniziato le procedure per la dismissione della partecipazione in Infracom s.p.a. ed in Cityware Engineering.

Occorre, pertanto, al termine di tale riassetto societario, verificare la congruità del Fondo in esame.

Inoltre, l'Ente comunica che *“l'Organo di revisione ha ogni anno invitato l'ente a riconciliare i saldi con la Società partecipata APS Holding e dopo vari incontri anche dei responsabili amministrativi delle parti si è pervenuti ad una quasi completa riconciliazione dei saldi in quanto mancano da definire ancora due punti e precisamente:*

- un credito del Comune di € 394.228,76 che si sta verificando se sia un debito che deve pagare APS Holding o Acegas Aps Amga S.p.a. Tale credito è sorto prima dell'operazione di scissione tra le società sopracitate ed è in fase di definizione del soggetto obbligato nei confronti del Comune;

- la differenza dei debiti del Comune di € 445.614,94 si riferisce essenzialmente ad importi richiesti dalla società e relativi al rimborso servizio degli ausiliari del traffico per l'anno 2009 e al rimborso del ristoro riconosciuto a Bus Italia Veneto, partecipata da APS Holding, per minor taglio chilometri per servizio Trasporto Pubblico Locale. A tal riguardo, emerge che l'Amministrazione Comunale non concorda sulle richieste della Società partecipata ed è in fase di definizione in che misura il debito sia o meno da riconoscere.”.

La Sezione, pertanto, si riserva di verificare l'avvenuta conciliazione delle reciproche poste di debito e credito tra l'Ente e le proprie società partecipate.

PQM

la Sezione regionale di controllo per il Veneto:

- invita a proseguire nel monitoraggio della correttezza e della congruità dell'accantonamento al Fondo crediti di dubbia esigibilità;

- raccomanda il rispetto dei presupposti per l'iscrizione delle entrate da contributi di cui al punto 3.6, All. 4/1, D.lgs. 118/2011 ed efficienza nel processo di investimenti degli



stessi;

- raccomanda la verifica delle condizioni di mantenimento dei residui oltre che maggiore efficienza nella gestione degli stessi;

- invita all'integrale compilazione della banca dati delle partecipazioni del Dipartimento del Tesoro del Ministero dell'Economia e delle Finanze di cui all'art. 17, commi 3 e 4, del D.L. 90/2014;

- invita alla verifica della congruità del Fondo per le perdite societarie di cui all'art. 1, commi 551e 552 della L. 147/2013 (oggi art. 21 del D.Lgs. 175/2016, recante il "*Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*");

- raccomanda il completamento della piena e integrale conciliazione delle reciproche poste di debito e credito tra l'Ente e le proprie società partecipate.

Si rammenta l'obbligo di pubblicazione della presente pronuncia ai sensi dell'art. 31 del D.lgs. 33/2013.

Copia della presente pronuncia sarà trasmessa al Presidente del Consiglio comunale, al Sindaco ed all'Organo di revisione economico-finanziaria del Comune di PADOVA.

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 13 novembre 2018.

Il Magistrato relatore

Elisabetta Usai

Il Presidente

Diana Calaciura Traina

Vicenza Colacina Traina

Depositata in Segreteria il

27 NOV. 2018

IL DIRETTORE DI SEGreteria

Dott.ssa Letizia Rossini

