



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

La Segreteria

Trasmissione via pec

CORTE DEI CONTI



0008515-12/05/2017-SC_VEN-T97-P

Al Presidente del Consiglio Comunale

Al Sindaco
del Comune
LOREO (RO)

e per il tramite dell'Ente

All'Organo di revisione economico-
finanziaria
del Comune di
LOREO (RO)

Oggetto: trasmissione delibera n. 330/2017/PRSP del 12 dicembre 2016

Secondo quanto stabilito nel dispositivo, si trasmette ai soggetti in indirizzo la delibera n. 330/2017/PRSP, adottata dalla Sezione regionale di controllo per il Veneto in data 12 dicembre 2016.

Distinti saluti.

Il Direttore della Segreteria

Dott.ssa Raffaella Brandolese





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;

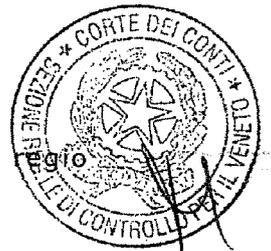
VISTA la legge 5 giugno 2003 n. 131;

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 Loreo sulla base dei criteri indicati dalla Sezione delle Autonomie con la deliberazione sopra indicata;

VISTA la nota del Magistrato istruttore del 5 agosto 2016 prot. n. 00094431 con la quale sono stati chiesti all'ente chiarimenti in merito alle rilevate criticità;

VISTA la nota di risposta del Comune di Loreo del 16 agosto 2016, prot. n. 7034, acquisita al protocollo di questa Sezione n. 0007566 del 17 agosto 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 della relazione redatta ai sensi del citato art. 1, comma 166 della legge 23 dicembre 2005, n. 266 dall'organo di revisione del Comune di Loreo 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) Gestione dei residui.

Nel 2014, è stata rilevata una notevole incidenza dei residui attivi sulle entrate complessive (pari al 77,45%) e soprattutto dei residui passivi sugli impegni complessivi (pari al 98,21%), oltre alla permanenza di residui attivi "vetusti" di parte corrente, concentrati maggiormente negli anni fino al 2010, riconducibili per gran parte al Titolo II.

Inoltre, il tasso di smaltimento è risultato piuttosto critico: nel 2014, per quanto riguarda la gestione corrente, tale tasso è stato del 35,20% per i residui attivi, e del 44,49% per quelli passivi; sempre nel medesimo anno, per quanto riguarda la gestione in conto capitale, lo stesso è stato pari al 2,82% per i residui attivi e del 5,54% per quelli passivi.

Dalla lettura della deliberazione della Giunta comunale n. 33 del 27 aprile 2015, avente ad oggetto il riaccertamento straordinario dei residui e la rideterminazione del risultato di amministrazione al 1° gennaio 2015, emerge che, alla suddetta data, l'ente ha eliminato residui passivi per euro 410.944,13 e residui attivi per euro 301.172,09, determinando un avanzo di amministrazione di euro 1.001.345,52.



A seguito dell'applicazione degli accantonamenti, dei quali quello al Fondo crediti di dubbia esigibilità per euro 363.440,80, e della parte vincolata e destinata, la parte disponibile di tale avanzo è risultata pari ad euro 297.245,61.

2) Gestione delle partecipazioni in Organismi societari.

Il Comune di Loreo detiene una partecipazione in due 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 0,13%), 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. Il debito nei confronti del Comune di Loreo in particolare, al 31.12.2013, risultava pari ad euro 328.746,50:

Nella nota prodotta da quest'ultimo 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 nei confronti dei comuni soci, con effetto a decorrere dal 2015 ed estinzione in nove anni, ossia nel 2023. Riferisce, ancora, il Comune di Loreo che, in occasione dell'assolvimento degli obblighi imposti dalla c.d. "armonizzazione



contabile" ha provveduto ad effettuare un accantonamento al Fondo crediti di dubbia esigibilità, proprio in relazione al credito vantato nei confronti della Polesine Acque S.p.A. ed oggetto del piano di rientro, "per un importo maggiore del minimo previsto dal principio contabile applicato 4.2."

Inoltre, verifiche sono state compiute anche sul **Consorzio tra EE.LL. AIA**, (partecipato al 11% dall'ente), con riguardo al quale, dall'analisi dei dati presenti sul Siquel, è emerso che il patrimonio netto è negativo, con un'incidenza del risultato di esercizio pari al 100%, che il capitale sociale è azzerato e che l'esercizio 2013 è stato chiuso con una perdita di euro 73.341,73. Lo stesso, inoltre, sempre nel 2014, presentava un'esposizione debitoria di euro 644.152,60, sulla cui situazione il Magistrato istruttore ha chiesto chiarimenti.

L'ente, nella nota prodotta in sede istruttoria, ha riferito che il Consorzio è stato posto in liquidazione con deliberazione dell'Assemblea dei consorziati del 8 marzo 2016, in quanto non risultavano approvati né il rendiconto dell'esercizio 2014 né i bilanci di previsione per il 2015 ed il 2016 e l'organo amministrativo non era in carica, a causa della revoca degli amministratori, intervenuta nel mese di gennaio del 2016, senza che vi fosse la nomina dei nuovi amministratori.



DIRITTO

I. GESTIONE DEI RESIDUI ED AVANZO DI AMMINISTRAZIONE.

La gestione dei residui, nel 2014, ha presentato delle criticità, evidenziate nella parte in fatto, In particolare, sono emersi sia un'elevata incidenza dei residui attivi e passivi, rispettivamente, sulle entrate e sugli impegni, sia un basso tasso di smaltimento di entrambe le tipologie di residui. Tali

criticità vanno esaminate anche alla luce delle risultanze dell'operazione di cui al comma 7 dell'art. 3 del D.lgs. n. 118/2011. In occasione del riaccertamento straordinario dei residui, infatti, l'ente ha cancellato una ingente mole di residui passivi ed una mole inferiore, ma comunque rilevante, di residui attivi, effettuando, peraltro, un consistente accantonamento al Fondo crediti di dubbia esigibilità, per effetto, evidentemente, della "svalutazione" di una parte dei propri crediti.

Benché le considerazioni espresse sulla gestione dei residui siano riferite ad un periodo storico ormai trascorso, tenuto anche conto del rilevante cambiamento imposto dall'entra a regime del principio della competenza finanziaria potenziata, le rilevate criticità - il cui superamento non emerge (e non può emergere) dal passaggio al nuovo sistema - costituiscono, comunque, un elemento di valutazione del quale si terrà conto nell'esame delle future gestioni.

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 Loreo, 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, pare 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).

Vero è che l'ente, anche se soltanto nel 2015, in occasione del riaccertamento



straordinario dei residui e del recepimento delle risultanze dello stesso, ha provveduto ad accantonare al FCDE un certo importo (che l'ente assicura essere "maggiore del minimo previsto dal principio contabile applicato 4.2") a copertura del rischio, reale, della mancata restituzione delle somme dovute per i mutui assunti dalla partecipata (per la parte di competenza dell'ente), ma resta il fatto che 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, generano delle perplessità.

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 (ed ha già prodotto) 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 (pulizia delle caditoie), 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, con il conseguente problema della rappresentazione, reciproca e 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 effettuate, via via, dalle parti, al fine di accertare la legittimità dell'operazione sotto il profilo finanziario-contabile.



Consorzio tra EE.LL. AIA

Come si è evidenziato nella parte in fatto, il Consorzio è stato posto in liquidazione nel 2016, a causa, sembrerebbe di alcune (gravi) irregolarità della gestione (mancata approvazione del rendiconto 2014 e dei bilanci del 2015 e del 2016). Tuttavia, al di là delle irregolarità suddette, il cui esame esula dalla competenza di questa Sezione, rilevando solo per i riflessi che esse possono produrre sulla gestione finanziaria dell'organismo e, dunque, sui bilanci degli enti consorziati, dall'esame dell'ultimo bilancio, poi, approvato dall'Assemblea e predisposto dai commissari liquidatori, è emerso

che l'attivo accertato in sede di liquidazione non è sufficiente a coprire la debitoria alla quale la società deve far fronte, con il concreto profilarsi del rischio di intervento da parte degli enti partecipanti, ivi compreso il Comune di Loreo.

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 Loreo (RO), e della successiva istruttoria:

1. invita l'amministrazione comunale di Loreo 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 Loreo, in considerazione delle criticità rilevate in parte motiva in merito alla situazione finanziaria del Consorzio ad effettuare un opportuno accantonamento, in vista della possibile richiesta di contribuire, per la parte di propria competenza, al fabbisogno della liquidazione;
3. invita l'amministrazione comunale di Loreo, 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;
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 Loreo per quanto di rispettiva competenza.

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

Il magistrato relatore

Dott.ssa Francesca Dimita



Il Presidente f.f.

Dott. Giampiero Pizziconi



Depositato in Segreteria il 11/5/2017

IL DIRETTORE DI SEGreteria

Dott.ssa Raffaella Brandolese

