Deliberazione n. 343 /2017/PRSP

REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 13 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 Melara sulla base dei criteri indicati dalla Sezione delle Autonomie con la deliberazione sopra indicata;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 58/2016, 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 Melara sulle risultanze del rendiconto 2014, sono emerse le criticità di seguito esposte, valutate alla luce della documentazione acquisita nel corso

dell'istruttoria:

1) Riaccertamento straordinario dei residui.

Dall'esame della delibera della Giunta comunale n. 44 del 27 aprile 2015, avente ad oggetto il riaccertamento straordinario dei residui al 31.12.2014 e la rideterminazione al 1° gennaio 2015 del risultato di amministrazione, è emerso che sono stati eliminati residui attivi per euro 8.668,53 e residui passivi per euro 252.816,24, che il risultato di amministrazione, accertato in sede di rendiconto 2014 in euro 197.449,40, è stato ricalcolato in euro 441.597,11, di cui euro 283.880,42 disponibile e che, infine, il Fondo crediti di dubbia esigibilità è stato costituito per euro 10.598,24. Inoltre, sempre dall'esame della delibera, è emerso che la reimputazione dei residui attivi e passivi oggetto del riaccertamento è avvenuta solo con riferimento all'esercizio 2015.

2) Gestione delle partecipazioni in Organismi societari.

Il Comune di Melara detiene una partecipazione in un organismo che presenta problematiche sotto il profilo economico-finanziario, ossia la **POLESINE ACQUE S.p.A** (partecipata dall'ente allo 3,76%), 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) ed ancora nel 2015 (euro 57.356.571,00), 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.

Dai documenti acquisiti in merito alle vicende societarie nonché dalla nota istruttoria prodotta dall'ente, è emerso 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.

DIRITTO

I. RIACCERTAMENTO STRAORDINARIO.

L'operazione di riaccertamento straordinario compiuta dall'ente, come è emerso dall'esame della delibera della Giunta richiamata nella parte in fatto, è stata caratterizzata dal mantenimento sostanziale dei residui attivi, a fronte, invece, di una consistente cancellazione dei residui passivi, che, se considerata unitamente alla entità dell'importo accantonato al Fondo crediti di dubbia esigibilità ed al fatto che la differenza tra l'avanzo di amministrazione al 31.12.2014 e quello successivo al riaccertamento straordinario è consistente, genera qualche perplessità. Del pari, singolare appare anche la reimputazione dei residui attivi e passivi manutenuti a seguito del riaccertamento straordinario esclusivamente all'esercizio 2015.

II. ORGANISMI PARTECIPATI.

Polesine Acque S.p.A.

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

Dall'esame della documentazione acquisita nel corso dell'istruttoria (ivi

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

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

L'acquisizione è stata determinata dalla necessità di mantenere l'affidamento *in house* del servizio idrico, revocato dall'Autorità di Bacino nel 2011, a seguito del parere negativo espresso dall'AGCOM in merito alla sussistenza effettiva dei requisiti richiesti per l'*in house providing*. Per effetto di tale operazione societaria (ed anche della fusione, per incorporazione, della società con la Enginnering s.r.l.), che ha determinato, peraltro, il passaggio di tutto il personale della So.De.A. alla Polesine Acque, con complessiva acquisizione di altre 48 unità di personale, nel 2014, il servizio idrico è stato affidato nuovamente a quest'ultima, con l'obbligo, tuttavia, di presentare, entro 18 mesi dalla sottoscrizione della convenzione, un piano di ristrutturazione finanziaria e di ripiano del debito, avallato da *advisor*, con rilascio di garanzie fideiussorie per gli investimenti previsti per il primo quinquennio.

Nella descritta situazione, gli enti soci, compreso il Comune di Melara, titolare

di una quota del capitale sociale, 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, ha 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).

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

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

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 Melara (RO), e della successiva istruttoria:

1. raccomanda all'Amministrazione comunale di Melara di effettuare un'attenta verifica dei residui attivi mantenuti in bilancio, anche in occasione delle operazioni di riaccertamento ordinario, correlativamente ad una adeguata e corretta determinazione, del Fondo crediti di dubbia esigibilità;

2. invita l'amministrazione comunale di Melara, in considerazione delle criticità rilevate in parte motiva in merito alla situazione finanziaria della Polesine Acque

S.p.A., a valutare attentamente le future scelte di *governance* della partecipata, anche se in una situazione di capitale frazionato, ed a verificare i presupposti giuridici e contabili delle operazioni di compensazione tra debiti e crediti reciproci;

3. 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 Melara per quanto di rispettiva competenza.

Così deliberato in Venezia, nella Camera di Consiglio del 13 dicembre 2016. .

Il magistrato relatore

Dott.ssa Francesca Dimita

Il Presidente f.f.

Dott. Giampiero Pizziconi

Depositato in Segreteria il 15/6/2017

IL DIRETTORE DI SEGRETERIA

Dott.ssa Raffaella Brandolese

CORTE DEI CONTI * SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO *