Deliberazione n. 364/2018/PRSE

REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 12 aprile 2018

composta dai Magistrati:

Diana CALACIURA TRAINA	Presidente
Giampiero PIZZICONI	Consigliere
Tiziano TESSARO	Consigliere - relatore
Amedeo BIANCHI	Consigliere
Francesca DIMITA	Primo Referendario
Elisabetta USAI	Primo 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 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 da ultimo, la legge 27 dicembre 2017 n. 205;

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. 66. 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 Villafranca di Verona (VR);

VISTA l'ordinanza del Presidente n.21/2018 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il Relatore, Tiziano Tessaro;

FATTO E DIRITTO

1.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 Legge Cost. 1/2012, di modifica dell'art. 81, comma 6, Cost., a cui è stata data attuazione con la Legge 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-Relazione (di seguito, "*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 regionale di

controllo 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.

Infatti, anche dopo l'entrata in vigore della citata normativa, risulta tuttora in vigore l'art. 7, c. 7, della legge n. 131/2003, qualora tutte o parte delle irregolarità esaminate non siano così gravi da rendere necessaria l'adozione della deliberazione prevista dall'art. 148-bis del D.Lgs. n. 267/2000 e/o l'avvio del procedimento di c.d. "dissesto guidato" disciplinato dall'art. 6, c. 2, del D.Lgs. n. 149/2011, la natura attualmente anche collaborativa del controllo svolto dalle Sezioni regionali della Corte dei conti non esclude la possibilità di segnalare agli enti interessati irregolarità contabili non gravi o meri sintomi di precarietà. Ciò appare utile per prevenire l'insorgenza di più gravi situazioni di deficitarietà o di squilibrio. Vi è, dunque, una netta separazione tra la funzione di controllo della Corte dei conti e l'attività amministrativa degli enti, che sono sottoposti al controllo stesso. Non può dirsi, peraltro, che la vigilanza sull'adozione delle misure necessarie da parte degli enti interessati implichi un'invasione delle competenze amministrative di questi ultimi, poiché l'attività di vigilanza, limitatamente ai fini suddetti, è indispensabile per l'effettività del controllo stesso.

Appare dunque evidente che il controllo sulla gestione finanziaria è complementare rispetto al controllo sulla gestione amministrativa, ed è utile per soddisfare l'esigenza degli equilibri di bilancio. (Corte cost. 7 giugno 2007, n. 179).

Tanto l'adozione di specifiche pronunce di grave irregolarità contabile, quanto la segnalazione di irregolarità non gravi, ovvero, di sintomi di criticità, hanno lo scopo di riferire all'organo elettivo e di dare impulso alle opportune misure correttive, la cui congruità potrà essere valutata dalla Sezione nell'ambito del controllo sull'intero ciclo di bilancio.

Ciò doverosamente precisato e passando ora all'esame delle criticità riscontrate a seguito dell'esame della relazione redatta ai sensi dell'art. 1, commi 166 e ss., della richiamata legge n. 266/2005, dall'Organo di revisione, in relazione al conto consuntivo 2015 e al bilancio di previsione 2016 del Comune di Villafranca di Verona (VR) sono emerse una serie di criticità nell'esercizio finanziario di riferimento oggetto di rilievo. Lo scrutinio della situazione finanziaria del Comune ha richiesto in particolare uno specifico approfondimento istruttorio, sfociato in apposita nota di richiesta (prot. n. 1070 del 14 febbraio 2018).I rilievi formulati s'incentravano prevalentemente sulle criticità riguardanti la presenza di partecipazioni societarie che hanno registrato perdite di esercizio anche reiterate, un esiguo accantonamento a rendiconto 2015 per perdite societarie. Con la stessa nota venivano chiesti chiarimenti in merito alle variazioni rese necessarie nel corso del 2015 al fondo pluriennale vincolato.

In esito alla predetta richiesta, il Comune ha fatto pervenire, con nota prot. n. 10182 del 1 marzo 2018, protocollo CdC n. 1436 del 1 marzo 2018, i chiarimenti richiesti che tuttavia non hanno consentito di superare i rilievi formulati nella richiesta istruttoria.

Va preliminarmente sottolineato che il Comune di Villafranca di Verona era stato destinatario di apposita pronuncia per l'esercizio 2014 (n. 20/2017/ PRSE), in cui la Sezione aveva richiamato l'attenzione su una più attenta governance nei confronti degli

organismi partecipati, accertato significative discrasie tra quanto espresso dall'Ente nel Piano di razionalizzazione e ciò che poi, in effetti, è stato attuato in termini di dismissioni, proceduto a rilevare nell'esercizio qui considerato, il fondo di cassa ammonta al 31/12/2015 a € 11.611.475,72 e la rigidità del bilancio si attesta al 27,77%.

Le criticità, riscontrate sulla base del questionario e dell'attività istruttoria, che vanno attentamente vagliate nella gestione del bilancio degli esercizi futuri, la cui evidenza non è venuta meno a seguito della valutazione delle argomentazioni fornite dall'ente in sede di risposta istruttoria, testimoniano della necessità di operare uno sforzo supplementare sul versante gestionale da parte dell'Ente volto a declinare in modo appropriato le esigenze sottese alla corretta applicazione dei principi contabili in chiave di tutela degli equilibri di bilancio.

2.Dalla documentazione versata in atti emerge inoltre una rilevante criticità derivante dalla gestione degli organismi partecipati, che presentano perdite non marginali, non controbilanciate dalla presenza di un fondo vincolato perdite societarie che invece appare assolutamente esiguo, pari a euro 5.644,91, a fronte di perdite degli organismi societari rilevanti, e più precisamente:

-C.I.S. spa, che ha registrato perdite consistenti negli ultimi esercizi: 2011 €9.137.397,00, nel 2012 € 27.254.448,00, nel 2013 €7.543.802, nel 2014 € 56.449.144,00 e solo nel 2015 ha registrato un utile di € 342.001,00, e per la quale il consiglio comunale con deliberazione n. 46 del 28/09/2017 ha espresso volontà di dismissione mediante recesso;

-Aeroporto Valerio Catullo di Verona Villafranca spa, che presenta una situazione particolarmente delicata, avendo chiuso gli ultimi bilanci in forte perdita: pari a € 11.570.838 nel 2012, ad € 3.212.981 nel 2013 e ad € 8.769.320 nel 2014. Nel 2015 ha chiuso l'esercizio con un modesto utile di € 102.707,00. La situazione è in divenire per effetto della creazione della New.co. Aerogest (cui sono state conferite le quote della Provincia e del Comune di Verona, della CCIAA di Verona e della Provincia di Trento) ed il rafforzamento della compagine societaria con l'ingresso di SAVE, detentrice di un grosso know-how in materia di gestioni aereoportuali. Inoltre, dal punto di vista patrimoniale, nel 2014 è stato effettuato un aumento del capitale sociale di € 25,4 milioni che, pertanto, a fine 2014 si è attestato a € 52,3 milioni, con un Patrimonio netto al 31/12/2015 di € 47.285.888,00 (era di € 47.183.180 al 31/12/2014);

-partecipazioni indirette, con perdite d'esercizio anche ripetute e importanti, in taluni casi anche con rilevanti perdite patrimoniali.

La non corretta *governance* degli organismi partecipati emerge altresì anche dalla lettura della delibera ANAC n. 189 del 1 marzo 2018 – fascicolo UVCS n. 1128/2017, avente ad oggetto l' *"Esposto presentato dal Presidente dell'O.N.L.I.T. - Osservatorio Nazionale delle Liberalizzazioni delle Infrastrutture e dei Trasporti di Milano - su una presunta violazione della normativa sulle procedure di evidenza pubblica disciplinate dal d.l. 332/1994 per la cessione delle quote dell'Aeroporto Valerio Catullo di Villafranca Verona detenute dal Comune di Villafranca di Verona*", depositata presso la Segreteria del Consiglio in data 9 marzo 2018, e quindi conosciuta da questa Sezione, con cui il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione si pronunciava come di seguito

riportato:

- *di ritenere, nei sensi di cui in motivazione, non conforme alle previsioni del codice dei contratti e del diritto comunitario la cessione delle quote di proprietà del Comune di Villafranca nel capitale sociale della società Aeroporto Valerio Catullo S.p.a.;*
- *di trasmettere la presente delibera al Presidente della Società Aeroporto Valerio Catullo S.p.a., al Sindaco del Comune di Villafranca ed in qualità di contro interessata alla SAVE S.p.a., affinché vogliano far conoscere, assegnando il termine di 30 giorni dalla ricezione, le eventuali azioni da intraprendere in esito alla presente delibera;*
- *di richiedere al Presidente della Società Aeroporto Valerio Catullo S.p.a. di voler comunicare all'Autorità con frequenza semestrale le misure di efficienza introdotte e gli investimenti effettuati in conformità a quanto previsto nel piano industriale vigente volti ad assicurare un miglioramento del servizio pubblico;*
- *di trasmettere la presente delibera al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ed all'E.N.A.C. per le valutazioni di rispettiva competenza;*
- *di trasmettere gli atti alla Procura della Repubblica di Verona per gli eventuali profili di competenza;*
- *di trasmettere la delibera alla Procura della Corte dei Conti per le ragioni enunciate in motivazione.*

Questa Sezione, avuta lettura delle controdeduzioni del Comune di Villafranca di Verona (VR) a riscontro delle risultanze istruttorie di A.N.A.C., contenute nella delibera testè citata, ritiene di dover sottolineare la assoluta non veridicità delle dichiarazioni del Comune relative alla cessione della quota di proprietà della Società Valerio Catullo spa, la quale sarebbe stata effettuata, a suo dire, tramite trattativa diretta in ottemperanza ai "*richiami della Corte dei Conti del Veneto alla alienazione delle azioni di proprietà della Società Catullo, al fine di evitare che la pesante situazione debitoria della Società potesse incidere sui bilanci degli enti locali soci*" e ancora che "*dal punto di vista contabile ed amministrativo il Comune di Villafranca di Verona si è conformato alle indicazioni della Corte dei Conti del Veneto in ordine alla progressiva dismissione delle partecipazioni societarie dell'Aeroporto Valerio Catullo Spa*".

In primis, in questa sede è d'uopo evidenziare il perimetro e delimitare il ruolo della Corte dei Conti ed in particolare il ruolo delle Sezioni Regionali nell'ambito della funzione propria di controllo in relazione agli equilibri di bilancio ai fini del coordinamento della finanza pubblica, al patto di stabilità interno e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea, che - come noto - è stata espressamente estesa a tutti gli enti territoriali a seguito dell'introduzione dell'art. 7 comma 7 della legge 5 giugno 2003, n. 131.

Fatte queste necessarie premesse circa la natura del controllo spettante alle sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti sui bilanci dell'ente locale, si ritiene necessario riepilogare i provvedimenti deliberativi conseguenti ai controlli effettuati sui rendiconti degli esercizi finanziari del Comune di Villafranca di Verona degli anni 2011,2012, 2013, 2014.

- Con deliberazione n. 102/2014/PRNO, la Corte dei conti sezione regionale per il Veneto disponeva l'archiviazione sul rendiconto di gestione per l'esercizio finanziario 2011, non avendo rilevato irregolarità per le quali adottare una apposita pronuncia.

- Con deliberazione n. 112/2015/PRSE relativa all'esame sul rendiconto di gestione per l'esercizio finanziario 2012, questa Sezione con pronuncia semplice disponeva l'invio, da parte del Magistrato relatore, di apposita nota nella quale venissero esposte le irregolarità riscontrate *"affinché l'ente ne tenga conto ed adotti le conseguenti misure correttive"*.

Di seguito, pertanto, con nota prot. n. 1048 del 19/02/2015 SC_VEN_T97-P - trasmessa al Presidente del Consiglio Comunale, al Sindaco di Villafranca di Verona e all'Organo di revisione economico-finanziaria - venivano illustrate le criticità rilevate in merito alla gestione dei residui e agli organismi partecipati.

In particolare, preme evidenziare in questa sede, quanto espresso in merito al rapporto tra ente locale e organismi comunque partecipati; il Magistrato istruttore rilevava che "*occorre sottolineare in linea generale che l'utilizzo di risorse pubbliche 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 delle Corte dei Conti. I suddetti obblighi e cautele sono inscindibilmente connessi* alla natura pubblica delle risorse finanziarie impiegate e, pertanto, non vengono meno neanche a fronte di scelte politiche volte a porre a carico degli organismi partecipati, 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 di detti organismi, le eventuali scelte politiche volte ad addossare tali oneri all'ente e partecipa 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.

La nota proseguiva evidenziando come non si possa prescindere da un costante e

attendo monitoraggio in merito all'effettiva permanenza dei presupposti valutativi che hanno determinato la scelta partecipativa iniziale nonché da tempestivi interventi correttivi in relazione ad eventuali mutamenti che intercorrano, nel corso della vita dell'organismo, negli elementi originariamente valutati.

Veniva, pertanto, prospettata al Comune di Villafranca di Verona la necessità di eseguire un effettivo monitoraggio sull'andamento gestionale delle società partecipate, al fine di prevenire fenomeni patologici e ricadute negative sul bilancio dell'ente. In altri termini, veniva sollecitata un'azione preventiva di verifica e controllo in merito alle attività svolte dalle società comunque partecipate.

Ancora il Magistrato istruttore si esprimeva affermando che ***"****L'intera durata della partecipazione deve essere accompagnata dal diligente esercizio di quei compiti di vigilanza (es. sul corretto funzionamento degli organi, obiettivi di fondo e delle scelte strategiche) di 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) che la natura pubblica del servizio (e delle correlate risorse) e la qualità di socio comportano****".***

Con deliberazione n. 365/2015/PRSE, relativa al controllo sul rendiconto di gestione per l'esercizio finanziario 2013, questa Sezione di controllo disponeva, come avvenuto nella precedente delibera - in assenza di irregolarità rientranti nelle ipotesi per le quali la sezione deve adottare apposita pronuncia – l'invio da parte del Magistrato relatore di apposita nota nella quale venissero evidenziate le criticità riscontrate, e non chiarite dalle note interlocutorie del Comune, affinché l'ente ne tenga conto ed adotti le conseguenti misure correttive.

Con successiva nota prot. n. 4743 del 24/07/2015 SC_VEN-T97-P - trasmessa al Presidente del Consiglio Comunale, al Sindaco di Villafranca di Verona e all'Organo di revisione economico-finanziaria – la Sezione ribadiva quanto in precedenza già esposto per le società comunque partecipare (in particolare in relazione alla partecipazione nella Società Aeroporto Catullo Spa), sia in merito all'utilizzo di risorse pubbliche da parte di coloro che direttamente o indirettamente concorrono alla loro gestione (le cui scelte gestionali ricadono inevitabilmente, anche se in via indiretta, sulla collettività amministrata) sia all'obbligo di monitoraggio e permanenza dei presupposti valutativi determinanti la scelta partecipativa iniziale**.**

A tal proposito veniva posta l'attenzione, tra l'altro, alla partecipazione del Comune nella Società Aeroporto Catullo spa, partecipata allo 0,44% che risultava aver chiuso gli ultimi bilanci in forte perdita, ribadendo all'ente locale i suoi obblighi, al fine di scongiurare il rischio di fenomeni patologici e ricadute negative – a vario titolo – sul bilancio dell'ente, quali il possibile impatto negativo delle perdite societarie sul bilancio comunale.

Infine con la deliberazione n. 20/2017/PRSE relativa al controllo sul rendiconto di gestione per l'esercizio finanziario 2014 venivano, ancora una volta, ribaditi i principi sopraesposti e rilevate le criticità in ordine alla *governance* sugli organismi partecipati, in particolare in perdita di esercizio, nonché incongruenze nel Piano di Razionalizzazione delle società partecipate e nella relazione sui risultati conseguiti. La

Corte dei Conti disponeva come di seguito riportato:

"-richiama l'attenzione su una più attenta governance nei confronti degli organismi partecipati;

-accerta significative discrasie tra quanto espresso dall'Ente nel Piano di razionalizzazione e ciò che poi, in effetti, è stato attuato in termini di dismissioni;

-invita l'amministrazione comunale di Villafranca di Verona a porre in essere le necessarie iniziative per evitare nelle future gestioni il ripetersi delle criticità rilevate;

-si riserva, in sede di esercizio dei medesimi controlli sugli esercizi finanziari successivi di verificare che l'amministrazione si sia attivata nel senso indicato".

Ribaditi i concetti già espressi con le precedenti deliberazioni, veniva altresì sottolineata nuovamente la necessità di un effettivo monitoraggio e verifica da parte del Comune delle attività delle società partecipate, anche e soprattutto, "*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."* e ciò indipendentemente dalla consistenza più o meno ampia della propria partecipazione azionaria. Attività in linea, del resto con quanto prevedeva l'art. 3 co. 27 della legge 244/2007 che assegnava all'ente l'analisi puntuale e concreta delle attività indicate come scopi societari. (comma oggi abrogato dal TUSP d lgs 175/2016).

A tal fine veniva inoltre precisato che, per assicurare il coordinamento delle finanza pubblica, il contenimento della spesa, il buon andamento dell'azione amministrativa e la tutela della concorrenza e del mercato, la legge di stabilità 2015, legge 190/2014 prevedeva che a decorrere dal 1° gennaio 2015, le regioni, le province autonome di Trento e Bolzano, gli enti locali, le camere di commercio, industria e artigianato e agricoltura, le università e gli istituti di istruzione universitaria pubblici e le autorità portuali, avviassero 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 similari 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".

A tal proposito, le stesse amministrazioni entro il 31 marzo 2015 avrebbero dovuto definire e approvare 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; entro il 30 marzo 2016 avrebbero inoltre dovuto redigere la relazione sui risultati conseguiti da trasmettere alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti.

Nella citata deliberazione n. 20/2017/PRSE, veniva, infine, ribadito il principio della "sana gestione societaria", secondo cui la realizzazione dell'equilibrio economico è garanzia della capacità di perseguire le finalità istituzionali dell'ente, sia con veste pubblica sia con veste privata, il cui mancato perseguimento condiziona la stessa funzionalità dell'ente**.** Nonostante i soggetti pubblici debbano subordinare la logica del profitto al perseguimento di finalità di interesse generale, ciò nondimento può far prescindere dal principio dell'economicità, secondo il quale l'attività intrapresa deve generare, entro un lasso di tempo ragionevole, flussi in entrata tali da coprire quelli in uscita.

Detto principio di sana gestione, inoltre, è stato confermato a livello legislativo, sia dalla legge 147/2013, che all'articolo 1, comma 553 primo periodo espressamente prevede: "*A decorrere dall'esercizio 2014 i soggetti di cui al comma 550 a partecipazione di maggioranza, diretta e indiretta, delle pubbliche amministrazioni locali concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, perseguendo la sana gestione dei servizi secondo criteri di economicità e di efficienza*", sia dall'art. 6 comma 19 del DL 78/2010, (ora trasfuso nell'art. 14 del Dlgs 175/2016), che statuiva il divieto per gli enti controllanti di procedere ad una ricapitalizzazione delle proprie controllate laddove queste presentassero delle perdite di esercizio negli ultimi tre anni.

La ratio di quest'ultima 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 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.

Infine veniva posta l'attenzione in merito ad un elenco di quattro società partecipate con criticità, a conferma del fatto che questa sezione non si è mai espressa direttamente ed esclusivamente avendo riguardo alla Società Aeroporto Catullo spa, ovvero esprimendo indicazioni in merito ad eventuali modalità di cessione.

Appare chiaro ed evidente, dunque, che questa Sezione ha chiarito all'ente locale

esclusivamente i parametri entro i quali lo stesso deve conformarsi per legge, nell'ambito del controllo finanziario di competenza.

La Corte dei Conti Sezione Regionale per il Veneto si è espressa infatti in un ambito specifico e ben delimitato quale quello previsto per i controlli di cui all'art. 1 commi 166 e ss della legge n. 266 del 23 dicembre 2005.

La decisione finale di cedere le quote della Società Aeroporto Catullo spa e la relativa scelta di procedura di cessione spettavano unicamente ed esclusivamente al comune di Villafranca di Verona, non potendo, nemmeno in parte, rientrare nell'ambito di competenza di questa Corte.

È (e rimane) principio generale, inderogabile ed imprescindibile (valido del resto anche in tema di richiesta di pareri da parte degli enti locali), il divieto di commistioni ingiustificate tra le funzioni attribuite alla Corte dei conti e l'amministrazione attiva che spetta alle Amministrazioni Pubbliche.

Contrariamente, si creerebbe un'illegittima compartecipazione con la gestione amministrativa spettante all'ente locale, e dunque incompatibile con la posizione di terzietà e indipendenza della Corte dei conti nell'espletamento delle sue funzioni magistratuali, anche di controllo.

È esclusivo onere dell'Amministrazione, infatti, applicare le norme al caso di specie, non potendo, al contrario, la Corte deputata nelle sue funzioni di controllo a rilasciare indicazioni concrete per una specifica e puntuale attività gestionale. In altri termini, la Corte dei conti non può in alcun modo interferire nella concreta attività gestionale ed amministrativa dell'Ente.

Del resto, come dimostrato in precedenza per tabulas, non risulta affatto che questa Sezione abbia dato indicazioni puntuali sulla cessione della Società Aeroporto Catullo spa, ma semplicemente che abbia più volte raccomandato il rispetto delle norme di contabilità pubblica che comportavano, e comportano ancor oggi, l'effettuazione di un monitoraggio serio su tutte le partecipate, in particolar modo nei confronti di quelle che presentano rilevanti criticità a livello economico-finanziario, al fine di non incorrere in successive maggiori problematicità sugli equilibri di bilancio che graverebbero in via indiretta sull'intera comunità amministrata.

Invero, come già espresso, 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 giustificare il mancato raggiungimento di una gestione economica, efficace ed efficiente, anche in un'ottica di lungo periodo.

A conclusione, dunque, si evince con tutta chiarezza che il Comune di Villafranca di Verona ha erroneamente inteso le delibere di questa Corte, tramite le quali non è stata affatto suggerita la cessione della Società Aeroporto Catullo spa (e tantomeno a trattativa privata diretta), ma al contrario è stata sollecitata, così come previsto per legge, una idonea e sana gestione societaria delle partecipate e il relativo monitoraggio, a seguito del quale, in base ad eventuale esclusiva determinazione dell'ente locale, avrebbe (anche) ben potuto determinare la decisione di cessione delle quote.

In ogni caso questa Corte mai si è espressa (e non avrebbe potuto farlo) in merito alle modalità con le quali l'ente locale è tenuto a dismettere le proprie quote e pertanto in merito alla scelta del procedimento da seguire: procedura di gara conforme al codice degli appalti o in alternativa trattativa diretta; scelta prettamente gestionale e dunque di amministrazione attiva.

La scelta di cessione a trattativa diretta, dunque, non è stata in alcun modo né vagliata, né autorizzata da questa Corte, come si può evincere chiaramente dalle deliberazioni sopra richiamate.

Da quanto sopra sottolineato, emerge quindi la non veridicità delle affermazioni svolte dal Comune, che evidentemente ha ritenuto di utilizzare argomentazioni erronee in sede difensiva, di fronte alle contestazioni dell'Anac, di cui si è dato conto in precedenza.

3.In merito alla richiesta di chiarimenti relativi alle variazioni apportate al fondo pluriennale vincolato il Comune ha dichiarato che "*Il FPV di parte capitale al 01/01/2015 stanziato in € 5.931.054,05 si riferisce numerosi impegni provenienti dalle annualità 2014 e precedenti e reimputati sull'annualità 2015 per 3.683.034,02, sull'annualità 2016 per € 1.681.741,65 e sull'annualità 2017 per € 56.278,38 secondo il criterio dell'esigibilità.*

Nell'annualità 2015 si è verificata l'esigenza di variazione di esigibilità con reimputazione su tale annualità della somma di € 1.681.741,65 che precedentemente con il riaccertamento straordinario era stata imputata sull'annualità 2016, per cui il totale degli impegni del titolo II provenienti da esercizi precedenti e reimputati all'annualità 2015 attraverso il meccanismo del FPV si è assestato ad € 5.364.775,67. Di questi, dal rendiconto 2015, risulta che € 2.439.540,00 sono stati pagati, € 1.181.769,34 sono stati conservati in quanto esigibili alla data del 31/12/2015, € 70.011,92 sono stati eliminati per economie confluite nell'avanzo ed infine € 1.673.454,41 sono stati reimputati sull'annualità successiva in conseguenza della modifica dei cronoprogrammi relativi a tutta una serie di attività imputate al titolo II della spesa".

Pur richiamato il principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria, che al punto 5.4 stabilisce che "*Nel corso dell'esercizio, a seguito della definizione del cronoprogramma (previsione dei SAL) della spesa, si apportano le necessarie variazioni a ciascun esercizio considerati nel bilancio di previsione per stanziare la spesa ed il fondo pluriennale negli esercizi di competenza e, quando l'obbligazione giuridica è sorta, si provvede ad impegnare l'intera spesa con imputazione agli esercizi in cui l'obbligazione è esigibi*le", la Sezione sottolinea che, le controdeduzioni fornite dal Comune non appaiono soddisfacenti. In proposito, la Sezione osserva che la prassi seguita dal Comune sembra in palese contrasto con le finalità dell'armonizzazione contabile (D.lgs. 118/2011), dal momento che va a scardinare il momento fondamentale- sul piano temporale- di iscrizione della posta di bilancio, ovverosia della esigibilità, in funzione del dichiarato intento normativo di avvicinamento tra momento di competenza e quello di cassa: l'evenienza di una reimputazione dovrebbe quindi assumere le caratteristiche di assoluta eccezionalità per evitare che i due momenti subiscano una discrasia temporale non giustificata, e anzi – fatte salve le ipotesi di spesa

in conto capitale- dovrebbe residuare a situazione di insanabile patologia in quanto contrastante con i canoni della normativa testé citata. Diversamente opinando, verrebbe ad essere vanificato il momento della programmazione e svuotato di significato, altresì, il fondamentale adempimento del riaccertamento straordinario dei residui, cui il legislatore ha annesso particolare importanza ai fini proprio della imputazione delle poste di bilancio e della prima costituzione del Fondo pluriennale vincolato.

Di talché, avuto riguardo a quanto sopra rappresentato, e alla luce delle complessive risultanze istruttorie

PQM

la Sezione Regionale di Controllo per il Veneto nel concludere l'esame sulla documentazione inerente al Rendiconto per l'esercizio 2015 e al Bilancio di Previsione 2016-2018 del Comune di Villafranca di Verona (VR):

RILEVA la non corretta applicazione dei principi contenuti nella normativa dell'armonizzazione contabile di cui al Dlgs.118/2011, tali da determinare una situazione di fragilità degli equilibri di bilancio del bilancio del Comune di Villafranca di Verona,

RILEVA in particolare la insufficiente costituzione del fondo per le perdite societarie, a fronte di situazioni di rilevante criticità;

RILEVA altresì la non corretta *governance* degli organismi societari, con particolare riguardo alla mancata comprensione delle pur chiare indicazioni di sana gestione fornite da questa Corte con le deliberazioni n. 112/2015/PRSE, n.365/2015/PRSE, n.20/2017/PRSE, in ordine alla partecipazione del Comune alla società Valerio Catullo spa,

ACCERTA, che la non corretta decisione da parte del Comune- già accertata da Anac con la delibera ANAC n. 189 del 1 marzo 2018 – fascicolo UVCS n. 1128/2017- di alienare la suddetta partecipazione a trattativa diretta è fondata su una inesatta rappresentazione (così si ricava dalla suddetta lettura della delibera Anac), dei contenuti delle deliberazioni di questa Sezione citate in premessa e relative agli esercizi finanziari 2012, 2013 E 2014.

DISPONE di trasmettere la presente delibera all'ANAC, al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ed all'E.N.A.C. per le valutazioni di rispettiva competenza;

DISPONE di trasmettere gli atti alla Procura della Repubblica di Verona per gli eventuali profili di competenza;

DISPONE di trasmettere la delibera alla Procura regionale della Corte dei Conti per le ragioni enunciate in motivazione.

Rammenta l'obbligo di pubblicazione della presente pronuncia ai sensi dell'art. 31 del d.lgs 14 marzo 2013, n. 33.

Copia della presente pronuncia sarà trasmessa al Presidente del Consiglio Comunale, al Sindaco ed all'Organo di Revisione Economico-Finanziaria del Comune di Villafranca di Verona (VR).

Così deliberato in Venezia, nella Camera di Consiglio del 12 aprile 2018.

Il Magistrato relatore	Il Presidente
F.to Tiziano Tessaro	F.to Diana Calaciura Traina

Depositata in Segreteria il 10 ottobre 2018

IL DIRETTORE DI SEGRETERIA

F.to Dott.ssa Raffaella Brandolese