



REPUBBLICA ITALIANA

LA

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 5 aprile 2013 composta da:

Dott.ssa Diana Calaciura Traina	Presidente f.f.
Dott. Gianpiero PIZZICONI	Referendario
Dott. Tiziano TESSARO	Referendario
Dott. Francesco MAFFEI	Referendario - relatore
Dott.ssa Francesca DIMITA	Referendario

Visto l'art. 100 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 e ss.mm.;

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;



Handwritten signature

Visto il decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174 convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie della Corte dei conti n. 15/SEZAUT/2010 del 22 giugno 2010 recante "Linee guida cui devono attenersi, ai sensi dell'articolo 1, commi 166 e 167, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, gli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali nella predisposizione della relazione sul rendiconto dell'esercizio 2009";

Esaminata la relazione sul rendiconto per l'esercizio finanziario 2009, redatta dall'organo di revisione del Comune di Montecchio Maggiore (VI) sulla base dei criteri indicati dalla Sezione delle Autonomie, con la deliberazione sopra indicata;

Vista la nota del 7 maggio 2012, prot. n. 3034, con la quale il Magistrato istruttore chiedeva notizie e chiarimenti al suindicato Ente;

Viste le deduzioni fatte pervenire dall'Amministrazione Comunale con nota del 16 maggio 2012, prot. n. 14447 (acquisita al prot. C.d.c. n. 3424 del 21 maggio 2012);

Vista la nota del 25 maggio 2012, prot. n. 3548, con la quale il Magistrato istruttore richiedeva un supplemento istruttorio;

Vista le ulteriori deduzioni pervenute dall'Amministrazione Comunale, con nota del 1 giugno 2012, prot. n. 15972 (acquisita al prot. C.d.c. n. 4008 del 6 giugno 2012);

Vista la nota del 19 novembre 2012, prot. n. 8641, con la quale il Magistrato istruttore chiedeva la trasmissione della

documentazione citata nelle note sopra indicate;

Vita la documentazione trasmessa dall'Amministrazione Comunale

Vista la relazione del Magistrato istruttore del 25 marzo 2013
nella quale si chiedeva il deferimento in adunanza pubblica del
Comune di Montecchio Maggiore;

Vista l'ordinanza presidenziale 36/2013 che ha deferito la
questione all'esame collegiale della Sezione per il giorno 5 aprile
2013;

Viste le memorie depositate in data 3 aprile 2013 dall'Avv.to
Maria Grazia Romeo per conto dell'Amministrazione comunale;

Dato atto che all'adunanza pubblica si è presentato l'Avvocato
Mariagrazia Romeo, la quale ha dichiarato che il Comune, non
ritenendo di aver altro da aggiungere oltre a quanto già affermato
in precedenza anche per mezzo delle suddette memorie, ritiene di
avvalersi della facoltà di non presenziare all'adunanza

Udito il magistrato relatore;

FATTO

In sede di esame della relazione sul rendiconto 2009, inoltrata
dall'organo di revisione del Comune di Montecchio Maggiore (VI)
in ottemperanza alle disposizioni normative di cui all'art. 1,
commi 166 e 167, della legge 23.12.2005, n. 266, sono state
evidenziate alcune criticità sulle quali il Magistrato istruttore ha
richiesto chiarimenti all'ente interessato.

In particolare, con la nota istruttoria prot. n. 3034 del 7 maggio
2012, venivano chieste delucidazioni in ordine alla concessione di



Handwritten signature

credito da parte dell'amministrazione comunale, a favore della società "Patrimoniale Montecchio Maggiore Srl", per un importo di € 2.022.087,99, effettuata nel corso dell'esercizio finanziario oggetto dell'esame, ravvisando nell'operazione in questione il potenziale rischio di elusione dei limiti imposti dal patto di stabilità interno.

Con nota prot. n. 14447 del 16 maggio 2012, l'ente confermava tale cessione a favore della società partecipata in argomento, specificando che tale importo era stato escluso dalla determinazione del saldo di bilancio, ai fini del rispetto del patto di stabilità per l'anno 2009, così come previsto dall'art. 77-bis, commi 5 e 12, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

Sempre in sede istruttoria, l'ente specificava che la spesa per l'acquisizione dei beni, realizzati dalla società a seguito della concessione di credito, sarebbe stata successivamente inclusa nel calcolo per la determinazione del saldo per il patto di stabilità interno *"negli anni di competenza"*.

Nella medesima nota di risposta veniva poi riferito che l'amministrazione comunale, nella primavera 2009, decideva di avvalersi della facoltà, attribuitale dalla legislazione allora vigente, di costituire una propria "società patrimoniale" allo scopo di conseguire delle utilità in termini di rapidità nel campo della programmazione e realizzazione dei lavori pubblici, in quello della gestione del verde, nonché nel campo della gestione del servizio

necroscopico e cimiteriale. Successivamente, in seguito alle elezioni amministrative, il nuovo Consiglio comunale, con delibera n. 106 del 21 dicembre 2009, approvava lo scioglimento della Società, la cui messa in liquidazione veniva poi formalizzata con atto del 26 aprile 2010.

Con nota prot. n. 3548 del 25 maggio 2012, in sede di supplemento istruttorio, veniva chiesto al Comune di Montecchio Maggiore di fornire un'adeguata relazione che esplicitasse nel dettaglio i dati di seguito riportati:

- data di costituzione e messa in liquidazione della Società Patrimoniale Montecchio Maggiore Srl;
- dettaglio delle entrate e delle spese contabilizzate nel bilancio del Comune, per rapporti di qualsivoglia natura con la Società, dalla costituzione alla cessazione, con esplicitazione della relativa imputazione contabile (esercizio, codice di bilancio e descrizione);
- opere ed attività realizzate dalla Società in relazione alle quali il Comune aveva concesso il credito di € 2.022.087,99;
- imputazione contabile della concessione di credito nel bilancio del Comune, sia in fase di esborso per il Comune, sia in fase di rimborso dello stesso da parte della Società;
- gli importi relativi a tutte le poste suddette, inseriti nello schema di dimostrazione del rispetto del patto di stabilità per tutti gli esercizi in cui vi fosse stata imputazione contabile delle suddette.

L'ente rispondeva con nota prot. n. 15972 del 1 giugno 2012,



Handwritten signature

dove chiariva che:

- la Società Patrimoniale Montecchio Maggiore srl veniva costituita il 9 marzo 2009, in esecuzione della delibera consiliare n. 15 del 6 marzo 2009;

- dalla costituzione di questa società l'amministrazione comunale si aspettava di conseguire una serie di vantaggi consistenti nella possibilità di avvalersi di una diversa struttura contabile; di avviare investimenti per le nuove opere in tempi più rapidi; di realizzare ammortamenti sui cespiti conferiti nonché sugli investimenti realizzati, ricostituendo nel tempo le riserve per la ricostruzione o la manutenzione del patrimonio.

Veniva, inoltre, precisato che il Consiglio comunale aveva deciso l'affidamento alla società in questione dei seguenti servizi pubblici:

- realizzazione delle opere pubbliche relative al programma triennale 2009 e 2011 per un totale di € 17.300.000,00;

- completamento di opere già avviate per l'importo massimo di euro € 4.000.000,00;

- una serie di interventi sotto i € 100.000,00 per un importo massimo di € 1.500.000,00;

- i servizi di manutenzione del verde pubblico e cimiteriali a partire dal 1 ottobre 2009.

Sempre in sede di supplemento istruttorio, l'ente specificava che, per dare attuazione alla sopra citata delibera consiliare n.

16/2009, venivano approvati gli atti di seguito indicati:

- determinazione dirigenziale n. 140 del 16 marzo 2009 di approvazione della convenzione per la concessione del credito dell'importo massimo di € 4.000.000,00, per una serie di interventi già programmati e finanziati dall'Amministrazione;
- determinazione dirigenziale n. 157 del 25 marzo 2009 di approvazione dell'accordo per la prestazione di servizi tecnici ed amministrativi a favore della Società da parte dell'Amministrazione comunale;
- determinazione dirigenziale n. 158 del 25 marzo 2009 di approvazione del protocollo d'intesa per l'assegnazione temporanea di personale.

Inoltre, l'ente confermava che, in seguito alle elezioni amministrative del giugno 2009, l'Amministrazione cambiava compagine politica. Il nuovo Consiglio comunale, con delibera n. 78 del 30 settembre 2009, sulla base anche dell'evoluzione del quadro normativo in materia di società pubbliche, assumeva nuove decisioni in merito alla società in questione, prorogando al 31 dicembre 2009 l'esternalizzazione dei servizi del verde pubblico e dei servizi cimiteriali.

Infine, dopo un'attenta analisi sull'opportunità di completare il processo di attuazione della volontà espressa dalla precedente amministrazione, il Consiglio comunale, con delibera n. 106 del 21 dicembre 2009, decideva di sciogliere anticipatamente la Società e mantenere l'amministrazione diretta dei servizi che avrebbero dovuto essere esternalizzati.



Handwritten signature

In attuazione della decisione del Consiglio comunale, la Società veniva messa in liquidazione in data 26 aprile 2010, pianificando la chiusura definitiva entro l'esercizio 2011.

L'ente forniva, inoltre, il prospetto di dettaglio delle entrate e delle spese contabilizzate nel bilancio comunale nel triennio 2009 - 2011 e l'elenco delle opere e delle attività realizzate dalla Società con il credito concesso per un totale di € 2.022.087,99.

Dalla suddetta documentazione risultava, in particolare, che nell'esercizio 2009, l'ente locale avrebbe accertato in entrata il rimborso della concessione di credito di € 2.022.087,99, che risulterebbe, poi, riscosso nel corso dell'esercizio finanziario 2011, per un importo pari a € 1.728.979,36.

Veniva inoltre specificato che le spese per l'acquisizione di beni e/o opere realizzate dalla Società sono state imputate all'esercizio finanziario 2010, per un totale di € 1.545.670,73 ed all'esercizio finanziario 2011 per un totale di € 445.261,73.

Con nota prot. n. 8641 del 19 novembre 2012, veniva disposto un ulteriore supplemento istruttorio, finalizzato ad acquisire la documentazione citata nella sopra indicata nota di risposta dell'amministrazione comunale. In particolare, venivano richiesti, tra l'altro, anche:

- a) i dati contabili (esercizio, importo, imputazione, etc.) relativi alle fonti di finanziamento delle spese sostenute a carico dei bilanci 2009, 2010, 2011 e 2012, ossia relativi alle entrate e/o alle disponibilità finanziarie che hanno

finanziato la concessione di credito per 2,022 milioni di euro alla Società (nel 2009) e le successive acquisizioni dei beni realizzati (in particolare 1,545 milioni di euro nel 2010 e 445mila euro nel 2011) da parte del Comune;

- b) le poste di entrate e spesa relative all'operazione suddetta, previste nel bilancio 2012, con tutti i dovuti dettagli contabili;
- c) la situazione societaria nel periodo 2009-2012, vista la dichiarata messa in liquidazione della stessa in data 25/4/2010 e le partite economico-finanziarie relative al periodo medesimo.

Dall'esame della documentazione trasmessa a questa Sezione è emerso, tra l'altro, che la costituzione di questo organismo societario, nei termini sopra indicati, risultava sostenuto anche da uno studio di fattibilità effettuato dalla Società Laboratorio Utilities & Enti Locali srl di Bologna, proprio al fine di valutare gli effetti e le prospettive della costituzione di una società pubblica del Comune. Da tale studio emergeva che la costituzione di una società di servizi pubblica avrebbe consentito di:

- avvalersi dei vantaggi derivanti da una diversa struttura contabile (di tipo economico e non finanziario come quella del comune);
- avviare gli investimenti per le nuove opere in tempi più rapidi rispetto al Comune, i cui tempi sono fortemente condizionati dalle procedure di finanziamento;



[Handwritten signature]

- realizzare ammortamenti sui cespiti conferiti, nonché sugli investimenti realizzati, ricostituendo nel tempo le riserve per la ricostruzione e manutenzione del patrimonio.

Tuttavia, dalla documentazione depositata, risultava che lo studio di fattibilità, posto a fondamento della decisione della costituzione della società in questione, è stato effettuato senza che sia stato conferito un espresso incarico in tale senso (vedi verbale della delibera di C.C. n. 15/2009), in quanto tale incarico sarebbe stato liquidato dalla società stessa, facendo confluire il relativo importo nel valore complessivo delle opere da ammortizzare.

In sede di costituzione dell'organismo societario, veniva approvato anche il relativo statuto dal quale risultava che la costituenda società avrebbe svolto le attività assegnatele, utilizzando le modalità dell'affidamento diretto "in house" nell'interesse del socio pubblico, che deteneva interamente il capitale sociale e che avrebbe esercitato sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi.

L'art. 4 dello statuto in questione stabiliva che l'oggetto sociale dell'organismo *de quo* sarebbe stata la gestione di servizi pubblici e del patrimonio del Comune di Montecchio Maggiore, perseguendo finalità di mantenimento, incremento e miglioramento della qualità delle infrastrutture e dei servizi sul territorio comunale. In particolare, venivano specificate le attività di manutenzione ordinaria e straordinaria di immobili ed impianti, strade e relative infrastrutture, aree verdi, servizi cimiteriali e

funebri, complessi cimiteriali, nonché l'acquisto, la realizzazione e la gestione di immobili e di attrezzature e tecnologie da destinarsi ad attività sportive, ricreative, turistiche e di benessere. Inoltre, la società avrebbe potuto svolgere ogni ulteriore servizio affidatole dall'ente socio, con particolare riferimento ai servizi connessi ai cespiti conferiti, nonché le attività di gestione amministrativa relative ai servizi affidati, ivi incluse le attività di accertamento, liquidazione, riscossione, anche coattiva, degli importi dovuti in relazione ai servizi erogati, ed ogni altra attività rientrante nell'oggetto sociale o, comunque, ad esso complementare, connessa, collegata o strumentale.

Sempre nello statuto (art. 5) veniva fissata la durata della Società al 31 dicembre 2040 e veniva fissato il capitale sociale di € 10.000,00, specificando che tale capitale avrebbe potuto essere aumentato una o più volte, mediante conferimento di tutti gli elementi dell'attivo suscettibili di valutazione economica. Veniva, inoltre, stabilito (art. 6) che la quota di partecipazione del Comune di Montecchio Maggiore non avrebbe potuto essere inferiore al 100% del capitale sociale, e che la società avrebbe potuto acquisire dal socio finanziamenti, costituzione di fondi, con o senza l'obbligo di restituzione, fruttiferi o infruttiferi, nel rispetto delle normative vigenti.

Nella delibera di costituzione si prevedeva anche l'affidamento "in house", nella fase di avvio della società, della realizzazione delle opere pubbliche relative al programma triennale 2009/2011, degli



Handwritten signature or initials.

interventi sotto i 100.000,00 euro (quest'ultimi fino ad un importo massimo di € 1.500.000,00), nonché degli investimenti residui per un totale di € 4.000.000,00; mentre dal 01/10/2009, sarebbero stati esternalizzati i servizi di manutenzione del verde pubblico ed i servizi cimiteriali.

Inoltre, nella determinazione dirigenziale n. 140 del 16/03/2009 del Dirigente del Settore Ragioneria - che approva la concessione di credito a favore della Società Patrimoniale Montecchio Maggiore Srl. - veniva specificato che la società avrebbe dovuto completare e realizzare le opere pubbliche relative al programma triennale 2009/2011 e gli interventi sotto i 100.000,00 euro, già programmati e finanziati dall'Amministrazione Comunale. Nel medesimo documento veniva stabilito anche che, per finanziare le opere della società, sarebbe stato possibile ricorrere al meccanismo della concessione di crediti da parte del Comune socio verso la società partecipata al 100%.

Veniva, quindi, approvata la concessione in base alla quale (art. 4) il Comune si impegnava, a seguito dell'approvazione del bilancio di previsione 2009 e del riconoscimento della concessione di credito quale forma di finanziamento, a trasferire alla Società la somma massima di € 4.000.000,00, indicata nel documento di programmazione, previa richieste scritte, sulla base dello stato di avanzamento lavori gestiti dalla società medesima. Di contro, la società si impegnava a rimborsare il prestito erogato in quota costante a partire dal 2009, e comunque non oltre i termini del

contratto (art. 6).

Successivamente, con determina dirigenziale n. 18 del 02/04/2009, si stabiliva come forma contrattuale per il finanziamento alla società, lo scambio di corrispondenza commerciale sulla base delle necessità e in relazione agli stati di avanzamento lavori delle opere gestite dalla Società medesima.

Inoltre, con determina dirigenziale n. 157 del 25/03/2009 veniva approvato un accordo quadro per la prestazione di servizi tecnici ed amministrativi, in quanto la società, nella fase di avviamento, non aveva strutture organizzative aziendali interne. In pratica, attraverso questo accordo, il Comune si impegnava a fornire alla propria controllata un servizio di supporto da parte degli uffici comunali, nella fase di avvio della società, concedendo *"in uso gratuito alla Società un locale all'interno della sede comunale, per l'ubicazione della sede legale sociale, nonché attrezzature, strumenti, ed ogni altro servizio connesso (telefonia, illuminazione, utilizzo software, riscaldamento ecc.) a detto locale per il regolare svolgimento delle attività da parte della società"*, concedendo, inoltre, in comodato gratuito alla società *"tutti i mezzi, le attrezzature, e gli strumenti funzionali allo svolgimento da parte della società dei servizi affidati"*. La parti stabilivano, altresì, di determinare come corrispettivo spettante al Comune per la prestazione dei servizi tecnici e amministrativi un importo complessivo di € 99.000,00, da corrispondersi entro il mese di novembre.



[Handwritten signature]

Successivamente, con la sopra citata delibera del Consiglio comunale n. 78 del 30/09/2009, l'Amministrazione comunale decideva di interrompere il processo di avvio della Patrimoniale Montecchio Maggiore srl, revocando la decisione già adottata nel mese di marzo 2009, attraverso lo scioglimento anticipato della società in parola e la riassunzione dell'esercizio di ogni funzione trasferita direttamente al Comune. Nel testo del provvedimento tale decisione viene motivata dalla novella introdotta dall'art. 19, comma 1, del d.l. 1° luglio 2009, n. 78, conv. dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, che introduce il comma 2 bis all'art. 18, del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, conv. dalla legge 6 agosto 2008, n. 133. Tale norma estende anche alle società partecipate pubbliche le norme relative alle procedure assunzionali, alle limitazioni delle stesse, al contenimento degli oneri contrattuali, ai conferimenti degli incarichi, al rispetto del patto di stabilità interno. In pratica, con questo provvedimento, l'ente decideva di riservarsi l'adozione della decisione dello scioglimento anticipato della propria società partecipata, in attesa dell'emanazione del decreto ministeriale che avrebbe dovuto regolare l'assoggettamento al patto di stabilità interno delle società a partecipazione pubblica locale, totale o di controllo, che siano titolari di affidamenti diretti di servizi pubblici locali senza gara, ovvero che svolgano funzioni volte a soddisfare esigenze di interesse generale aventi carattere non industriale né commerciale, ovvero che svolgano attività nei confronti della pubblica amministrazione a supporto di funzioni

amministrative di natura pubblicistica, come previsto dallo stesso art. 19 del d.l. 78/2009.

Lo scioglimento anticipato della società veniva quindi disposto, successivamente, con delibera del Consiglio comunale n. 106 del 21/12/2009. Con tale provvedimento veniva, altresì, disposto di porre in liquidazione la Società "Patrimoniale Montecchio Maggiore srl", autorizzando il Sindaco e gli Organi Societari, nel rispetto della normativa vigente, a provvedere in merito, adottando qualsivoglia atto all'uopo necessario entro il 31 marzo 2010.

Con atto del 26 aprile 2010 veniva, pertanto, deliberata la messa in liquidazione della società e con determinazione dirigenziale n. 742 del 31 dicembre 2012, veniva effettuata l'acquisizione da parte del Comune di quota delle opere realizzate dalla Società per € 1.435.870,35.

A fronte di questo pagamento, la Società patrimoniale avrebbe trasferito l'importo di €. 1.166.259,03, quale rimborso anticipato dei crediti concessi. Tale rimborso veniva, di fatto, erogato nell'esercizio finanziario 2011.

Pertanto, l'esito dell'istruttoria sopra riportata, svolta anche in contraddittorio con il Comune, consente di ricostruire, da un punto di vista economico finanziario, l'intera vicenda nel seguente modo:

- nell'esercizio finanziario 2005, il Comune di Montecchio Maggiore contraeva un mutuo di 560.000 euro con l'istituto bancario Monte Paschi di Siena per la realizzazione di una



Handwritten signature

caserma dei Carabinieri. La Banca erogava la somma per intero a far data dall'1/1/2007, in coincidenza con l'avvio dei lavori.

L'ammortamento del mutuo decorre da tale data.

- Nell'esercizio finanziario 2006, veniva decisa la realizzazione di una piscina comunale per il valore complessivo di 4 milioni di euro. Parte dell'opera veniva finanziata con risorse proprie. La restante veniva finanziata con un mutuo contratto, nell'esercizio finanziario 2007, per un importo di 2.860.000 euro con l'Istituto per il Credito Sportivo; parimenti, veniva impegnata la spesa per il completamento della piscina. L'Istituto erogava tutta la somma in un'unica soluzione.

- Nel corso dell'esercizio finanziario 2009, l'Amministrazione comunale, per il completamento anche delle opere in questione (caserma dei carabinieri e piscina comunale coperta), con i provvedimenti sopra menzionati, decideva di costituire la Società Patrimoniale Montecchio Maggiore srl, unipersonale (con capitale sociale di 10.000 euro), e di concedere alla medesima un credito (pari a 2.022.087,99 euro), che dava luogo ad un impegno, al tit.2°, del bilancio 2009 e a pari accertamento, al tit. 4°, per il rimborso della concessione medesima.

In questo modo, la Società faceva eseguire i lavori alle ditte appaltatrici e li liquidava sulla base degli stati di avanzamento presentati, chiedendo, attraverso il meccanismo previsto dalla convenzione stipulata con il comune, i relativi importi al Comune medesimo che glieli trasferiva a titolo di concessione di credito.

Il Comune, invece, contabilizzava nel titolo II della spesa solo il canone annuo che lo stesso liquida alla Società per i servizi resi, secondo quanto stabilito tra le parti.

Nell'esercizio finanziario 2009, tuttavia, tale canone veniva solo impegnato nel bilancio 2009, in quanto veniva, di fatto, liquidato nell'esercizio finanziario successivo.

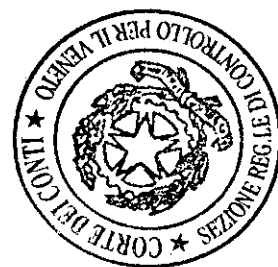
- Nell'esercizio finanziario 2010, per le ragioni sopra esposte, la Società veniva messa in liquidazione; il 31/12/2010, con determina dirigenziale n. 742, veniva effettuata l'acquisizione di quota delle opere realizzate per euro 1.435.870,35, anche se l'erogazione di tale importo veniva effettuata solo nel 2011.

Conclusivamente, all'esito dell'istruttoria sopra riportata, il Magistrato istruttore con la relazione del 25 marzo 2013, chiedeva al Presidente della Sezione di fissare apposita adunanza per l'esame della questione.

Il Presidente fissava l'adunanza del 5 aprile 2013, per l'esame collegiale della vicenda.

In data 3 aprile 2013, l'Avv.to Maria Grazia Romeo, al quale con delibera di Giunta Comunale n. 53 del 27 marzo 2013 è stato conferito il mandato di assistenza e consulenza dell'Amministrazione comunale nel procedimento aperto innanzi a questa Sezione, depositava una memoria per conto del Comune di Montecchio Maggiore.

Nella memoria, veniva contestato l'esercizio del potere di controllo, da parte di questa sezione ai sensi dell'art. 148 bis del



Handwritten signature or initials.

d. lgs. 18 agosto 2000, n. 267, richiamata nella sopra citata relazione del Magistrato istruttore; nonché l'interpretazione dell'art. 18 del d.l. 25 giugno 2012, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

Alla richiamata adunanza, si presentava l'Avvocato Maria Grazia Romeo, la quale dichiarava che il Comune riteneva di avvalersi della facoltà di non presenziare all'adunanza, avendo già espresso la propria posizione al riguardo nel corso dell'istruttoria e nelle sopra citate memorie, depositate in data 3 aprile 2013.

DIRITTO

L'attività di controllo sui bilanci degli enti locali, introdotta dalla legge 23 dicembre 2005, n. 266, è dichiaratamente finalizzata ad assicurare, in vista della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento degli enti territoriali, la sana gestione finanziaria, nonché il rispetto, da parte di questi ultimi, del patto di stabilità interno e del vincolo in materia di indebitamento previsto dall'art. 119, comma 6, della Costituzione.

Nella sua configurazione, questa forma di controllo si colloca nel disegno legislativo avviato dopo la riforma del Titolo V della Costituzione e sviluppa il quadro delle misure necessarie per garantire la stabilità dei bilanci ed il rispetto del patto di stabilità, secondo quanto prescritto dall'art. 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131. Tale norma, infatti, ha espressamente esteso a tutti gli enti territoriali, il controllo sugli equilibri di bilancio spettante alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei

conti.

Questo disegno ha visto il progressivo riconoscimento del ruolo delle Sezioni regionali di controllo, come garanti della corretta gestione delle risorse pubbliche e, quindi, dell'equilibrio unitario della finanza pubblica, nel suo complesso.

La centralità e la necessità di tale ruolo è stata ulteriormente confermata dal potenziamento dei controlli che il legislatore ha voluto delineare con le misure introdotte dal recente d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito nella legge 7 dicembre 2012, n. 213.

Nell'ambito di questa attività di controllo, la verifica affidata alla Corte dei conti non è invasiva dell'autonomia degli enti, bensì è diretta a rappresentare agli organi elettivi degli enti controllati, la reale ed effettiva situazione finanziaria o le gravi irregolarità riscontrate nella gestione dell'ente, in modo tale che gli stessi possano responsabilmente assumere le decisioni che ritengono più opportune.

E' ormai riconosciuto, anche dalla giurisprudenza costituzionale (Corte costituzionale sentenze nn. 179/2007, 267/2009, 198/2012 e, da ultimo, nella recente sentenza n. 60/2013), che si tratta di una forma di controllo di legalità, ascrivibile al sindacato di legittimità e regolarità sulla gestione economico finanziaria, incentrato sul confronto tra fattispecie e parametro normativo. E' stato, altresì, chiarito che la finalità di questa attività di controllo risiede nella tutela degli equilibri complessivi della finanza



[Handwritten signature]

pubblica, con riferimento non solo ai parametri costituzionali (artt. 81, 119 e 120 Cost.), ma anche ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea.

In questo contesto, l'esame, effettuato ai sensi dell'art. 1, commi 166 e ss, della citata legge n. 266/2005, della relazione redatta dall'Organo di revisione del Comune di Montecchio Maggiore sulle risultanze del rendiconto relativo all'esercizio 2009, alla luce anche dell'attività istruttoria svolta, come ricostruita in punto di fatto, consente a questa Sezione di accertare una serie di irregolarità che hanno inficiato la gestione finanziaria del Comune in questione.

In particolare, è emerso che l'ente, nell'esercizio finanziario 2009, ha rispettato il patto di stabilità escludendo dai saldi finanziari, ai sensi dell'art. 77-bis, comma 5, della L 133/2008, la concessione di credito effettuata a favore della società Patrimoniale Montecchio Maggiore s.r.l., per un importo pari a € 2.022.087,99. L'istruttoria ha, tuttavia, evidenziato che tale operazione sarebbe stata intenzionalmente e strumentalmente finalizzata ad aggirare i vincoli di finanza pubblica per eludere le regole del patto di stabilità interno.

Per meglio comprendere la valenza elusiva della vicenda oggetto di discussione, la Sezione ritiene opportuno procedere ad una breve disamina del contenuto stesso dell'elusione.

Questo termine, infatti, si riferisce ad una clausola generale volta ad individuare un insieme di condotte, di per sé, lecite ma che se

collegate tra di loro, risultano finalizzate ad aggirare la legge, per realizzare un determinato risultato illecito, vietato dalla norma.

Clausole generali siffatte si trovano in vari rami dell'ordinamento.

Nell'ambito del diritto civile, la giurisprudenza ha da tempo

elaborato la figura dell'abuso del diritto, come clausola generale

fondata sul principio di buona fede, con riferimento, ad esempio,

al comportamento di un soggetto che esercita i diritti, attribuitigli

dalla legge o dal contratto, attraverso una serie di comportamenti

non tipizzati, di per sé non illeciti, ma contrastanti con gli scopi

propri del singolo istituto giuridico o, comunque, posti in essere

per realizzare uno scopo diverso da quello per il quale questi

diritti sono preordinati (Cass., sez. I, sent. 15482/2003; Cass.,

sez. III, 10182/2009; Cass. sez. III, sent. N. 28286/2011).

Una esemplificazione di tale principio si riscontra, inoltre, nel

diritto tributario. La giurisprudenza ha, infatti, da tempo

riconosciuto l'esistenza di un generale principio antielusivo, in

base al quale il contribuente non può trarre indebiti vantaggi

fiscali dall'utilizzo distorto, pur se non contrastante con alcuna

specifica disposizione, di strumenti giuridici idonei ad ottenere un

risparmio fiscale, o nel caso in cui si proceda ad un'artificiosa

scomposizione dell'operazione economica, al fine di fruire di

agevolazioni fiscali, pur previste dall'ordinamento (Cass., ss. uu.,

sent. 30055/2008).

Anche in ambito contabile-finanziario è stato delineato il principio

in base al quale, al fine del contenimento del saldo complessivo di



Handwritten signature or initials.

"indebitamento o accreditamento netto" del settore pubblico, risulta necessario che lo Stato, le Regioni e gli Enti locali tengano un comportamento improntato al principio di leale collaborazione, principio che deve permeare i rapporti tra i diversi livelli di governo dell'ordinamento della Repubblica (Corte Costituzionale, sentenza 303/2003).

Tale principio ha permesso di riscontrare una forma elusiva del patto di stabilità interno ogniqualvolta *"l'ente interessato, in modo preordinato, realizza un'operazione che, pur legittima in sé, sia idonea ad occultare il peso finanziario, che tuttavia finirà, sia pure indirettamente, per gravare sulle poste debitorie dell'ente stesso"*. Questo, tramite un comportamento contrario a buona fede, in base al quale l'ente *"costruisce l'operazione nel modo che ritiene maggiormente opportuno in relazione alla normativa finanziaria ritenuta più vantaggiosa"* (vedi Sezione Regionale di controllo della Lombardia, deliberazione n. 405/2012/PAR).

Questo principio è stato, poi, esplicitamente riconosciuto anche dal legislatore nell'art. 20, comma 12, del decreto legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito nella legge 15 luglio 2011, n. 111, e nell'art. 31, commi 30 e 31, della legge 12 novembre 2011, n. 183 (legge di stabilità per il 2012), dove si fa un espresso riferimento all'ipotesi in cui il rispetto del patto di stabilità interno sia stato artificiosamente conseguito, mediante una non corretta imputazione delle entrate o delle uscite ai pertinenti capitoli di bilancio, o mediante *"altre forme elusive"*.

Le norme in questione, non applicabili al caso in argomento, in quanto successive ai fatti oggetto di contestazione, non fanno altro che riconoscere espressamente l'anzidetto principio, immanente anche nel settore contabile-finanziario, che comunque coinvolge direttamente anche il caso in discussione. A questo riguardo, infatti, si ricorda come la giurisprudenza abbia più volte affermato che non contrasta con l'individuazione nell'ordinamento di un generale principio antielusione, la constatazione del sopravvenire di specifiche norme antielusive, che costituiscono, anzi, il mero sintomo dell'esistenza di una regola generale (Cass, sez. trib., sentenza n. 8772 del 2008).

L'ulteriore conferma che si tratta di una clausola generale la cui operatività non necessita di un'apposita previsione normativa - necessaria, invece, ai fini dell'applicazione delle sanzioni conseguenti ivi previste - viene data dal fatto che lo stesso legislatore, per indicare questo fenomeno, non definisce delle fattispecie tipiche ma usa una formula aperta, che introduce una fattispecie generale ed atipica, la cui applicazione viene rimessa alla valutazione del caso concreto da parte dell'interprete.

Di ausilio a questa delicata operazione ermeneutica, c'è una consolidata giurisprudenza sia di questa Sezione (deliberazioni n. 106/2009/PAR, n. 176/2010/PRSP, n. 228/2010/PAR) sia di altre Sezioni regionali (Lombardia, deliberazioni nn. 510/2011/PAR, 531/2011/PAR; Liguria deliberazione n. 6/2010; Toscana deliberazione n. 203/2011) sulla evidente valenza elusiva, ai fini



GA

del rispetto del patto di stabilità, delle operazioni di concessione di credito tra ente locale e società partecipata.

Tali orientamenti sono stati poi anche ripresi dalle Circolari della Ragioneria Generale dello Stato n. 5/2012 e n. 5/2013, nelle quali si rinviene una definizione della fattispecie elusiva rilevante ai fini della questione in discussione. In tali documenti viene, infatti, precisato che si configura una fattispecie elusiva del patto di stabilità interno *"ogni qualvolta siano attuati comportamenti che, pur legittimi, risultino intenzionalmente e strumentalmente finalizzati ad aggirare i vincoli di finanza pubblica"*. Negli stessi provvedimenti viene rilevato come risulti *"fondamentale, nell'individuazione della fattispecie di cui ai richiamati commi 30 e 31, la finalità economico-amministrativa alla base del provvedimento adottato"*.

Nelle citate circolari, inoltre, viene specificato, a titolo esemplificativo, che un fenomeno elusivo delle regole del patto di stabilità interno, si realizza quando alcune spese sono poste al di fuori del perimetro del bilancio dell'ente, per trovare evidenza in quello delle società partecipate e create con lo specifico fine di aggirare i vincoli del patto medesimo.

Sempre a fini esemplificativi, paiono riconducibili alle forme elusive anche le ipotesi di evidente sottostima dei costi dei contratti di servizio tra l'ente e le sue articolazioni societarie o strumentali (con copertura rimandata agli esercizi futuri) nonché *"l'illegittima traslazione di pagamenti realizzati, ad esempio,*

attraverso un utilizzo improprio delle concessioni e riscossioni di crediti a società partecipate".

Ipotesi queste, che ricorrono tutte nell'operazione realizzata dal Comune di Montecchio Maggiore, oggetto dell'odierno esame.

Infatti, per quanto concerne l'individuazione della *"reale finalità economico-amministrativa"*, dell'intera operazione realizzata dall'amministrazione comunale, con la costituzione della società partecipata e conseguente concessione di credito, determinanti appaiono le motivazioni che risultano espresse nel documento, trasmesso in sede istruttoria, *"Interventi allegati alle deliberazioni consiliari della seduta del 06/03/2009"*, relativi alla discussione della delibera di C.C. n. 15 del 6 marzo 2009, che approva la costituzione della Società Patrimoniale. Nel documento emerge, con tutta evidenza, il quadro delle reali motivazioni che sono alla base della decisione dell'amministrazione comunale. Si legge, infatti, che *"Magari la prima affermazione (che si sta costituendo la società patrimoniale per eludere il patto di stabilità) corrisponde anche al vero ... la Patrimoniale si fa esattamente perché abbiamo dei soldi da poter spendere che nel Patto di stabilità, stante le nostre condizioni particolari delle opere in corso, non riusciamo a spendere"* (intervento Consigliere Frigo, pag. 14 doc cit.). L'intento è reso ancora più chiaro nell'intervento dell'allora Sindaco Scalabrin: *"Mettiamo che non si decidesse di procedere con la costituzione della Patrimoniale, lo scenario quale sarebbe? Restando nel campo del vincolo del patto di stabilità,*



GA

tutte le opere che sono state cominciate prima che sia stata modificata la norma non sarebbero pagabili ... Nel caso in cui si decidesse di restare all'interno del patto, significherebbe che non ci sarebbe uno slittamento, ci sarebbe l'azzeramento del pagamento, mettendo quindi a repentaglio i patrimoni ed i posti di lavoro di tutte le aziende che hanno cominciato i lavori prima che il Governo decidesse di cambiare la norma...Cosa significherebbe uscire dal patto? Portare avanti i lavori, non mettere a repentaglio evidentemente né il patrimonio né i posti di lavoro delle società, finire i lavori che comunque sono stati cominciati, dare quindi ai cittadini quello che si aspettano..., però uscendo dal patto si arriverebbe all'anno successivo con una serie di valenze assolutamente negative per il bilancio comunale e conseguentemente per i cittadini. Riassumo velocemente: una riduzione dei trasferimenti statali, che inciderebbero non poco, quelli sì, nel bilancio di spesa corrente, l'impossibilità di contrarre mutui, l'impossibilità di sostituire il personale... Questo che proponiamo è un terzo scenario che ci permette di essere coerenti con quello che abbiamo votato, coerenti con l'impostazione di portare avanti delle opere pubbliche che servono..." (pag. 21 doc. cit) perché "la scelta di questa amministrazione comunale è di contestare il patto di stabilità" (pag. 27 doc. cit.). Si legge ancora che si è convinti che "il provvedimento possa essere positivo per il nostro Comune, a parte il fatto di aggirare il patto di stabilità, e di potere quindi portare a compimento le opere

pubbliche già iniziate" (Consigliere Bomitali, pag. 29. doc. cit.).

L'intento elusivo oltre ad essere riconosciuto dai consiglieri della maggioranza viene denunciato anche dai consiglieri di minoranza quando affermano che, in questo modo, si sarebbe deciso di *"superare questo patto di stabilità e di eludere quelle norme, quelle indicazioni che ci da il Governo"* (Consigliere Meneghini, pag. 13 doc. cit.), o che il bilancio sarebbe stato *"condizionato da questa operazione, dalla costituzione di una società in house"* (Consigliere Beschin, pag. 10 doc. cit.).

Risulta, pertanto, evidente che la costituzione della società, necessario antecedente della complessa operazione finanziaria, viene presentata come via alternativa al rispetto del patto di stabilità o alla sua violazione: l'elusione come terza via per conseguire ciò che, in realtà, le norme non consentivano.

Tale intento elusivo, risulta tra l'altro anche esplicitamente riconosciuto nelle premesse della delibera del Consiglio comunale n. 78 del 30 settembre 2009, dove si legge testualmente che la decisione di costituire la società pubblica, interamente partecipata dal Comune di Montecchio Maggiore, era dovuta, tra l'altro, alla *"possibilità di realizzare le opere pubbliche, svincolando la loro effettiva realizzazione da ogni limite di natura finanziario-contabile che annualmente la legislazione nazionale impone, soprattutto con riferimento al rispetto del patto di stabilità. Con il trasferimento in capo alla società patrimoniale della gestione di una parte del patrimonio dell'Ente locale e dell'onere di realizzare*



FM

opere pubbliche, si riducono le spese correnti e in conto capitale del Comune, aumentando notevolmente la possibilità di conseguire gli obiettivi del Patto di Stabilità". Così come, nel relativo documento contenente gli interventi allegati alle deliberazioni consiliari, acquisito agli atti in sede istruttoria, si legge che "avendo costituito la Società Patrimoniale e affidandone le opere non realizzabili direttamente dal Comune per effetto del famoso patto di stabilità, il nostro Comune è rimasto all'interno del patto di stabilità ... nel 2009 e ... nel frattempo ha realizzato quanto era necessario e strategico nel più breve tempo possibile" (Cons. Romio, pag. 7, doc. cit.).

Anche qualora non si considerasse sufficiente questa intenzione elusiva, manifestata *"expressis verbis"* dagli amministratori comunali, la valenza elusiva di tutta l'operazione economico-finanziaria posta in essere dal Comune di Montecchio Maggiore, viene confermata anche dalla serie di provvedimenti adottati successivamente dall'Amministrazione.

In primis, la determinazione dirigenziale n. 140 del 16/03/2009 che approva la concessione di credito a favore della Società Patrimoniale Montecchio Maggiore S.r.l.

Con il provvedimento in questione viene, infatti, innanzitutto specificato che la società avrebbe dovuto completare e realizzare opere pubbliche relative al programma triennale 2009-2011 e gli interventi sotto i 100.000,00 euro - già programmati e finanziati dall'Amministrazione Comunale - e che, per finanziare le opere

della Società, sarebbe stato possibile ricorrere al meccanismo della concessione di crediti da parte del Comune socio verso la società partecipata al 100%. Veniva, quindi, approvata la convenzione in base alla quale (art. 4) il Comune si impegnavano, a seguito dell'approvazione del bilancio di previsione 2009 e del riconoscimento della concessione di credito quale forma di finanziamento, a trasferire alla Società la somma massima di € 4.000.000,00, indicata nel documento di programmazione, previa richieste scritte, sulla base dello stato di avanzamento lavori gestiti dalla società medesima. Di contro, la società si impegnavano a rimborsare il prestito erogato in quota costante a partire dal 2009, e comunque non oltre i termini del contratto *de quo* (art. 6). Successivamente, con determina dirigenziale n. 18 del 02/04/2009, si stabiliva come forma contrattuale per il finanziamento alla società, il semplice scambio di corrispondenza commerciale sulla base delle necessità e in relazione agli stati di avanzamento lavori delle opere gestite dalla Società medesima.

In pratica, con questo meccanismo, l'Amministrazione procedeva ad una sorta di pagamento "indiretto" degli interventi (già approvati ed intrapresi dalla stessa Amministrazione comunale), formalmente effettuati da un soggetto terzo (la società partecipata), ma sostanzialmente riconducibili ai trasferimenti di capitali effettuati dal Comune, a titolo di concessione di credito. Tale operazione contabile permetteva di escludere questi importi dal calcolo dei saldi di bilancio, rilevanti ai fini del rispetto del



Handwritten signature or initials.

patto di stabilità.

In secondo luogo, con determina dirigenziale n. 157 del 25/03/2009, è stato approvato un accordo quadro per la prestazione di servizi tecnici ed amministrativi che impegnava il Comune a fornire alla propria controllata un servizio di supporto da parte degli uffici comunali, nella fase di avvio della società, concedendo *"in uso gratuito alla Società un locale all'interno della sede comunale, per l'ubicazione della sede legale sociale, nonché attrezzature, strumenti, ed ogni altro servizio connesso (telefonia, illuminazione, utilizzo software, riscaldamento ecc.) a detto locale per il regolare svolgimento delle attività da parte della società"*, concedendo, inoltre, in comodato gratuito alla società, *"tutti i mezzi, le attrezzature, e gli strumenti funzionali allo svolgimento da parte della società dei servizi affidati"*.

Dalla ricostruzione appena operata emerge, quindi, il quadro di una società, affidataria di una serie di rilevanti compiti e servizi, destinataria di un ingente trasferimento di denaro, ma che non ha una propria struttura, in quanto priva delle necessarie risorse materiali ed umane. In questo senso, la società Patrimoniale Montecchio Maggiore s.r.l. sembra configurarsi come una scatola vuota alla quale imputare quelle spese in conto capitale che l'Amministrazione comunale non avrebbe potuto sostenere. Tale ricostruzione richiama, tra l'altro, anche la figura della c.d. *"società inutile"* che, di fatto, svolge semplicemente il ruolo di intermediazione fittizia tra l'ente ed i suoi originari fornitori,

secondo uno schema elaborato dalla giurisprudenza amministrativo-contabile (Corte dei conti, Sezione giurisdizionale regionale per l'Umbria, sent. n. 354/2006), ai fini del riconoscimento di specifiche responsabilità contabili.

In terzo luogo, ulteriori profili di criticità, ai fini dell'aggiramento dei vincoli di finanza pubblica, sono rinvenibili nello stesso strumento societario adottato, così come delineato dalla documentazione raccolta, soprattutto per quanto concerne di metodo di contabilizzazione dei costi sostenuti dalla società per svolgere i lavori.

La società patrimoniale, infatti, avrebbe iscritto i costi sostenuti nell'esercizio di competenza, tra le immobilizzazioni immateriali, escludendoli dal conto economico, in quanto non di competenza esclusiva del singolo esercizio. In questo modo, pertanto, i costi sostenuti dalla Società sarebbero stati "capitalizzati", ossia portati all'attivo dello stato patrimoniale e distribuiti su più esercizi, mentre sull'esercizio di competenza veniva considerata solo una quota parte dell'importo complessivo, relativa all'ammortamento. Si tratta di un meccanismo che finisce per creare un apparente equilibrio finanziario, a vantaggio della Società che, essendo interamente partecipata dall'ente pubblico, si traduce anche in un vantaggio solo apparente per l'amministrazione stessa e che rischia di compromettere gli equilibri futuri di bilancio.

A questo proposito, la Sezione evidenzia anche la grave irregolarità attraverso la quale l'Amministrazione comunale ha



Handwritten signature or initials.

acquisito lo studio di fattibilità, posto a fondamento della decisione della costituzione della società in questione, senza che sia stato conferito un espresso incarico in tal senso e rimettendo la liquidazione dello stesso alla costituenda società, facendola confluire nel valore complessivo delle opere da ammortizzare (vedi verbale della delibera di C.C. 15/2009).

Un ulteriore elemento che prova l'evidente valenza elusiva dell'intera operazione, è costituito anche dalla durata della società in questione. Infatti questa società, affidataria di tutta questa serie di rilevanti servizi e destinataria di tale ingente concessione di credito, ha avuto una durata inferiore ad un anno solare: costituita nel marzo 2009, ne viene deliberato lo scioglimento nel dicembre del medesimo anno, con motivazioni che ne confermano, ancora una volta, il chiaro intento elusivo.

Difatti, con la sopra citata delibera del Consiglio comunale n. 78 del 30/09/2009, l'Amministrazione comunale decide di interrompere il processo di avvio della Patrimoniale Montecchio Maggiore s.r.l., revocando la decisione già adottata nel mese di marzo 2009, attraverso lo scioglimento anticipato della società in parola e la riassunzione dell'esercizio di ogni funzione trasferita direttamente al Comune. Nel testo del provvedimento tale decisione viene motivata dalla novella introdotta dall'art. 19, comma 1, del d.l. 1° luglio 2009, n. 78, conv. nella legge 3 agosto 2009, n. 102, che introduce il comma 2 bis dell'art. 18, del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, conv. nella legge 6 agosto 2008, n.

133. Tale disposizione estende anche alle società partecipate pubbliche le norme relative alle procedure assunzionali, alle limitazioni delle stesse, al contenimento degli oneri contrattuali, ai conferimenti degli incarichi, al rispetto del patto di stabilità interno. Tale modifica, ad avviso dell'amministrazione comunale, fa sì che "**non sarebbero più conseguibili le opportunità ed i vantaggi che all'epoca si pensava di perseguire soprattutto in tema di patto di stabilità**", perché "in materia di personale, incarichi professionali e patto di stabilità interno vede estendere i limiti anche alle società partecipate dei comuni, rendendo di fatto non più conveniente la costituzione di tali soggetti societari rispetto alle valutazioni che in proposito si potevano esprimere sino al mese di marzo 2009". Questo, ad ulteriore conferma della circostanza che l'intento elusivo costituiva l'esclusivo interesse, o quanto meno, quello preminente, alla costituzione della società in questione e della conseguente concessione di credito, esclusa dai saldi di bilancio rilevanti ai fini del rispetto del patto di stabilità. Infatti, nel bilancio del Comune, i pagamenti relativi alla concessione di credito, in quanto tali, non influenzano negativamente il patto di stabilità, perché le concessioni di credito vengono escluse dal computo ai fini del rispetto del patto stesso, ai sensi del citato art. 77-bis del dl 112/2008. Nel 2009, inoltre, è stato effettuato solo l'esborso della concessione di credito a favore della società, mentre non è stata effettuata la riscossione del relativo rimborso della concessione; in questo modo, pertanto,



[Handwritten signature]

la partita finisce per non essere neutrale, ai fini del saldo del patto di stabilità, ma va a chiaro beneficio della spesa: il vantaggio del Comune starebbe, infatti, nel pagare un'opera pubblica di rilevante entità, senza però farla pesare sul patto di stabilità, se non per la piccola quota riferibile al canone annuo corrisposto dal Comune alla Società per i servizi resi.

Tuttavia, con riferimento all'esercizio finanziario 2009, tale canone, contabilizzato al titolo II della spesa, è stato solo impegnato nel bilancio 2009, mentre viene liquidato nell'esercizio finanziario 2010. Siccome per il titolo II della spesa rilevano, ai fini del rispetto del Patto, i pagamenti e non gli impegni, di fatto, l'importo del canone non incide sul rispetto del patto per il 2009; in questo modo anche l'impatto dell'importo del canone viene rinviato all'esercizio finanziario successivo.

Inoltre, c'è da rimarcare come questa Sezione avesse già evidenziato i forti rischi elusivi del patto di stabilità interno che una simile operazione di concessione di credito comportava.

Infatti, la Sezione, in sede consultiva, con delibera n. 40/2009/PAR - che l'amministrazione comunale mostra di conoscere in quanto espressamente richiamata nella nota di risposta istruttoria n. 14447 del 16 maggio 2012 - con riferimento all'ammissibilità di una concessione di credito da parte di un comune a favore di una holding totalmente partecipata dal comune stesso, aveva già fatto presente che *"a fini prudenziali e indipendentemente dalla fonte della provvista, il Comune*

dovrebbe astenersi da attività di finanziamento nei confronti delle società partecipate ... anche al fine di prevenire una minaccia agli equilibri finanziari dell'ente locale, nonché la possibile inconsapevole elusione dei vincoli del patto di stabilità interno".

Nella medesima pronuncia veniva, inoltre, evidenziato che "per fini anche anti-elusivi del patto di stabilità interno, resta fermo, in ogni caso, il divieto di traslare alla società partecipata, attraverso qualsiasi tipologia di operazione finanziaria, gli oneri derivanti da prestazioni rese a favore del Comune".

In ordine, poi, alle osservazioni che sono state formulate dall'amministrazione comunale nella memoria, depositata in data 3 aprile 2013, vengono in rilievo due questioni: la prima relativa all'efficacia temporale dell'art. 148bis del TUEL, richiamato nella parte finale della relazione del Magistrato istruttore; la seconda relativa all'interpretazione dell'art. 18 del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133.

Con riferimento alla questione dell'efficacia temporale dell'art. 148 bis, introdotto dall'art. 3, comma 1, lett. e), del d.l. 174/2012, convertito nella L. 213/2012, ne viene contestata l'applicazione al caso di specie che, invece, si riferisce ad un esercizio finanziario anteriore (2009) all'entrata in vigore della nuova disposizione. Questa considerazione muove soprattutto dal meccanismo che l'ente definisce "intrinsecamente sanzionatorio", previsto al comma 3 del medesimo articolo.

L'art. 148 bis del TUEL, infatti, prevede che le Sezioni regionali di



FL

controllo esaminino i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi degli enti locali, ai sensi dell'articolo 1, commi 166 e seguenti, della legge n. 266/2005, per la 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.

Il comma 3, prevede poi che, nell'ambito di tale verifica, l'accertamento da parte delle singole Sezioni regionali di controllo, 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 che li verificano nel termine di trenta giorni dal ricevimento.

La norma, infine, specifica che, 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".

Si tratta di una norma la cui *ratio* (espressa chiaramente dal titolo dell'articolo "Rafforzamento del controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria degli enti locali") è proprio quella di rendere più incisiva e dinamica l'attività di controllo esercitata dalla Corte dei conti.

Ai fini di una corretta individuazione della portata applicativa della norma in questione, la Sezione ritiene opportuno procedere ad alcune precisazioni.

Innanzitutto, va evidenziato che si tratta di una norma all'interno della quale si possono individuare due componenti: una componente meramente procedurale e l'altra, eventuale, di carattere sostanziale, di cui all'ultimo periodo del comma 3, che disciplina le conseguenze derivanti dal mancato adeguamento dell'ente locale alle pronunce di accertamento delle irregolarità contabili o degli scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica, emanate delle Sezioni regionali di controllo.

Si fa ancora presente che il medesimo provvedimento che ha introdotto la norma in questione, ha disposto - art. 3, comma 1bis, d.l. 174/2012, nel testo integrato dalla legge di conversione 213/2012 - anche l'abrogazione del comma 168, dell'art. 1 della legge 266/2005 che, sempre nell'ambito dei controlli sulla regolarità della gestione finanziaria degli enti locali, riconosceva alle Sezioni regionali di controllo, che avessero accertato comportamenti difforni dalla sana gestione finanziaria o il



FW

mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità, la possibilità di adottare una pronuncia specifica nei confronti dell'ente e di vigilare sull'adozione, da parte dell'ente interessato, delle necessarie misure correttive sul rispetto dei vincoli e delle limitazioni previsti in caso di mancato rispetto delle regole poste dal patto di stabilità interno.

Rileva in proposito la Sezione che la norma oggetto di contestazione è invece di immediata applicazione, quale norma procedurale che, di fatto, ha sostituito il (contestualmente abrogato) comma 168 dell'art. 1 della legge 266/2005, in ossequio, tra l'altro, al principio "*tempus regit actum*", nel senso che ciascun atto di una serie procedimentale, deve uniformarsi alla disciplina vigente nel momento in cui viene adottato.

In questo senso si è espressa anche la Corte dei conti, Sezione Centrale di controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle amministrazioni dello Stato che, in sede di risoluzione di questione di massima, ha ritenuto che *"sia da riaffermare il proprio consolidato orientamento secondo cui, qualora il procedimento di controllo nel suo svolgimento sia interessato da più disposizioni normative, il controllo stesso dovrà essere esercitato nel rispetto delle regole e delle modalità vigenti nel momento della sua effettuazione"* (cfr. per tutte delibera nn. 157/93, 15/2001/P, 18/2001/P e 38/2001/P).

Discorso diverso deve essere fatto per la previsione di cui all'ultimo periodo del comma 3, dell'art. 148 bis TUEL in cui il

legislatore prevede la preclusione dell'attuazione dei programmi di spesa per i quali sia accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria, in caso di mancato adeguamento dell'ente locale all'accertamento effettuato dalla Sezione regionale di controllo.

Si tratta, infatti, di un meccanismo erroneamente definito nelle memorie depositate come "sanzionatorio". In realtà, si tratta di una misura che andrebbe più correttamente definita come di tipo "interdittivo", piuttosto che sanzionatorio. Questa Sezione ha già avuto modo di chiarire, con la delibera n. 84/2010/PAR, il carattere oggettivo ed indifferenziato delle sanzioni, *rectius*, limitazioni che derivano a seguito del mancato rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, proprio perché, a differenza delle sanzioni vere e proprie, *"non sono commisurate alla gravità della violazione del patto di stabilità interno, né tengono conto della causa di tale violazione"*, ma vengono individuate direttamente dal legislatore e poste automaticamente a carico degli enti locali, che non hanno rispettato il patto di stabilità interno. Infatti, il fondamento di tali misure risiede nella circostanza che la mancata osservanza dei vincoli finanziari costituisce grave irregolarità nella gestione degli enti medesimi.

Diverse sono, invece, le ipotesi di controllo sanzionatorio vero e proprio, esercitato dalla Corte dei conti come, ad esempio, l'art. 20, comma 12, del d.l. 98/2011, o l'art. 31, commi 30 e ss. della legge 183/2011, o l'art. 9, del dl. 78/2009, l'art. 6 del D.lgs



[Handwritten signature]

149/2011 (in tema di dissesto guidato), o dall'art. 148, ultimo comma TUEL (in tema di mancato funzionamento di controlli interni).

Si tratta, comunque, di casi in cui, di solito, ricorre una deliberazione preventiva da parte della Sezione di controllo a cui segue un successivo accertamento da parte della Sezione giurisdizionale, con tutte le garanzie del procedimento contenzioso.

Un'ultima considerazione da riportare in ordine alla controversa applicazione delle misure di cui al terzo comma dell'art. 148 bis, sta nella circostanza che la misura della preclusione dei programmi di spesa si presenta come del tutto eventuale, limitata ai soli casi per i quali sia stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria.

Comunque, a prescindere dalla questione della concreta applicazione dell'art. 148 bis TUEL, la Sezione fa altresì presente che oggetto della presente discussione è il risultato di un'indagine condotta ai sensi dell'art. 1, commi 166 e 167, della L 266/2005, disposizioni tutt'ora vigenti ed operanti, che disciplinano un'attività di controllo finalizzato ad assicurare la sana gestione finanziaria del complesso degli enti territoriali, nonché il rispetto del patto di stabilità interno e gli obiettivi di governo dei conti pubblici, concordati in sede europea. Si tratta di un'attività di controllo che si pone in una prospettiva non statica, ma dinamica, finalizzata all'adozione di effettive misure correttive, funzionali a garantire il rispetto complessivo degli equilibri di bilancio (come

confermato dalla recente sentenza della Corte costituzionale n. 60/2013, anche alla luce delle novella legislativa di cui al d.l. 174/2012).

Nell'ambito di questa attività come sopra esplicitata, le Sezioni regionali di controllo verificano, pertanto, l'effettivo rispetto in termini sostanziali del patto di stabilità da parte del singolo ente locale, anche sotto il profilo della corretta qualificazione giuscontabile delle operazioni gestorie svolte nell'esercizio finanziario. Di conseguenza, mentre la concreta verifica degli aspetti sanzionatori delle operazioni elusive, appartiene alla cognizione esclusiva delle Sezioni giurisdizionali, il cui accertamento si conforma ai requisiti ed ai presupposti tipici della giurisdizione contenziosa; il potere di accertamento conseguente alle verifiche sulla sana gestione finanziaria degli enti locali, anche in materia di rispetto dei vincoli imposti dal patto di stabilità interno, rimane intestato alle Sezioni regionali di controllo ai sensi dell'art. 7, comma 7, della legge 131/2001 e del successivo art. 1, commi 166 e ss. della L. 266/2005 (cfr. sul punto anche Sezione Lombardia, deliberazioni n. 510/2011 e n. 405/2012)

Del tutto privi di rilievo sono i riferimenti contenuti nella memoria all'orientamento della giurisprudenza amministrativa e civile volto a ritenere che l'osservanza del patto di stabilità interno non possa essere ritenuto una esimente dall'obbligo degli enti locali di adempiere alle obbligazioni pecuniarie nei confronti dei creditori.



Handwritten signature

Tale considerazione, infatti, non può giustificare in alcun modo il ricorso a condotte elusive (tanto è vero che nella sentenza, citata nelle memorie, del TAR Marche n. 622 del 14 settembre 2012, si fa espresso riferimento alla mancata predisposizione, da parte dell'ente locale, di una procedura di rateizzazione, espressamente prevista e consentita dalla legge). Così come risulta improprio il richiamo alla deliberazione n. 115/2012/PAR della Sezione regionale di controllo del Molise che riconosce la valenza non retroattiva delle modifiche introdotte dall'art. 4, comma 12 bis, della L. 44/2012, di conversione del d.l. 16/2012, sulla disciplina della riduzione del fondo sperimentale di riequilibrio di cui all'art. 7, comma 2, lett. a) del D. Lgs. 149/2011, eliminando il tetto massimo del 3% (previsto nel testo originario della norma).

In questo caso, infatti, vengono in rilievo disposizioni di carattere sostanziale e non procedurale.

Infine, assolutamente inconferente è l'osservazione sollevata dall'ente sull'interpretazione dell'art. 18 del d.l. 112/2008, conv. nella legge 133/2008, come successivamente modificato dall'art. 19, comma 1, del d.l. 78/2009, conv. dalla legge 102/2009 che, come già ricordato, estende anche alle società partecipate pubbliche le norme relative alle procedure assunzionali, alle limitazioni delle stesse, al contenimento degli oneri contrattuali, ai conferimenti degli incarichi, al rispetto del patto di stabilità interno.

Nella memoria, infatti, si fa presente che l'utilizzazione da parte

dell'Amministrazione comunale di uno strumento societario, ai fini della gestione dei servizi pubblici, *"in stretta aderenza alle previsioni di legge"*, non può di per sé rappresentare qualsivoglia attività amministrativa illegittima e che l'assoggettamento delle società in house al rispetto del patto di stabilità interno è dovuto alla modifica introdotta dal d.l. 78/2009, come convertito dalla legge 102/2009 ed è, quindi, successivo alla sua costituzione.

A questo proposito, giova chiarire che oggetto della presente contestazione non è la costituzione, da parte del Comune di Montecchio Maggiore, di una società patrimoniale partecipata, quanto, piuttosto, l'utilizzo che è stato fatto di questo organismo; utilizzo che non è avvenuto *"in stretta aderenza alle previsioni di legge"*, ma che ha rappresentato lo strumento di una più vasta e completa operazione alla quale è collegata anche l'operazione di concessione di credito, nei termini sopra illustrati, destinata ad aggirare le norme poste a presidio della finanza pubblica. In questo senso si può affermare che si è verificato un abuso dello strumento societario, utilizzato come strumento per eludere la normativa di contabilità pubblica.

Risulta, quindi, del tutto evidente che quello che si contesta non è l'assoggettamento o il mancato rispetto del patto di stabilità interno da parte della Società Patrimoniale Montecchio Maggiore s.r.l., ai sensi dell'art. 18, comma 2 bis del d.l. 112/2208, quanto piuttosto, il mancato rispetto del patto di stabilità da parte del Comune che ha eluso il patto, escludendo dai saldi di bilancio, ex



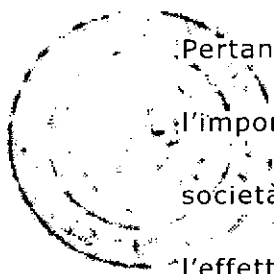
[Handwritten signature]

art. 77 bis del d.l. 112/2008, l'importo della concessione di credito, effettuata a favore della Società patrimoniale, appositamente costituita a questo fine.

Anzi, è proprio la novella legislativa di cui al comma 2 bis, dell'art. 18 del d.l.112/2008, evidenziata dall'ente, che conferma l'intento elusivo dell'intera operazione, posto che a seguito di questa novella l'Amministrazione comunale ha deciso di sciogliere la società, in quanto venuto meno l'interesse alla sua sussistenza.

Conclusivamente, alla luce delle risultanze istruttorie acquisite e delle considerazioni sopra esposte, la Sezione ritiene che il Comune di Montecchio Maggiore, nell'esercizio finanziario 2009, non ha rispettato il patto di stabilità interno.

Il mancato rispetto dei vincoli previsti dal patto è stato realizzato a causa della concessione di credito, dell'importo di € 2.002.087.99, effettuata a favore della Società Patrimoniale Montecchio Maggiore s.r.l., nei termini come sopra ricostruiti, che ha permesso di eludere le disposizioni del patto stesso. Ciò in quanto l'Amministrazione comunale ha posto in essere una serie di operazioni, intenzionalmente e strutturalmente finalizzate ad aggirare i vincoli di finanza pubblica.



Pertanto, se consideriamo, ai fini dei saldi di bilancio, anche l'importo di detta concessione di credito, effettuata a favore della società, nel corso dell'esercizio finanziario 2009, e ricalcoliamo l'effetto che detto pagamento per cassa avrebbe avuto sul patto di stabilità 2009 - qualora l'importo fosse stato pagato

direttamente dal Comune di Montecchio Maggiore, anziché dalla sua società interamente partecipata – si deve concludere che il Patto di stabilità non è stato rispettato. Infatti, lo stesso è stato conseguito, nell'esercizio 2009, con una differenza di € 295.931,79 tra il risultato netto e l'obiettivo programmato.

Pertanto, la Sezione accerta che l'operazione sopra descritta di concessione di credito da parte del Comune a favore della Società Patrimoniale Montecchio Maggiore S.r.l., avuto riguardo alle sue caratteristiche intrinseche, si configura, nella sua sostanza, come elusiva delle disposizioni riguardanti il patto stesso.

P.Q.M.

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

1. accerta l'elusione dei vincoli di finanza pubblica, ed in particolare quello di cui all'art. 77 bis, commi 5, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, realizzata, nell'esercizio finanziario 2009, dal Comune di Montecchio Maggiore (VI) attraverso l'uso distorto dello strumento societario e l'indebito ricorso all'istituto della concessione di credito;
2. accerta il conseguente mancato rispetto del patto di stabilità interno per l'anno 2009;
3. invita l'Amministrazione comunale di Montecchio Maggiore a correggere il prospetto dimostrativo del raggiungimento del patto



di stabilità per l'anno 2009;

4. invita, inoltre, il responsabile dei servizi finanziari e l'organo di revisione, ciascuno per la propria competenza, anche alla luce dell'articolo 147 quinquies del TUEL, a valutare le conseguenze del mancato rispetto del patto di stabilità 2009, sugli equilibri di bilancio degli esercizi finanziari successivi, compreso l'esercizio 2013. Di detta verifica va effettuata apposita dettagliata relazione da trasmettere a questa Sezione;

5. dispone l'invio della presente delibera al Ministero dell'Economie e delle Finanze, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato per gli adempimenti di competenza;

6. dispone l'invio della presente delibera alla Procura Regionale della Corte dei conti, presso la Sezione Giurisdizionale per il Veneto, per gli accertamenti di competenza;

7. dispone la trasmissione della presente deliberazione, a cura del Direttore della segreteria, al Presidente del Consiglio comunale, al Sindaco nonché all'Organo di revisione economico-finanziaria del Comune di Montecchio Maggiore (VI) per quanto di rispettiva competenza.

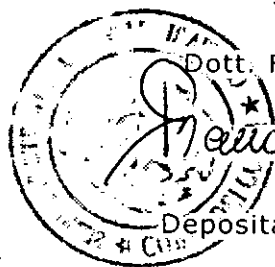
Così deliberato in Venezia, nella Camera di Consiglio del 5 aprile 2013.

Il magistrato relatore

Il Presidente f.f.

Dott. Francesco Maffei

Cons. Diana Calaciura Traina



Depositato in Segreteria il 01/07/2013

Il Direttore della Segreteria
(Dott.ssa Raffaella Brandolese)

