



REPUBBLICA ITALIANA

LA

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 21 ottobre, composta da:

Dott.ssa. Elena BRANDOLINI	Presidente f.f., relatore
Dott. Tiziano TESSARO	Primo Referendario, relatore
Dott. Francesco MAFFEI	Referendario
Dott.ssa Francesca DIMITA	Referendario
Dott.ssa Daniela ALBERGHINI	Referendario

VISTO l'art. 100 delle 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;

Visto il d.lgs. 23 giugno 2011, n.118;

Visto il D.L. 174/2012, convertito dalla legge n. 213 del 7 dicembre 2012;

VISTA la deliberazione della Sezione delle autonomie della Corte dei conti n. 10/SEZAUT/2012/INPR 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 bilancio di previsione dell'esercizio 2012 e rendiconto 2011"*;

VISTE le proprie deliberazioni n. 903/2012/INPR e n.182/2013/INPR;

ESAMINATA la relazione sul rendiconto di gestione per l'esercizio finanziario 2011, redatta dall'organo di revisione del Comune di Venezia (VE) sulla base dei criteri indicati dalla Sezione delle Autonomie con la deliberazione sopra indicata;

VISTA la nota in data 19 marzo 2013 prot. n. 1736, con la quale il magistrato istruttore chiedeva notizie e chiarimenti al suindicato Comune;

VISTE le deduzioni fatte pervenire dall'Amministrazione comunale con nota del 30 aprile 2013 prot. n. 197852 (acquisita al prot. C.d.c. n. 2356 del 2 maggio 2013);

VISTA l'ordinanza presidenziale n.86/2014, che ha deferito la questione all'esame collegiale della Sezione regionale di controllo per il Veneto;

UDITI i magistrati relatori, Consigliere Elena Brandolini e Primo Referendario Tiziano Tessaro

FATTO

L'esame della relazione sul rendiconto 2011, redatta ai sensi dell'art. 1,

commi 166 e seguente, della legge 23 dicembre 2005 n. 266 e ss.mm.ii, dall'Organo di revisione del Comune di Venezia (VE) ha evidenziato le criticità, debitamente rappresentate all'Amministrazione con la nota istruttoria di cui in epigrafe, e di seguito riportate.

1) Equilibri di bilancio: pur rilevando che, in via generale, gli equilibri della gestione di competenza sono rispettati e che la gestione di parte corrente mostra un saldo positivo, è emersa una sofferenza per quel che riguarda il grado di copertura delle spese correnti e del rimborso prestiti (96,79%), in peggioramento rispetto al 2010, che si accompagna all'applicazione per spese correnti di una percentuale, sia pur minima, dell'avanzo di amministrazione (pari allo 0,13% dell'avanzo stesso, con un'incidenza sulle spese correnti, pari a 0,01%) e ad un utilizzo per spese correnti di una quota di oneri di urbanizzazione, pari – sulla base delle verifiche effettuate - al 56,12% dell'accertato, con un'incidenza sulle spese correnti pari a 1,46%, nonché di plusvalenze derivanti da alienazione di beni patrimoniali, aventi un'incidenza sulle spese correnti pari a 2,81%, e sulle entrate correnti pari a 2,76%.

Al riguardo, in sede istruttoria, si osservava come tale contesto fosse garantito (in misura determinante) oltre che dall'utilizzo per spese correnti di contributi per permesso a costruire, in leggero aumento rispetto al 2010 (+ 0,98%), anche e soprattutto dall'utilizzo di plusvalenze per il finanziamento di spese correnti non ripetitive e per rimborso prestiti, le quali ultime, se nell'esercizio 2010 avevano subito una diminuzione rispetto al 2009 (-55,36%), nel 2011 evidenziavano, rispetto all'esercizio precedente,

un sensibile aumento (+ 21,70%).

Inoltre, ad una verifica incrociata dei vari prospetti, si riscontravano alcune incongruenze nei dati (non determinanti, comunque, ai fini delle osservazioni sopra formulate) ed, in particolare:

a) alcune discrepanze in relazione all'importo dell'avanzo applicato tra i dati del prospetto 1.2 e quelli del prospetto 1.4.4;

b) una discrepanza tra l'ammontare complessivo dell'avanzo applicato, risultante da quanto indicato nel prospetto 1.2 e quello evidenziato invece nel prospetto 1.7;

c) incongruenze per quel che riguarda l'utilizzo delle plusvalenze tra quanto indicato nel prospetto 1.2, quanto indicato nel punto 1.6.3 e quanto indicato nel prospetto 8.2.

2) Vincoli di bilancio: mancato rispetto, in relazione alle sanzioni amministrative per violazione del codice della strada, dell'obbligo alla destinazione vincolata del 50%, essendo stato destinato al finanziamento della parte vincolata solo il 49,41%.

3) Gestione della liquidità:

utilizzo per cassa di fondi aventi specifica destinazione per impieghi di parte corrente, per un ammontare di € 155.361.648,40, apparentemente superiore al limite previsto dalla norma.

4) Gestione dei residui: rilevante incidenza dei residui attivi sulle entrate complessive unitamente alla permanenza di residui attivi "vetusti" sia di parte corrente (soprattutto quelli dei Titoli II e III) che di parte investimenti (soprattutto quelli dei titoli IV e V).

Si riscontrava, inoltre, con riferimento ai soli residui attivi afferenti al Tit. I e al Tit. III, costituitisi in anni precedenti al 2007, una movimentazione, nell'anno 2011, quasi assente.

5) Organismi partecipati: Così come per i precedenti esercizi (cfr.: deliberazioni di questa Sezione n. 226/2012/PRSP e n. 514/2012/PRSP) si rilevavano anche per il rendiconto 2011 criticità connesse al rapporto intercorrente tra l'Amministrazione comunale ed i suoi organismi partecipati sia in via diretta che in via indiretta. In particolare, per il rendiconto 2011 si evidenziavano le seguenti criticità:

a) risorse complessivamente erogate a favore degli organismi partecipati determinanti un'incidenza sulle spese complessive dell'Amministrazione pari al 31,95%, con una rigidità della spesa di bilancio pari a 55,51%, segnando, rispetto all'esercizio precedente, un ulteriore irrigidimento della spesa;

b) presenza di alcuni organismi che non avevano provveduto ad approvare il bilancio di esercizio o il rendiconto, tra i quali, in particolare, la società "Progetto sviluppo industriale – Distretto di Brcko s.r.l." in liquidazione, il "Consorzio Veneto Manutenzione Strade" e la società "Serenissima Brescia Padova Holding s.p.a";

c) ampliamento, nell'esercizio 2011, dell'oggetto dell'esistente contratto di servizi a favore della società "Azienda Servizi mobilità s.p.a.", per il quale, in sede istruttoria, preso atto di quanto già riferito in sede di controllo per il rendiconto 2010, si chiedevano maggiori e più approfondite notizie, con particolare riferimento alle condizioni e ai termini del predetto ampliamento;

d) avvenuta cessione delle quote (esigue) di partecipazione della Società

consortile "G.R.A.L. S.c.ar.l. (10%) e della "Società per l'autostrada di Alemagna s.p.a." (8,256%) per le quali, in sede istruttoria, si chiedeva di conoscere se il prezzo di cessione era stato adeguato e se la cessione avesse comportato o meno un ricavo;

e) chiusura in perdita al 31/12/2012, di alcune società partecipate, sia direttamente che indirettamente, di cui alcune con situazioni particolarmente critiche, tra le quali venivano segnalate:

- "Insula s.p.a." (quote di partecipazione: 72,14%), la quale presentava un'incidenza del risultato d'esercizio sul patrimonio netto, pari a - 58,36% e un'incidenza sul capitale sociale, pari a - 65,77%, nonché un valore di produzione, per il 2011, pari ad € 20.943.651,00, ma anche un volume di indebitamento, per lo stesso periodo, pari ad € 107.222.398,00, registrando, nel triennio 2009-2011, perdite d'esercizio sempre maggiori. Sulla base dei dati recuperati dalle relazioni dell'Organo di revisione relative ai rendiconti compresi tra il 2005 e il 2011, si evidenziava che, nel complesso, la società aveva registrato perdite, al netto degli utili, per un totale di € 3.254.714,00. In sede istruttoria per detta Società si chiedeva, anche, di relazionare in merito all'affidamento, senza gara, dell'incarico di istruzione delle pratiche di condono ancora giacenti;
- "Vega – Parco scientifico tecnologico di Venezia s.c.a.r.l." (quote di partecipazione: 37,331%), la quale presentava un'incidenza del risultato d'esercizio sul patrimonio netto, pari a -10,23% e un'incidenza sul capitale sociale, pari a -12,86%, ed aveva registrato perdite d'esercizio nei quattro esercizi 2008-2011. Anche se, complessivamente (sulla base

dei dati recuperati dalle relazioni dell'Organo di revisione relative ai rendiconti compresi tra il 2005 e il 2011) la società sembrava aver compensato le perdite stesse (totale € 2.741.567,00), tuttavia, per l'esercizio 2011, alle perdite maturate andavano ad aggiungersi anche quelle delle partecipate, di cui alcune in perdita per più esercizi consecutivi e con patrimonio netto negativo. Tra gli organismi partecipati con perdite più significative si segnalavano la Società Expo Venice s.p.a. e il Distretto Veneto dei Beni Culturali (per quest'ultimo si riscontravano perdite superiori al capitale sociale) e tra quelle in perdita per più esercizi consecutivi e con patrimonio netto negativo, la Società Veneto Nanotech s.c.p.a.;

- "Casinò Municipale di Venezia s.p.a." (quote di partecipazione: 100%), la quale presentava un'incidenza del risultato d'esercizio sul patrimonio netto, negativo, pari a -2.365,61% e un'incidenza sul capitale sociale, pari a -806,65%, registrando, nell'ultimo triennio 2009-2011, continue perdite d'esercizio. Sulla base dei dati recuperati dalle relazioni dell'Organo di revisione relative ai rendiconti compresi tra il 2005 e il 2011, di riscontrava che, nel complesso, la società aveva registrato perdite, al netto degli utili, per un totale di € 110.004.765,00 comportando, per l'Amministrazione, oneri finalizzati al ripiano delle perdite stesse per un totale complessivo di € 38.836.592,00, di cui € 10.050.000,00 erogati proprio nel 2011, trovandosi, la società in argomento, nelle condizioni di richiedere gli interventi di cui all'art. 2447 del C.C. (come, peraltro, anche nell'esercizio precedente, in cui

l'assemblea, però, aveva deciso di rinviare il ripiano delle perdite all'anno successivo). In sede istruttoria veniva, in proposito, rilevato che, per l'esercizio 2011, alle perdite maturate, tali da richiedere gli interventi previsti dal citato art. 2447 del C.C., dovevano aggiungersi anche quelle delle partecipate (tra cui la società "Lido di Venezia – Eventi & Congressi s.p.a."), di cui alcune in perdita per più esercizi consecutivi ("Marco Polo s.r.l."; "Palazzo Grassi s.p.a."; "Casinò Municipale di Venezia Meeting & dining services s.r.l.") che, nel periodo 2008 – 2011, avevano comportato complessivamente un'ulteriore passività per la "Casinò Municipale di Venezia s.p.a", il cui ammontare, rapportato alle quote di partecipazione, corrispondeva, ad € 4.216.817,43;

- "Interporto di Venezia s.p.a." (quote di partecipazione: 1,090%), la quale presentava, per l'esercizio 2011, un'incidenza del risultato d'esercizio sul patrimonio netto, pari a 5,12% e un'incidenza sul capitale sociale, pari a 10,45%, risultando in attivo, ma registrando, nel precedente triennio 2008-2010, perdite d'esercizio continuative; sulla base dei dati recuperati dalle relazioni dell'Organo di revisione relative ai rendiconti compresi tra il 2005 e il 2010, risultavano maturate complessivamente perdite per € 6.668.678,00, le quali si riducevano, al netto degli utili maturati nel 2011, ad un totale di € 5.279.419,00 a cui andavano ad aggiungersi le perdite della partecipata "Veneto logistica", per un totale - rapportato alle quote di partecipazione - di € 21.084,42. Si osservava che quest'ultima, pur evidenziando un miglioramento progressivo fino a giungere ad una passività esigua nel 2011, aveva comunque maturato perdite continue nel

periodo compreso tra il 2008 e il 2011;

- "Nicelli s.p.a." (quote di partecipazione: 25,386%), la quale presentava un'incidenza del risultato d'esercizio sul patrimonio netto, pari a -17,08% e un'incidenza sul capitale sociale, pari a -16,42%, registrando, nel triennio 2009-2011, perdite d'esercizio continuative e crescenti. Sulla base dei dati recuperati dalle relazioni dell'Organo di revisione relative ai rendiconti compresi tra il 2005 e il 2011, si riscontrava che, nel complesso, la società aveva registrato perdite, al netto degli utili, per un totale di € 1.075.396,00 comportando, per l'Amministrazione, oneri finalizzati al ripiano delle perdite stesse per un totale complessivo di € 176.590,00;
- "Consorzio Venezia ricerche" (quote di partecipazione: 7,414%), la quale presentava un'incidenza del risultato d'esercizio sul patrimonio netto, pari a -30,74% e un'incidenza sul capitale sociale, pari a -22,35%, nonché un valore di produzione, per il 2011, pari ad € 715.044,00, ma anche un volume di indebitamento, per lo stesso periodo, pari ad € 790.990,00, registrando, nel triennio 2009-2011, perdite d'esercizio discontinue, ma in crescita. Sulla base dei dati recuperati dalle relazioni dell'Organo di revisione relative ai rendiconti compresi tra il 2005 e il 2011, si riscontrava che, nel complesso, il consorzio aveva registrato perdite, al netto degli utili, per un totale di € 176.464,00;
- "Lido di Venezia – Eventi & Congressi s.p.a." (quote di partecipazione: 71%), la quale presentava un'incidenza del risultato d'esercizio sul patrimonio netto, pari a -169,47% e un'incidenza sul capitale sociale, pari

- a -261,32%, registrando, nel biennio 2010-2011, perdite d'esercizio in sensibile aumento. Sulla base dei dati recuperati dalle relazioni dell'Organo di revisione relative ai rendiconti compresi tra il 2005 e il 2011, si riscontrava che, nel complesso, la società aveva registrato perdite, al netto degli utili, per un totale di € 389.677,00;
- "COSES Consorzio per la ricerca e la formazione", in liquidazione, (quote di partecipazione: 50%), la quale presentava un'incidenza del risultato d'esercizio sul patrimonio netto, negativo, pari a -106,48% e un'incidenza sul capitale sociale, pari a -514,54%, registrando, nel biennio 2010-2011, perdite d'esercizio in aumento, confermate anche da quelle del 2012. Sulla base dei dati recuperati dalle relazioni dell'Organo di revisione relative ai rendiconti compresi tra il 2005 e il 2011, si riscontrava che il consorzio aveva registrato perdite, al netto degli utili, per un totale di € 572.718,84;
 - "Promomarghera s.r.l.", in liquidazione, (quote di partecipazione: 29,55%), la quale presentava un'incidenza del risultato d'esercizio sul patrimonio netto, negativo, pari a -15,44% e un'incidenza sul capitale sociale, pari a -312,47%, registrando, nel periodo 2008-2011, perdite d'esercizio continuative e trovandosi, sulla base dei dati rimessi, nelle condizioni di richiedere gli interventi di cui all'art. 2447 del C.C.. Sulla base dei dati recuperati dalle relazioni dell'Organo di revisione relative ai rendiconti compresi tra il 2005 e il 2011, si riscontrava che la società aveva registrato perdite, al netto degli utili, per un totale di € 249.779,00;

- "In Venice – Servizi per il turismo nautico s.r.l.", in liquidazione, (quote di partecipazione: 33,33%), la quale presentava un'incidenza del risultato d'esercizio sul patrimonio netto, pari a -160,75% e un'incidenza sul capitale sociale, pari a -63,71%, registrando, nel triennio 2009-2011, perdite d'esercizio continuative crescenti. Sulla base dei dati recuperati dalle relazioni dell'Organo di revisione relative ai rendiconti compresi tra il 2005 e il 2011, si riscontrava che la Società aveva registrato perdite, al netto degli utili, per un totale di € 29.640,00;
- "Società dei trasporti integrati nel Veneto s.c.a.r.l", in liquidazione, partecipata per il 46% da "ACTV s.p.a. (quote di partecipazione di 1° livello: 76,99%), la quale presentava un'incidenza del risultato d'esercizio sul patrimonio netto, pari a -27,50% e un'incidenza sul capitale sociale, pari a -21,57% e aveva registrato perdite d'esercizio nei quattro esercizi 2008-2011;
- "ATC Esercizio s.p.a.", partecipata per lo 0,039% da "ACTV s.p.a. (quote di partecipazione di 1° livello: 76,99%), la quale presentava un'incidenza del risultato d'esercizio sul patrimonio netto, pari a -24,18% e un'incidenza sul capitale sociale, pari a -16,84% e aveva registrato perdite d'esercizio, discontinue ma tendenzialmente in aumento, nel periodo tra il 2008 e il 2011;
- "Venice by boat s.p.a.", partecipata per il 37,31% da "ACTV s.p.a. (quote di partecipazione di 1° livello: 76,99%), la quale presentava un'incidenza del risultato d'esercizio sul patrimonio netto, pari a -25,18% e un'incidenza sul capitale sociale, pari a -18,80% e aveva registrato

crescenti perdite d'esercizio nel biennio 2010-2011;

- "Veneziafiere s.p.a", in liquidazione, partecipata per lo 0,0038% da VE.LA s.p.a. (quote di partecipazione di 1° livello: 11,140%), la quale presentava un'incidenza del risultato d'esercizio sul patrimonio netto, negativo, pari a -2,02% e un'incidenza sul capitale sociale, pari a -5,53% e aveva registrato perdite d'esercizio nel triennio 2009-2011;
- "Amest s.r.l.", partecipata per il 43,46% da "VERITAS s.p.a" (quote di partecipazione di 1° livello: 50,316%), la quale presenta un'incidenza del risultato d'esercizio sul patrimonio netto, pari a -64,56% e un'incidenza sul capitale sociale, pari a -30,23%;
- "Sifagest s.c.a.r.l.", partecipata per il 65% da "VERITAS s.p.a" (quote di partecipazione di 1° livello: 50,316%), la quale presentava un'incidenza del risultato d'esercizio sul patrimonio netto, pari a -422,09% e un'incidenza sul capitale sociale, pari a -112,39%;
- "Serenissima partecipazioni s.p.a.", partecipata per il 99,99% da "A4 Holding s.p.a" (quote di partecipazione di 1° livello: 0,17%), la quale presentava un'incidenza del risultato d'esercizio sul patrimonio netto, pari a -130,45% e un'incidenza sul capitale sociale, pari a -77,27%;
- "Autostrade lombarde s.p.a.", partecipata per il 12,830% da "A4 Holding s.p.a"(quote di partecipazione di 1° livello: 0,17%), la quale presentava un'incidenza del risultato d'esercizio sul patrimonio netto, pari a -0,38% e un'incidenza sul capitale sociale, pari a -0,66% e aveva registrato crescenti perdite d'esercizio nel triennio 2009-2011;
- "Confederazione Autostrade s.p.a", partecipata per il 16,670% da "A4

- Holding s.p.a." (quote di partecipazione di 1° livello: 0,17%), la quale presentava un'incidenza del risultato d'esercizio sul patrimonio netto, pari a -4,92% e un'incidenza sul capitale sociale, pari a -3,96% e aveva registrato perdite d'esercizio continuative nel triennio 2009-2011;
- "Società di progetto autostrada diretta Brescia Milano s.p.a.", partecipata per l'1% da "A4 Holding s.p.a.", (quote di partecipazione di 1° livello: 0,17%), la quale presentava un'incidenza del risultato d'esercizio sul patrimonio netto, pari a -0,32% e un'incidenza sul capitale sociale, pari a -0,29% e aveva registrato perdite d'esercizio continuative nel triennio 2009-2011;
 - "Aeroporto civile di Padova s.p.a.", partecipata per il 62,860% da "SAVE s.p.a." (quote di partecipazione di 1° livello: 14,098%), la quale presentava un'incidenza del risultato d'esercizio sul patrimonio netto, pari a -17,76% e un'incidenza sul capitale sociale, pari a -9% e aveva registrato perdite d'esercizio, sia pur non continuative, nel quadriennio 2008-2011;
 - "S.T. Sistemi telematici s.r.l.", partecipata al 100% da "Autovie Venete SAAV S.p.a." (quote di partecipazione di 1° livello: 0,2820%), la quale presentava un'incidenza del risultato d'esercizio sul patrimonio netto, negativo, pari a -17,41% e un'incidenza sul capitale sociale, pari a -136,45%;
 - "Patrimonio IVE s.r.l.", partecipata al 100% da "La immobiliare veneziana s.r.l." (quote di partecipazione di 1° livello: 97%), la quale presentava un'incidenza del risultato d'esercizio sul patrimonio netto, pari a -

150,06% e un'incidenza sul capitale sociale, pari a -202,22%.

Si rilevava, peraltro, in relazione al conto economico, che l'andamento degli oneri e proventi delle aziende partecipate, considerato insieme agli oneri per ricapitalizzazioni per perdite, andava ad incidere negativamente (-40%) sul risultato d'esercizio, anch'esso negativo, e, in relazione al conto del patrimonio, che nell'esercizio 2011 emergeva un decremento della consistenza delle immobilizzazioni finanziarie rispetto al 2010, pari ad una variazione negativa di € 8.530.958,48 e corrispondente, in termini di percentuale, ad una diminuzione del 4,38%.

In sede istruttoria si chiedeva, pertanto, una relazione sulla situazione delle Società sopra richiamate che specificasse le cause determinanti le riscontrate perdite, i controlli posti in essere dall'Amministrazione, le misure già adottate (o che si intendevano adottare al riguardo) al fine di fronteggiare il fenomeno e di evitarne la reiterazione nonché l'incidenza sul bilancio dell'Ente Comunale delle suesposte perdite. Nei casi di perdite per più esercizi consecutivi si chiedeva all'Amministrazione di precisare se erano stati effettuati (o se ne prevedeva l'adozione negli esercizi successivi) aumenti del capitale, trasferimenti straordinari, aperture di credito o garanzie a favore delle società in argomento. Si chiedeva, altresì, di conoscere se nei casi più evidenti e consolidati di perdita, fosse stata applicata (o si intendesse applicare) rispetto al valore di acquisto delle immobilizzazioni finanziarie, una eventuale svalutazione e se era intendimento dell'Amministrazione istituire un fondo di svalutazione a garanzia degli equilibri e dei bilanci.

5) **indebitamento (finanza derivata)**: esistenza di n. 4 contratti derivati, che, nel loro complesso, sembrano rappresentare, valutandone il volume sulla base del loro *mark to market*, circa l'8,27% dell'ammontare complessivo del debito, i quali in relazione all'esercizio 2011, hanno prodotto dei flussi negativi per un totale di € 5.113.937,00 al netto dei flussi positivi (i quali sembrano pesare sulle entrate correnti per l'1%), per i quali in sede istruttoria si chiedevano informazioni di maggiore dettaglio, con particolare riguardo alla salvaguardia degli equilibri dei futuri bilanci.

6) **debiti fuori bilancio e passività potenziali**: l'analisi dei dati evidenziava l'avvenuto riconoscimento di debiti fuori bilancio per complessivi € 1.381.902,42, per sentenze esecutive, nonché esistenza di circa 6.000 (seimila) controversie giudiziarie per i cui rischi sottostanti non risultano, con riferimento al rendiconto 2011, accantonamenti.

7) **Conto economico**: risultato economico di esercizio negativo, in peggioramento sull'esercizio precedente, sul quale sembra incidere negativamente sia l'andamento degli oneri e proventi delle aziende partecipate (-40%) – come già anticipato nei punti precedenti -, sia l'andamento dei proventi e degli oneri finanziari.

8) Conto del patrimonio: emersione di incongruenze nei dati.

Alla luce di quanto sopra rappresentato, in data 19 marzo 2013, con nota prot. n. 1736, il Magistrato istruttore richiedeva all'Ente ed al Revisore dei conti di confermare i dati e di fornire più approfondite notizie al riguardo. Con la medesima nota istruttoria venivano richieste, altresì, delucidazioni e più approfondite notizie in merito ad alcune problematiche, afferenti il

bilancio consuntivo 2011, di cui alla segnalazione della Segreteria di un Gruppo Consiliare per conto di due Consiglieri Comunali.

Con nota del 30 aprile 2013, già richiamata, a firma del Sindaco e del Revisore Unico dei Conti, il comune di Venezia forniva le proprie argomentazioni e precisazioni in riscontro alla richiamata nota istruttoria che, di seguito, sinteticamente si riportano.

1) Quanto agli equilibri di bilancio, l'Ente, nel fornire i dati corretti, e le correlate modalità di computo, in relazione alle incongruenze e discrasie rilevate in sede istruttoria (sopra riportate), ha confermato la costruzione degli equilibri grazie all'utilizzo di oneri di urbanizzazione e plusvalenze patrimoniali (come consentito dalla legge, precisa) ed ha evidenziato, altresì, che sebbene le entrate correnti siano diminuite del 2,3% (stante l'andamento negativo del Casinò e la riduzione dei trasferimenti statali), le spese correnti hanno subito, comunque, una riduzione (-2,4%), senza intaccare i servizi ai cittadini, in particolare socio-assistenziali, all'uopo precisando che i tagli operati hanno riguardato le spese di funzionamento e i servizi non essenziali, e ciò nonostante l'intervenuta spesa straordinaria per la copertura delle perdite del Casinò. L'utilizzo di oneri e plusvalenze, quindi, ha evitato ulteriori riduzioni di spesa, che avrebbero inciso sui servizi ai cittadini, anche in considerazione delle importanti manovre tariffarie, tra cui quella sull'igiene ambientale (TIA), per la quale il servizio è totalmente coperto dalla tariffa, a seguito, però, di un forte aumento dell'imposta. Al riguardo l'Ente ha precisato che i ricavi sono destinati al miglioramento del servizio, al potenziamento della raccolta differenziata, puntando alla

riduzione dei rifiuti, che nel medio periodo dovrebbero portare anche ad una riduzione dei costi e quindi dell'imposta. Tale manovra tariffaria ha portato ad una riduzione delle spese correnti (azzerati i trasferimenti a Veritas spa).

In particolare, si legge nella richiamata risposta alla nota istruttoria che:

<Nel 2011, pur avendo attuato una serie di manovre tariffarie che hanno permesso di acquisire maggiori risorse - si ricordano, in particolare, le manovre sul canone scarichi reflui, l'istituzione dell'Addizionale Irpef e dell'Imposta di soggiorno - il livello delle entrate correnti si è ridotto, nel complesso, del 2,3% (12 milioni circa). Ciò è imputabile principalmente all'andamento negativo del Casinò che nel 2011 ha fatto rilevare una minore entrata di circa 21 milioni rispetto all'anno precedente e alla riduzione dei trasferimenti statali nell'ambito del federalismo fiscale (-11 milioni). Di contro, le spese correnti, sono state ridotte del 2,4%, (12 milioni circa) rispetto al 2010, attraverso azioni di contenimento rivolte principalmente alle voci di spesa non direttamente riferite ai servizi erogati ai cittadini. Tale riduzione, tra l'altro, è stata realizzata pur in presenza di una spesa straordinaria per la copertura delle perdite del Casinò di 10 milioni. Nel complesso, al netto delle partite relative al Casinò (peraltro in progressiva diminuzione) e al netto del trasferimento per il servizio di trasporto pubblico locale, assimilabile ad una partita di giro in quanto corrispondente al trasferimento regionale, il livello della spesa corrente, nell'ultimo quinquennio, si è progressivamente ridotto, passando da 370 milioni del 2007 a 348 milioni del 2011. (...) Ulteriori riduzioni di spesa rispetto a quelle già attuate sono risultate di difficile realizzazione ma sono tuttora

all'attenzione dell'Amministrazione. Pertanto, l'utilizzo delle plusvalenze, pari ad euro 14.300.000,00, ancorchè ridotto rispetto a quanto preventivato in sede di bilancio di previsione (euro 20.848.000) e degli oneri di urbanizzazione si è reso necessario per evitare una riduzione drastica delle spese che non avrebbe potuto limitarsi alle spese generali di funzionamento ma avrebbe certamente compromesso il livello dei servizi erogati nei confronti dei cittadini. Tutto ciò anche in considerazione del fatto che nei confronti degli stessi cittadini nel 2011 sono state approvate importanti manovre tariffarie.

Nel 2011 l'Amministrazione Comunale è anche intervenuta in maniera importante sulla Tariffa Igiene Ambientale, approvando il Piano Finanziario con deliberazione del Consiglio Comunale n. 34 del 14/2/2011 e le nuove tariffe con deliberazione della Giunta Comunale n. 139 del 7/4/2011. La materia è stata oggetto di numerose interpretazioni in merito alla natura tributaria o meno della tariffa. In tale contesto il legislatore ha dato la possibilità ai Comuni di istituire una tariffa con natura di corrispettivo. L'Amministrazione, pertanto, ha approvato una tariffa che assicura la copertura totale dei costi di investimento e di esercizio, così come previsto dall'art. 238, comma 4 del D.Lgs. 152/06. Con il nuovo piano tariffario tutti i costi del servizio di igiene ambientale vengono quindi coperti dalle sole entrate ricavate dalla TIA, così come previsto dalla normativa nazionale. L'operazione di adeguamento della tariffa ha comportato un aumento dell'imposta generalizzato sia per le utenze domestiche che per quelle non domestiche. I maggiori ricavi sono impiegati per il miglioramento del

servizio di igiene urbana, il potenziamento della raccolta differenziata, l'avvio di progetti innovativi per la riduzione dei rifiuti. Dal punto di vista economico, la riduzione dei rifiuti comporterà nel medio periodo un contenimento dei costi di servizio e quindi anche della TIA stessa. Il risparmio ambientale si ottiene infatti diminuendo la quantità dei rifiuti prodotti, e ottimizzando le filiere di riciclo.

Con il nuovo regolamento comunale sull'applicazione della tariffa per la gestione dei rifiuti, approvato dal Consiglio Comunale con deliberazione n. 7 del 24/1/2011, sono stati introdotti anche dei meccanismi premiali per quei cittadini e per quelle attività economiche che contribuiscono fattivamente al miglioramento della raccolta differenziata e alla riduzione dei rifiuti, introducendo la possibilità di sconti e riduzioni di tariffa.

L'adeguamento tariffario sopra descritto, apportato al fine di applicare i criteri di calcolo della tariffa definiti dal DPR 158/99, ha contribuito, tra l'altro, a ridurre le spese correnti. In particolare si è azzerato il trasferimento che il Comune effettuava nei confronti di Veritas per il servizio di spazzamento della città legato ai flussi turistici e per la specificità della città storica, costo che, in base alla norma, deve ora trovare copertura nella tariffa>.

2) Quanto ai vincoli di bilancio, l'Ente, ha precisato che gli impegni di chiusura del 2011 finanziati con le sanzioni per violazione del codice della strada ammontano ad € 4.442.275,04, pari al 36,69% delle entrate effettivamente accertate, e che la parte rimanente (€ 1.611.022,25) è confluita nell'avanzo di amministrazione vincolato ed è stata applicata nel

corso del 2012 per interventi rientranti nelle finalità della legge. L'Ente ribadisce, altresì, che: *<Come comunicato in occasione delle precedenti segnalazioni di codesta Corte, si ritiene che il vincolo di destinazione dei proventi dalle sanzioni per violazione del codice della strada sia garantito anche mediante l'accantonamento, nell'avanzo di amministrazione vincolato, delle entrate accertate aventi destinazione vincolata.*

In tal modo infatti viene comunque rispettata la ratio legis del Codice della Strada, che è quella di perseguire le finalità connesse al miglioramento della circolazione, dell'educazione e della sicurezza stradale (finalità perseguite imponendo agli enti locali di utilizzare parte dei proventi delle sanzioni per realizzare, nel proprio territorio, interventi in tali ambiti) e sia alle norme contabili che prevedono l'accantonamento di somme vincolate nell'avanzo di amministrazione accertato a fine anno>.

3) Quanto alla gestione della liquidità, l'Ente precisa che: *<con provvedimento n. 783 del 23.12.2010 la Giunta Comunale ha deliberato l'utilizzo, per il finanziamento di spese correnti in termini di cassa, delle seguenti entrate:*

- *ai sensi dell'art.195 del D.lgs. 267/2000, le entrate a specifica destinazione per un importo non superiore all'anticipazione di tesoreria pari a € 130.000.000,00 al netto del vincolo corrispondente al plafond di € 3.400.000,00 costituito per il rilascio di fidejussioni a favore di terzi per attività istituzionali dell'Ente;*
- *ai sensi dell'art.13 punto F) della vigente Convenzione di Tesoreria, le entrate a specifica destinazione giacenti sulle contabilità speciale, per un*

ulteriore importo corrispondente all'importo dei crediti maturati nei confronti dello Stato fino al 31.12.2007, ma non ancora riscossi, come da attestazione rilasciata da parte del Ministero competente, pari a € 51.638.997,92.

Nel conto del tesoriere al 30.12.2011 risulta non ricostituito il vincolo delle entrate a specifica destinazione>.

4) Quanto alla gestione dei residui, l'Ente ha precisato per ciascun titolo le ragioni ed i movimenti dei residui attivi vetusti di cui alla nota istruttoria sottolineando, in particolare, che:

a) in relazione al Tit. II: si tratta di crediti verso lo Stato (nella misura del 91,89%), la cui erogazione si è sbloccata nel 2012, arrivando all'integrale definizione degli importi e alla riscossione. L'Ente afferma, altresì, che *<I residui totali relativi agli anni dal 2008 e precedenti si sono pertanto ridotti nel corso del 2012 ad € 4.410.771,72, corrispondenti a crediti per i quali persistono le ragioni di mantenimento a bilancio>*;

b) in relazione al Tit. III: si tratta di crediti per fitti abitativi, per i quali l'Amministrazione ha valutato: *<al termine dell'esercizio e quindi in occasione della formazione del rendiconto, di porre il credito residuo al netto di quanto incassato nell'anno tra i crediti da iscrivere nel solo conto del patrimonio e da considerarsi inesigibili, fermo restando comunque la prosecuzione da parte dei competenti uffici delle relative procedure di riscossione. A conferma di ciò, si evidenzia che nel corso del 2012 si sono registrati incassi per € 43.934,31 che hanno dato luogo nel medesimo anno a riaccertamenti a residuo>*, e di crediti verso una controllata, rispetto alla

quale si sta definendo la tempistica dei versamenti e dell'incasso;

c) in relazione al Tit. IV: si tratta, per la quasi totalità, di contributi regionali e statali su opere pubbliche, la cui riscossione è connessa alla conclusione delle opere stesse, all'approvazione delle relazioni acclaranti e alla disponibilità di cassa degli enti interessati. Nel confermare l'importo del credito l'Ente ha evidenziato *<che il processo di riscossione è tutt'ora in atto come dimostrano l'importo di € 4.726.993,83 incassato nel 2011 e l'importo di € 11.649.786,07 incassato nel 2012 relativamente a tali residui>*;

d) in relazione al Tit. V: si tratta di quote di mutui e prestiti non ancora erogate, relative ad opere in corso di realizzazione.

5) Quanto al rapporto con gli Organismi partecipati, l'Amministrazione comunale ha segnalato che, in materia di controlli sulle società partecipate, ad ulteriore rafforzamento di quanto già attivato negli anni precedenti e in esecuzione delle disposizioni introdotte dal D.L. n. 174/2012, ha approvato, con la Delibera del Consiglio comunale n. 16/2013, il nuovo regolamento sul sistema dei controlli, che, al Capo IV, in coerenza con l'art. 147-quater del TUEL, disciplina il sistema dei controlli sulle società partecipate non quotate. In merito, poi, alle richieste di informazioni e chiarimenti relative ai propri organismi partecipati, sia direttamente che indirettamente, ha rappresentato quanto richiesto: *<secondo il seguente ordine espositivo, in funzione del diverso grado di controllo esercitabile dall'Amministrazione comunale in funzione della partecipazione detenuta:*

2.A) Società controllate e relative partecipate

2.A.1 Insula S.p.A.

2.A.2 Casinò Municipale di Venezia S.p.A.

*Partecipate indirette detenute per il tramite della Casinò
Municipale di Venezia S.p.A.*

2.A .1 Palazzo Grassi S.p.A.

2.A .2 Casinò di Venezia Meeting & Dining S.r.l.

2.A .3 Marco Polo S.r.l.,

2.A.3 Lido di Venezia Eventi e Congressi S.p.A.

2.B) Società collegate e relative partecipate

2.B.1 Vega scarl

Partecipate indirette detenute per il tramite di Vega scarl

2.B .4 Veneto Nanotech

2.B .5 Distretto Veneto dei Beni Culturali

2.B .6 Expo Venice S.p.A. 2.B.2 Nicelli S.p.A.

2.B.2. Nicelli SpA

2.B.3. Consorzio Coses

2.B.4 In Venice S.r.l. in liquidazione

2.C) Altre partecipate in via diretta

2.C.1 Interporto di Venezia S.p.A.

2.C.2 Consorzio Venezia Ricerche

2.C.3 Promomarghera S.r.l. in liquidazione

2.C.4 G.R.A.L. S.c.a.r.l.

2.C.5 Società per l'autostrada di Alemagna S.p.A.

2.D) Altre partecipate in via indiretta

2.D .7 S.T.I.V. - Società dei Trasporti Integrati del Veneto in

liquidazione

2.D .8 ATC Esercizio S.p.A.

2.D .9 Venice by Boat S.p.A.

2.D .10 Venezia Fiere S.p.A. In Liquidazione

2.D .11 Amest S.R.L.

2.D .12 Sifagest S.C.A.R.L.

2.D .13 Progetto Sviluppo Industriale Brcko S.r.l.

2.D.14 (Serenissima Partecipazioni S.P.A. – Autostrade Lombarde S.p.A. – Confederazione Autostrade S.p.A. – Società Di Progetto Autostrada Diretta Brescia Milano S.p.A. - Serenissima Brescia Padova Holding S.p.A.)

2.D .15 S.T. Sistemi Telematici S.r.l.

2.D .16 Patrimonio Ive S.r.l.

2.D .17 Aeroporto Civile Di Padova S.p.A.

2.D .18 Consorzio Veneto Manutenzione Strade>.

Per detti organismi partecipati, l'Amministrazione ha rappresentato, in sintesi, quanto segue.

2A) Società controllate e relative partecipate:

Insula S.p.A. (rif. 2.A.1).

Società strumentale ai sensi dell'art. 13 del D.L. n. 223/2006, convertito in legge n. 248/2006, a capitale interamente pubblico [Comune di Venezia 72,14%, Veritas spa 26,73% (società interamente pubblica, controllata dal Comune di Venezia, di servizi pubblici locali – acquedotto/rifiuti) e Regione Veneto 1,13%] che si occupa dell'esecuzione degli interventi finalizzati alla

Salvaguardia di Venezia e della sua laguna, nonché in genere degli interventi pubblici nell'ambito del Comune di Venezia e della laguna (interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria, restauro, risanamento, ristrutturazione e nuova edificazione, viabilità pedonale e carrabile, reti di fognatura, impianti di depurazione e piattaforme ecologiche, etc.). La Società, inoltre, segue l'esecuzione di tutti gli interventi di manutenzione urbana di cui all' "Accordo di programma" sottoscritto in data 3 agosto 1993 congiuntamente dal Comune di Venezia, dalla Regione Veneto e dal Magistrato alle Acque e produce beni e servizi a supporto delle funzioni amministrative di natura pubblicistica dei propri soci, in particolare per il socio Comune di Venezia.

Come evidenziato dall'Amministrazione comunale *<Insula S.p.A. opera esclusivamente nel territorio del Comune di Venezia e, nel rispetto di precisi vincoli statutari, agisce limitatamente allo svolgimento di alcuni servizi, specificamente individuati, principalmente volti alla manutenzione urbana della città di Venezia. La particolare natura dell'oggetto sociale di Insula, il suo ambito operativo, istituzionalmente e geograficamente delimitato al territorio del Comune di Venezia e ad interventi di servizi di manutenzione urbana del Comune di Venezia, e i vincoli dell'affidamento diretto alla società da parte del Comune stesso, così come statuiti dalla Legge Speciale per Venezia e dall'Accordo di Programma del 3 agosto 1993, dimostrano come la stessa presenti le caratteristiche necessarie per poterla qualificare come una derivazione del Comune di Venezia (.....) Operando quasi esclusivamente per il socio Comune di Venezia, i ricavi derivano*

prevalentemente dal corrispettivo previsto dal contratto di servizio e dai trasferimenti a titolo II effettuati dal Comune di Venezia per la realizzazione di opere e di lavori pubblici dallo stesso affidati.

Conseguentemente l'andamento economico-finanziario della stessa è strettamente legato al bilancio dell'Amministrazione Comunale e alle risorse derivanti dalla legislazione speciale per Venezia che, in questi ultimi anni, sono andate via via diminuendo.

Il valore della produzione di Insula S.p.A. che nel 2009 si attestava a 47 milioni di euro e che ancora nel 2010 raggiungeva i 38 milioni di euro si è drasticamente ridotto a 21 milioni nel 2011 ed ancor più a 18 milioni nel 2012 per effetto della forte riduzione delle commesse da parte del Comune di Venezia conseguenti al venir meno delle risorse della legislazione speciale per Venezia.

Tale pesante ridimensionamento delle fonti di ricavo è stato in larga misura bilanciato da una parallela contrazione dei costi di gestione scesi dai 38 milioni del 2010 ai 22,5 milioni del 2011 fino ai 19,6 milioni nel 2012.

Ma pur in presenza di tale azione sul fronte dei costi il margine operativo lordo che nel 2010 era ancora in sostanziale pareggio è diventato negativo per 1,6 milioni, nel 2011, valore confermato anche nel 2012.

Il 2011 ha inoltre scontato ammortamenti e accantonamenti per ulteriori 0,7 milioni di euro per cui a fronte di un sostanziale pareggio della gestione straordinaria il risultato netto si è chiuso con una perdita di 2,4 milioni di euro coperta da riserve.

Il conto economico del 2012 ha, invece, potuto contare su una plusvalenza

di € 2.404.000 conseguente alla cessione di un immobile, contabilizzata tra gli altri ricavi e proventi, che ha consentito di conseguire un utile di € 339.238.

Grazie all'utile ottenuto nel 2012 non si prevedono né interventi di ricapitalizzazione né trasferimenti straordinari alla Società.

Per quanto riguarda l'indebitamento della società, che nel 2011 ammonta a complessivi 107,2 milioni e nel 2012 a 91,3 milioni di euro è necessario distinguere tra la componente di natura finanziaria rappresentata da debiti verso banche, la componente di collegati rapporti con il controllante Comune di Venezia e la componente commerciale rappresentata da debiti verso fornitori.

Nello specifico l'indebitamento nei confronti degli istituti di credito ha fatto riscontrare nel 2012 una diminuzione di 4,5 milioni di euro rispetto all'anno precedente. Il suo ammontare residuo al 31-12-2012 pari a circa 40 milioni di euro, deriva principalmente da mutui contratti in applicazione di una convenzione a suo tempo stipulata tra la società, la BEI (Banca Europea degli Investimenti) e il Comune di Venezia.

Con la tale convenzione si è previsto un sistema di finanziamento di opere pubbliche che vede Insula quale soggetto esecutore e contraente i mutui, con l'obbligo da parte del Comune di Venezia, che ha prestato garanzia a favore della Banca erogante, di acquistare le opere finanziate con il debito predetto pagandole con pagamenti dilazionati di importi e scadenze corrispondenti alle rate per capitale e interessi del relativo debito.

Inoltre si deve evidenziare come il debito verso la controllante Comune di

Venezia, pari a circa 48 milioni nel 2011 e a 37 milioni di euro nel 2012, derivi dalla particolare e specifica modalità di contabilizzazione dei lavori di esecuzione delle opere pubbliche affidati dal Comune alla Società Insula S.p.A. per cui sono contabilizzati a debiti per acconti gli importi corrisposti in corso d'opera dal Comune di Venezia, quale committente, dei lavori in corso su ordinazione in modo svincolato dagli stati di avanzamento certificati. Per quanto riguarda, infine i debiti verso fornitori aumentati dai 10 milioni del 2011 ai 12 milioni del 2012 si evidenzia che sono più che bilanciati dalle ampie disponibilità liquide che ammonta a 17 milioni nel 2011 e a 16 milioni nel 2012.>

Quanto ai controlli posti in essere, l'Amministrazione comunale ha precisato che *<nell'ambito dello stabile e continuo flusso informativo tra la Società e il Comune, con cadenza trimestrale vengono richiesti ed elaborati i principali dati di natura economico-finanziaria-patrimoniale, secondo una prassi già avviata dal 2009 e ora ulteriormente affinata in applicazione del nuovo regolamento sul sistema dei Controlli interni approvato con Deliberazione di Consiglio Comunale n. 16 del 28 febbraio 2013>*.

Quanto all'affidamento diretto della gestione delle pratiche di condono edilizio, l'Ente ha confermato la legittimità del proprio operato all'uopo evidenziando quanto segue:

- *<la natura di società strumentale attribuita ai sensi dello statuto sociale ad Insula S.p.A. consente all'Amministrazione di procedere ad affidamenti diretti ai sensi dell'art. 13 del D.L. n. 223/2006;*
- *il contratto di servizio rep. n. 14895 del 22/12/2008, tra*

l'Amministrazione Comunale e Insula S.p.A., all'art. 3, punto 6 lettera c), contemplava la facoltà del Comune di Venezia, di richiedere alla stessa lo svolgimento di ulteriori attività ivi comprese quelle di consulenza e supporto tecnico amministrativo a favore dello stesso, in ordine alle modalità tecniche ed organizzative degli interventi di manutenzione urbana e immobiliare, nonché di riqualificazione dell'ambiente lagunare;

- *l'istruttoria e l'acquisizione dei pareri prescritti per legge in materia di condono edilizio rientra nella sfera di operatività del supporto tecnico – amministrativo previsto dall'art. 3, punto 6 lettera c) del contratto di servizio rep. 14895;*
- *all'art. 7 punto 4 del predetto contratto è previsto che la remunerazione da corrispondere alla società per ulteriori attività non contemplate nel medesimo contratto sia regolata da appositi atti aggiuntivi approvati dalla Giunta Comunale;*
- *l'affidamento è avvenuto ai sensi della deliberazione di Giunta Comunale n. 680 del 27-12- 2011.>*

Dopo aver riportato analiticamente tutte le attività che, in base al contratto, la società deve effettuare, l'Amministrazione comunale ha, altresì, evidenziato i servizi e le attività che la società deve garantire in base alle direttive impartite dal Responsabile del Servizio Comunale e precisato che, in specie, è contemplata la possibile avocazione dei procedimenti in capo al Responsabile del Servizio Comunale, su semplice richiesta dello stesso. L'Amministrazione ha, quindi, rappresentato che il

contratto è stato stipulato in data 3.2.2012 e per la durata di tre anni e che la spesa per tutte le attività ivi elencate è pari a € 508.000,00 all'anno.

In proposito, l'Amministrazione ha espressamente rappresentato che il nuovo affidamento rientra nelle facoltà del Comune che, sulla società, esercita il c.d. controllo analogo. Si legge, infatti, nella nota di risposta in esame: *<Lo statuto societario, infatti, nel rispetto dei principi comunitari, prevede una serie di controlli esercitabili ed esercitati dal socio Comune di Venezia sulla società, che fa sì che la stessa possa definirsi una propagazione della stessa amministrazione, un modello organizzativo che l'Amministrazione civica ha inteso adottare per garantire il buon andamento della pubblica amministrazione, sia per alcune peculiarità specifiche (morfologia e tipologia degli interventi di manutenzione diffusa del patrimonio edilizio cittadino) sia per alcuni fenomeni transitori e speciali (la legislazione speciale per Venezia, destinata a moltiplicare gli investimenti; alcuni interessanti il patrimonio storico e architettonico cittadino, in un definito lasso di tempo). Pertanto nell'osservanza di quanto prescritto dalla mutevole normativa vigente, spesso integrata da interventi determinati dalla giurisprudenza nazionale e comunitaria, come accennato, l'affidamento diretto del servizio ad Insula risulta legittimato dal fatto che il socio Comune di Venezia esercita sulla società il "controllo analogo", che richiede sicuramente la necessaria partecipazione pubblica totalitaria, ma anche la presenza di strumenti di controllo da parte dell'ente più incisivi rispetto a quelli previsti dal diritto civile (l'art. 7 dello statuto prevede che "possono far parte della società enti pubblici e/o persone giuridiche a*

capitale interamente pubblico diretto e/o indiretto”; il Consiglio di Amministrazione, ai sensi dell’art. 21 dello statuto, ha limitati poteri gestionali, dovendo, in ragione del carattere strumentale della società, conformarsi agli atti programmatici e di indirizzo del Comune di Venezia e degli altri soci). Per questo si può concludere che Insula S.p.A. costituisca “il braccio operativo del Comune di Venezia” almeno per l’espletamento di funzioni tipicamente interne agli uffici comunali e, in quanto tali, non destinate ad essere collocate sul libero mercato in regime di libera concorrenza; in effetti la società non potrà mai acquisire una vocazione commerciale che possa rendere precario il controllo dell’ente. Non va sottaciuto che Insula S.p.A. opera prevalentemente (più del 90%) a favore del socio Comune di Venezia nel rispetto del rapporto di stretta strumentalità fra le attività proprie e le esigenze pubbliche dell’ente controllante. Per i motivi di cui sopra, Insula non può ritenersi terza rispetto all’amministrazione controllante, ma deve considerarsi come uno dei servizi propri dell’amministrazione stessa, come stabilito dall’Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 1 del 3 marzo 2008>.

Conclusivamente, l’Amministrazione ha precisato che <nella società Insula Spa non risultano essere state effettuate nuove assunzioni a seguito dell’affidamento delle incombenze aggiuntive relative alla gestione delle attività istruttorie del condono edilizio, di cui alla delibera di Giunta Comunale n. 680 del 27-12- 2011, e che il Comune di Venezia, a seguito di tale affidamento, ha potuto impiegare il personale prima dedicato al condono per implementare gli uffici relativi all’Edilizia Privata che erano in

grave sofferenza>.

Casino Municipale Di Venezia S.P.A (rif. 2.A.2.)

Con deliberazione del Consiglio Comunale n. 34 del 23 aprile 2012, l'Ente comunale ha dato avvio ad un percorso di riorganizzazione del Gruppo della Casinò Municipale di Venezia S.p.A. volto all'affidamento della gestione della Casa da Gioco ad un soggetto privato ponendosi come ulteriore finalità la massimizzazione del valore degli assets immobiliari posseduti dalla società e l'efficientamento della struttura del Gruppo. A detta dell'Ente la richiamata deliberazione, dopo un complesso iter istruttorio, che ha visto il coinvolgimento del Ministero dell'Interno per gli aspetti di competenza, è *<l'atto attraverso cui si è cercato di dare risoluzione al costante calo degli introiti da gioco degli ultimi anni, spostando su un soggetto terzo tutto il rischio imprenditoriale della gestione. Nello stesso provvedimento è stata approvata anche una nuova convenzione con la Società di durata ventennale, la cui efficacia decorre dal primo gennaio 2012, il cui cardine principale è quello di garantire l'equilibrio economico - finanziario della stessa.*

Questo al fine di evitare la chiusura in perdita degli esercizi con i conseguenti oneri per l'Ente.

Ciò anche in conseguenza dell'ancor più critico andamento degli introiti da Gioco che nei primi cinque mesi del 2012 hanno visto un calo medio, rispetto all'anno precedente, pari a circa il 22%.

Detta convenzione prevede, infatti, che la quota parte di introiti derivanti dalla Gestione della Casa da Gioco che resterà in capo al Comune di Venezia

non potrà essere superiore al 25% degli introiti annui lordi dei Giochi.

Conseguentemente si è passati dalla percentuale, della previgente convenzione, del 48% degli introiti annui lordi a favore della Casinò Municipale di Venezia alla quota del 75% prevista dalla nuova convenzione.

Sempre detta deliberazione Consiliare ha previsto la separazione delle attività immobiliari del Gruppo Casinò Municipale di Venezia dall'attività di gestione della Casa da Gioco tramite la costituzione di una newco cui andranno a confluire tutte le attività del Ramo giochi.

Questa operazione societaria è propedeutica alla futura cessione di quest'ultima società al soggetto che risulterà vincitore della gara per l'affidamento della Gestione del Casinò.

In tal modo si dovrebbero rendere "certi" al Comune di Venezia gli introiti annui che il nuovo gestore sarà tenuto a riconoscere all'Amministrazione per la gestione e al contempo si dovrebbero garantire alla Casinò Municipale S.p.A., tramite il pagamento di un canone di locazione per gli immobili, le risorse finanziarie per far fronte agli oneri connessi al mantenimento degli immobili in cui viene esercitata la gestione della Casa da Gioco>.

Quanto all'andamento della Società, nel 2011 l'esercizio risultava fortemente in passivo, con patrimonio netto negativo (-681.980,00 €) e conseguente ricaduta nella fattispecie di cui all'art. 2447 del c.c., per cui era stata approvata la copertura delle perdite tramite utilizzo di riserva a ciò finalizzata e del capitale sociale, coprendo la residua perdita con versamento di denaro, nonché la ricostituzione del nuovo capitale sociale (pari a € 2.000.000,00) tramite versamento di denaro. Era stata quindi approvata la

costituzione della newco "Casinò di Venezia Gioco S.p.A." al fine di separare l'attività di gestione della Casa da Gioco del Comune di Venezia dalle attività di natura più strettamente immobiliare che sono rimaste in capo alla Casinò Municipale di Venezia S.p.A.. A tal fine – afferma l'Ente - la costituzione della newco è avvenuta tramite il conferimento del "ramo gioco" da parte della Casinò Municipale di Venezia S.p.A. a titolo di capitale sociale di dotazione che sulla base di una perizia giurata, ai sensi e per gli effetti dell'art. 2343 ter 2° comma C.C., è stato stimato nell'importo di 6.000.000,00 di euro. Nell'assemblea straordinaria del 22 ottobre 2012 è stata invece approvata la fusione per incorporazione in CMV S.p.A. delle società controllate Ranch S.r.l. e Marco Polo S.r.l. al fine di addivenire ad un più semplice sistema di partecipazioni coerente peraltro con la nuova natura di società immobiliare attribuita alla Casinò.

L'Amministrazione comunale, quindi, ha segnalato che il bilancio consolidato 2012 della CMV S.p.A. è previsto in sostanziale pareggio nonostante il perdurare della grave situazione di crisi che da anni coinvolge i quattro Casinò Italiani, e nonostante il fatto che gli introiti da gioco abbiano visto nel 2012 un consistente calo rispetto all'anno precedente, essendosi attestati sulla cifra complessiva di 122 milioni di euro, rispetto ai 146,8 milioni di euro dell'esercizio 2011, con un calo percentuale del 16,7% e che anche il documento di budget 2013 della sola Casinò di Venezia Gioco S.p.A. prevede una chiusura in sostanziale pareggio pur a fronte di un'ulteriore leggera diminuzione dei ricavi derivanti dagli incassi da gioco previsti in 120 milioni di euro.

Per quanto concerne i controlli sulla CMV S.p.A. e sulle sue controllate, l'Amministrazione ha precisato che essi consistono in: < 1. *incontri mensili con la società Casinò di Venezia S.p.A., per la presentazione e illustrazione da parte della medesima società del documento di controllo di gestione (contenente tutti i principali dati economici) e relativo forecast aggiornato costantemente; 2. trimestralmente vengono richiesti alla CMV S.p.A., ed elaborati i principali dati di natura economico-finanziaria-patrimoniale sulla base dei dati di contabilità civilistica; 3. viene effettuato un monitoraggio quindicinale degli incassi da Gioco; 4. vengono richiesti con cadenza semestrale alla CMV S.p.A. i principali dati relativi alla Casinò Meeting & Dining Services S.r.l. e il loro aggiornamento*> .

L'Amministrazione ha precisato, infine, che non si prevedono né interventi di ricapitalizzazione né trasferimenti straordinari alla Società.

L'Amministrazione ha, quindi, relazionato in merito alle partecipate indirette detenute per il tramite della Casinò Municipale di Venezia S.p.A. Nello specifico:

- **Palazzo Grassi S.p.A.** (rif. 2.A .1): il socio di maggioranza Artis S.a.s., ora "Pinault Collection sas" ha sempre provveduto direttamente a ripianare le perdite, confermando tale prassi anche per le perdite 2012, per cui non vi sono costi diretti per la CMV spa, né si prevede che le perdite, relativamente agli esercizi precedenti, possano incidere nel bilancio dell'Ente.
- **"Casinò di Venezia Meeting & Dining srl"** (rif. 2.A .2): in data 1/10/2012 la partecipazione è stata conferita nella controllata

“Casinò di Venezia Gioco spa”; le perdite sono dovute alla congiuntura economica nazionale che ha pesantemente influito sull’andamento della gestione della Casa di Gioco, che costituisce l’unico mercato di riferimento della società, nei confronti della quale i servizi erogati da CVM&D si pongono come strumentalmente accessori, e alla necessità di erogare servizi costanti di livello elevato; nel 2012, malgrado la chiusura in perdita, sono stati avviati una serie di interventi tesi alla riduzione dei costi e all’incremento dei ricavi (gestione giochi on line). Gli effetti di tali interventi – precisa l’Amministrazione -condurranno al conseguimento di un sostanziale pareggio operativo nel 2014.

- **“Marco Polo srl”** (rif. 2.A .3): l’Amministrazione la qualifica come strumentale alla CMV spa (e quindi al Comune), in quanto ha per obiettivo la costruzione della nuova casa da gioco in terraferma e del nuovo stadio di Venezia (progetto di valorizzazione dell’area nota come “Quadrante Tessera”), per i quali l’Ente ha adottato il progetto del nuovo PAT (Piano di Assetto del Territorio). Nel dicembre 2012 è stata fusa per incorporazione alla CMV spa (già “Casinò Municipale di Venezia S.p.A.”) con efficacia dal 1/1/2013. Il risultato di esercizio negativo nel 2011 per 147.284 euro, e nel 2012 per meno 186.404 euro, è dovuto all’assenza di ricavi, in concomitanza con la presenza di costi per servizi pari nel 2011 a 115.314 euro, e nel 2012 a 134.710. Detti costi, precisa l’Amministrazione, risulteranno azzerati nel 2013, come diretta conseguenza della predetta operazione di

fusione.

“Lido di Venezia Eventi e Congressi spa” (rif. 2.A.3).

Partecipata anche direttamente dal Comune, la società è stata posta in liquidazione in data 12/11/2012 e si prevede, alla conclusione delle procedure, l'integrale rimborso dei creditori ed un rimborso, almeno parziale, del capitale investito dai soci. Nel 2012, comunque, si ha un modesto utile. Non si prevedono interventi di ricapitalizzazione né trasferimenti straordinari.

2B) Società collegate e relative partecipate:

- **Vega scarl** (rif. 2.B.1).

La società, come precisa l'Amministrazione comunale, è stata costituita il 27 ottobre 1993 ed il Comune di Venezia ha partecipato alla sua costituzione come socio fondatore. La società è a capitale pubblico maggioritario. Il capitale sociale è di 12.411.876 euro a cui il Comune di Venezia partecipa nella misura del 37,331% come socio di maggioranza relativa. La società ha per finalità lo sviluppo dell'area industriale di Porto Marghera secondo due aree di intervento (creazione di centri, attività e servizi e sviluppo e promozione di progetti scientifici).

La società finanzia le proprie attività attraverso le entrate per concessione di servizi alle aziende installate nel Parco Scientifico Tecnologico (quali: gli affitti degli spazi); le entrate per servizi operativi (per esempio le manutenzioni varie); le entrate per consulenze, sfruttando anche i risultati degli studi scientifici; le entrate derivanti dai contributi ai progetti da Enti pubblici, Comunità Europea e privati, ed infine, come accessorie, le entrate

per cessioni immobiliari.

In riferimento a detta attività, l'Amministrazione comunale evidenzia come negli ultimi tempi la stessa abbia risentito della riduzione degli stanziamenti pubblici a causa della sfavorevole congiuntura economica e precisa che le perdite d'esercizio dei bilanci 2008-2011 sono state determinate dalla forte incidenza dei costi non monetari quali gli ammortamenti, all'uopo sottolineando che *<Detta situazione è dovuta alla particolarità e alle dimensioni del complesso immobiliare del Parco che per sua stessa natura riflette nel conto economico un valore molto elevato degli ammortamenti al confronto con il valore della produzione>*.

Quanto ai controlli, l'Amministrazione analizza il budget annuale e una relazione semestrale sull'andamento economico-finanziario; monitora la realizzazione di un piano operativo volto al riequilibrio, in via di elaborazione; l'Ente ha proposto la separazione dell'attività scientifica da quella immobiliare, ridefinendo le attività e predisponendo un progetto industriale che dia l'esatta misura delle attività di innovazione e ricerca e le modalità per assestare l'equilibrio economico del settore immobiliare. L'Ente intende incidere maggiormente nella *governance*, anche attraverso la ridefinizione dei patti parasociali attualmente scaduti. Non si prevedono interventi di ricapitalizzazione né trasferimenti straordinari.

Relativamente alle evidenziate perdite delle società partecipate dal Vega S.c.ar.l., l'Amministrazione comunale ha precisato che:

- a) **"Veneto Nanotech"** (rif. 2.B .4): Vega scarl è uscita dalla compagine sociale con decorrenza 16/4/2012 (non sottoscritto

l'aumento di capitale).

b) "Distretto veneto dei Beni culturali" (rif. 2.B .5): Vega scarl ha deliberato di esercitare il recesso.

c) "Expo Venice spa" (rif. 2.B .6): l'Ente non dispone di informazioni dettagliate (partecipazione esigua), ma Vega scarl non prevede ricapitalizzazioni o coperture di perdite.

"Nicelli spa" (rif. 2.B.2.).

L'attività consiste nella gestione dell'aeroporto "Nicelli". L'Amministrazione ha rappresentato che *<La perdita di euro -326.383 conseguita nell'esercizio 2011 è imputabile come già evidenziato dal fatto che l'entità dei ricavi derivanti dall'attività tipica (handling aviation e ricavi da sub concessioni) non consente di avere una gestione positiva. Tale situazione è confermata dal progetto di bilancio dell'esercizio 2012 (non ancora approvato dall'assemblea) che chiude con una perdita di conto economico di circa € 197.289.*

Per quanto concerne i controlli l'Amministrazione comunale, nell'ambito dello stabile e continuo flusso informativo tra la Società e il Comune, richiede e analizza il budget annuale e una relazione semestrale sull'andamento economico e finanziario della Società.

Per quanto concerne le misure adottate per fronteggiare la situazione, la strategia dell'Ente è chiaramente quella di procedere alla dismissione della Società, come stabilito con Deliberazione di Consiglio Comunale n. 89 del 2008.

Non si prevedono né interventi di ricapitalizzazione, né trasferimenti

straordinari alla Società>.

-**“Consorzio COSES”** (rif. 2.B.3.) e **“In Venice srl”** (rif. 2.B.4.).

L'Amministrazione ha segnalato che le procedure di liquidazione delle Società si sono concluse positivamente (rispettivamente in data 10 settembre 2012 e 13 marzo 2012), con conseguente cancellazione dal registro delle Imprese di entrambe.

2.C) Altre partecipate in via diretta

In relazione alle altre partecipate in via diretta, l'Amministrazione, nel richiamare quanto già addotto in risposta alle osservazioni al consuntivo 2009, ha rappresentato ulteriormente quanto segue.

“Interporto di Venezia spa” (rif. 2.C.1).

Società a capitale privato maggioritario, che si occupa di attività connesse con il sistema portuale per l'integrazione dei sistemi di trasporto terrestre, marittimo, fluviale, aereo, in funzione del movimento merci. Nel 2008 l'Ente aveva deliberato la cessione delle quote tramite gara, andata deserta; aveva poi offerto ai soci l'intero pacchetto azionario (partecipazione esigua, pari all'1,09%), senza successo. La crisi economica ha inciso negativamente nei ricavi della società (calo volume traffici sulle banchine del porto commerciale), come confermato anche nel 2010 (ugualmente in perdita). Il risultato positivo del 2011 – sostiene l'Amministrazione - fa sperare in un rinnovato equilibrio economico finanziario e in una condizione più favorevole per la dismissione, che si conferma essere la strategia dell'Ente nei confronti della società. Non si prevedono interventi di ricapitalizzazione né trasferimenti straordinari.

-“Consorzio Venezia Ricerche” –CVR- (rif. 2.C.2).

Costituito in data 5 ottobre 1989, ha quale oggetto sociale l'integrazione delle risorse dell'Università, del CNR, del parco scientifico tecnologico (VEGA) con quelle degli enti ed imprese consorziati per promuovere ed incentivare ricerche finalizzate all'innovazione tecnologica ed al trasferimento di conoscenze. L'Amministrazione precisa che il Consorzio ha ad oggi un capitale sociale (fondo consortile) pari a € 498.918. Il Comune di Venezia partecipa a detto fondo con una percentuale pari al 7,41%. Ai sensi dell'art. 11 dello statuto sociale ogni membro ha diritto, indipendentemente dalla quota di partecipazione al fondo consortile, ad un voto in sede assembleare. Nel riportare le componenti del patrimonio netto della società al 31 dicembre 2011 e le principali voci di conto economico relative all'esercizio 2011, l'Amministrazione ha rappresentato che: *<La situazione di squilibrio economico venutasi a creare nel corso dell'esercizio 2011 è imputabile alla riduzione dei ricavi, causata dalla diminuzione del numero di ricerche commissionate da enti pubblici conseguente alla crisi di finanza pubblica in corso, e dalla rigidità della struttura dei costi>* a tal proposito richiamando la relazione sulla gestione allegata al bilancio 2011, di cui riporta lo stralcio relativo alle predette cause di squilibrio, ed ha, altresì, precisato di aver, con deliberazione C.C. n. 129 del 25 novembre 2011, deliberato la contrarietà alla proroga della durata del Consorzio Venezia Ricerche.

Per quanto concerne i controlli l'Amministrazione ha affermato che *<vengono attuati quelli connessi allo status di semplice consorziato di*

minoranza che come tale, anche in considerazione dell'entità esigua della partecipazione, impediscono al Comune di Venezia di poter influire nelle scelte sociali> precisando ancora che <Non si prevedono né interventi di ricapitalizzazione né trasferimenti straordinari al Consorzio>.

Promomarghera srl in liquidazione (rif. 2.C.3).

Nata per il rilancio industriale e ed occupazionale delle aree di Porto Marghera, sostenuta dal Governo, ha operato attraverso 3 convenzioni con il Ministero del Lavoro e le perdite sono dovute al ritardo con cui il Ministero eroga i contributi. Il Ministero tuttavia ha comunicato che il programma della terza convenzione non risulta concluso, in quanto manca il parere di competenza dell'Ufficio per lo sviluppo territoriale e l'occupazione. Per cui la fase liquidatoria non può concludersi. Per ridurre i costi, si è modificata la ragione sociale. A conclusione si prospettano scenari diversi a seconda che il lotto funzionale sia riconosciuto o meno dal Ministero, con possibile eventuale restituzione al Ministero stesso degli acconti. Nello specifico (rif.: documento presentato dal Liquidatore nell'Assemblea 28 marzo 2013 denominato "Linee Guida"), in caso di: *<mancato riconoscimento del lotto funzionale: Promomarghera dovrà restituire al Ministero l'intero acconto versato pari a euro 710.128,23 (oltre gli interessi). In tale ipotesi la società dovrà farsi restituire dal beneficiario l'acconto, a sua volta erogato pari ed euro 156.926,36, utilizzare il residuo saldo attivo pari (ad oggi) a euro 244.905,45 e richiedere ai soci (ad oggi) euro 308.296,42 (oltre gli interessi) a titolo di copertura delle perdite pregresse>* mentre in caso di *<riconoscimento del lotto funzionale: il Ministero approva i costi già*

rendicontati pari a euro 411.259,00 richiedendo la restituzione della somma residua pari a euro 298.869,23. Promomarghera utilizzerà il residuo saldo attivo pari (ad oggi) a euro 244.905,45 e richiederà ai soci (ad oggi) euro 53.963,78 (oltre gli interessi) a titolo di copertura delle perdite pregresse>.

Il valore delle quote a livello di patrimonio è stato azzerato (da relazione finale per rendiconto 2009). L'esercizio 2012 ha chiuso in perdita per i costi di gestione, comprensivi di polizza fideiussoria della 3° convenzione e degli interessi passivi sul debito nei confronti del Comune.

2.D) Altre partecipate in via indiretta

Attraverso il gruppo AVM spa – Azienda Veneziana della Mobilità - (ACTV spa e Vela spa):

- a) “Società dei Trasporti Integrati nel Veneto”** (partecipata al 46% da Actv S.p.A.), in liquidazione (rif. 2.D .7). Società consortile a responsabilità limitata costituita a fine 2006 dalle aziende di TPL dei bacini dell'area posta tra Venezia, Padova e Treviso, *<allo scopo di corrispondere a previsioni di legge in tema di proroga degli affidamenti diretti dei servizi, ma anche come concretizzazione di un percorso, da tempo avviato, di collaborazione e di coordinamento tra le aziende pubbliche operanti in questi bacini limitrofi, per lo sfruttamento di sinergie e collaborazioni nei campi delle manutenzioni, delle tecnologie e degli acquisti>*. Deliberato lo scioglimento anticipato nel 2011, causa la sostanziale inattività negli ultimi esercizi, viene valutata ora l'ipotesi di utilizzare la società per la realizzazione di un sistema di bigliettazione integrata nell'ambito

delle province di Padova, Treviso e Venezia. Perdite corrispondenti ai costi amministrativi. Il controllo è esercitato attraverso la presenza in consiglio di amministrazione del Presidente della controllante e *<il risultato di esercizio 2012, non ancora approvato dall'Assemblea, potrebbe evidenziare una perdita di Euro 4.455,00>*.

b) "ATC Esercizio spa" (partecipata allo 0,0397% da Actv S.p.A. - rif. 2.D .8): società, con sede a La Spezia, costituita nel 2008, a seguito dell'aggiudicazione della gara per lo svolgimento del servizio di TPL del bacino di La Spezia all'ATI vincitrice (che era composta da importanti aziende di TPL italiane quali la GTT di Torino, l'ATAC, l'ATCM, l'APM Esercizio, ecc.). La partecipazione, molto modesta, nella società in questione, era motivata *<dalla necessità di far parte dell'ATI al fine di poter partecipare alle gare di bacino quale "banco di prova" per la futura partecipazione alla gara che la Regione Veneto avrebbe svolto>*. L'Amministrazione comunale rappresenta che *<il risultato presunto di esercizio 2012 non è ad oggi disponibile>*.

c) "Venice by boat s.p.a." (partecipata al 37,32% da Actv S.p.A. -rif. 2.D .9): Società sorta a seguito di un programma di riorganizzazione e ristrutturazione aziendale, avviato a fine 2008 in capo alla "Venice By Boat – Società Cooperativa", (costituita il 14 dicembre 2001), e proseguito con l'ingresso nel capitale sociale della VBB Spa, in data 27.10.2010, della società Mariner (una società che assieme a MSC gestisce un terminal container a Marghera) con una quota pari al 50% del capitale sociale e il restante suddiviso per il 37,32 % da

Actv S.p.A. e il 12,68 % soci d'opera. L'attività prevalente è quella relativa alla gestione di TPL subaffidati da o svolti congiuntamente in A.T.I.. Venice by Boat svolge, inoltre, attività di trasporto pubblico non di linea (ramo turismo) e, sino a dicembre 2012, trasporto di persone sulla riviera del Brenta (ramo Burchiello). In proposito l'Amministrazione comunale ha rappresentato che: *<L'ingresso di Mariner nella compagine sociale di Venice by Boat era, nelle intenzioni, funzionale ad aumentare il volume d'affari della società, diversificando i modelli di business storicamente perseguiti, con altri come i servizi di supporto all'attività crocieristica, in particolare con MSC, (contando sullo spostamento almeno parziale del traffico crocieristico a Marghera), lo sviluppo di nuove linee di navigazione come il cabotaggio in alto Adriatico e i collegamenti con la Croazia, (anche utilizzando una nuova imbarcazione, la Lady Giò, acquisita con un leasing concesso dalla Palladio, garantito con un patto di riacquisto da parte del socio Mariner). Per tali ragioni la società ha registrato perdite negli esercizi degli ultimi due anni, imponendo quindi la necessità di una revisione dei suoi piani di sviluppo, prevedendo la dismissione di rami d'azienda improduttivi, senza dover ricorrere ad aumenti di capitale, trasferimenti straordinari o ad aperture di credito da parte dei soci.*

In questo quadro, anche a seguito delle indicazioni ricevute da parte dell'amministrazione comunale di Venezia di ridurre l'impegno nelle società partecipate, specie quelle attive nei servizi di navigazione, il

consiglio di amministrazione della società ha ritenuto di procedere a sondare il mercato alla ricerca di possibili interlocutori interessati ad acquisire parte dell'attività di VBB, con l'obiettivo di realizzare quanto necessario a coprire le perdite pregresse e a salvaguardare il capitale investito.

Pertanto, dopo aver avviato contatti con due potenziali clienti, che hanno manifestato concreto interesse al ramo d'azienda TPL (Alilaguna) e al ramo 'Burchiello' (Antoniana Servizi S.r.l), la società ha proceduto nel corso del 2012 alla cessione del ramo 'Burchiello' mentre, nel corso del 2013, procederà a cedere ad Alilaguna S.p.A. o ad una sua partecipata, o ad altra azienda, il ramo TPL. Sono inoltre in corso contatti per la cessione del 'ramo turismo' e della motonave Lady Giò. La società confida di portare a compimento nel corso del presente esercizio le operazioni suddette. La società è monitorata attraverso la presenza in consiglio di amministrazione del Direttore Generale della controllante>.

- d) "Venezia Fiere spa"** (partecipata allo 0,00383% da VeLa S.p.A. - rif. 2.D .10), in liquidazione. La partecipazione risale al 2001 con percentuale pari al 5%, ridotta progressivamente per mancata partecipazione agli aumenti di capitale sociale fino al 0,00383%. L'Amministrazione comunale precisa che *<Ad oggi la partecipazione di Vela nella società VeneziaFiere S.p.A. in liquidazione è iscritta ad euro 758,31, valore completamente svalutato. La società è in liquidazione dal luglio 2009 a seguito della riduzione del capitale*

sociale al di sotto del minimo legale causato dalle perdite dell'esercizio 2008, senza che i soci manifestassero la volontà di ricapitalizzare ulteriormente la società. La società ha proseguito negli anni la liquidazione verificando la possibilità di recuperare crediti a bilancio ed ottenendo nel 2011 uno stralcio dei propri debiti attraverso un concordato stragiudiziale su una base prevedibile del 25% con una attendibile previsione di chiusura della procedura di liquidazione entro il 2013>.

Attraverso Veritas spa:

a) AMEST srl (partecipata al 43,46% da Veritas S.p.A. - rif. 2.D.11): holding finanziaria, partecipata da società italiane (Veritas S.p.A. al 43,46%, Iris Isontina Reti Integrate e Servizi S.p.A. di Gorizia al 42,18% -società nata dalla fusione delle tre società della Provincia di Gorizia operanti nel comparto dei servizi pubblici-, ASA International S.p.A., già AMA INTERNATIONAL SpA, di Roma al 14,36% operante nella gestione integrata dei servizi ambientali su mercati esteri) con capitale a maggioranza pubblica, nata con lo scopo di acquisire attività strategiche nell'ambito smaltimento rifiuti in Polonia.

Nel 2004 sottoscrive il 75%, poi diventato l'87%, delle quote di Amest s.z.o., società con sede a Varsavia, holding di un gruppo societario attivo nello smaltimento dei rifiuti, mentre la rimanente quota è garantita da Finest spa (ai sensi della L. 100/90 recante "Norme sulla promozione della partecipazione a società" ed imprese

miste all'estero"). Come precisato dall'Amministrazione comunale quest'ultima (la Finest spa) <è la finanziaria per gli imprenditori del Nord Est, nata nel 1991 con legge dello Stato (19/1991) al fine di agevolare lo sviluppo delle attività economiche e della cooperazione internazionale nel territorio. Promuove la cooperazione economica con i Paesi dell'Europa centro-orientale e balcanica, la Russia e la comunità degli Stati Indipendenti, il Nord Asia e i territori baltici e caucasici, fornendo alle aziende gli strumenti finanziari per l'internazionalizzazione in questi Paesi. E' una Società per azioni partecipata da Friulia S.p.A., società finanziaria della Regione Friuli Venezia Giulia, dalla Regione Veneto, dalla Provincia Autonoma di Trento, dalla Simest e da alcune banche del territorio: è referente del Ministero per lo Sviluppo Economico. Finest entra nel capitale sociale delle aziende che si orientano verso l'internazionalizzazione, in qualunque settore produttivo, partecipando ai loro progetti e coniugando le esigenze dello sviluppo locale con l'apertura al mercato globale. Finanzia con strumenti mirati gli imprenditori che intendono svilupparsi all'estero, offrendo sostegno economico, know-how e consulenza ad alto livello e favorendo l'accesso al credito e alle coperture assicurative>.

Amest Polonia è una holding operativa, i cui ricavi sono costituiti dai servizi, dai dividendi e dalle royalties che le società controllate corrispondono annualmente. Nello specifico, l'attività svolta riguarda principalmente la gestione di quattro discariche dislocate all'interno di

altrettante regioni del territorio polacco. I soci di minoranza sono i Comuni.

L'Amministrazione specifica che le difficoltà di Amest srl trovano origine nel sostenimento dei costi, corrispondenti agli oneri passivi sui prestiti contratti per finanziare le partecipate estere, senza la contropartita della distribuzione dei dividendi delle società operative estere a causa dell'evoluzione normativa (oneri crescenti, impossibilità di utilizzare un canale geografico di smaltimento alternativo all'Italia). Pertanto, precisa l'Amministrazione, *<Preso atto già da tempo di questo stato di cose Veritas S.p.A. si è impegnata a lungo e lo è ancora nel tentativo di cedere la partecipazione, giungendo anche ad accantonare in bilancio in un fondo rischi di svalutazione il valore integrale della partecipazione stessa.*

La partecipazione, in quanto non più strategica, è stata già dichiarata cedibile e sono in corso attività e procedure per la cessione della partecipazione. Si fa comunque presente che le attività di questa società ed i riflessi economici, patrimoniali e finanziari, sono già compresi nell'ambito del bilancio consolidato del gruppo Veritas che si presenta in utile dall'anno della sua formazione>.

- b) SIFAGEST scarl** (partecipata al 62% da Veritas S.p.A. -rif. 2.D .12): frutto della trasformazione della Simagest srl (costituita nel 2009 da due società con capitale interamente privato) in Sifagest scarl nel 2010 (delibera Assemblea dei Soci del 2 novembre 2010).

Specifica l'Amministrazione comunale che: *<In pari data, Veritas S.p.A. ha acquistato la partecipazione di controllo in Sifagest s.c.a.r.l. e la composizione del capitale sociale risultava la seguente: Veritas S.p.A. 65%, Alles S.p.A. 30% e Veneto TLC srl 5%; ciò in base a specifica indicazione derivata dal Comune di Venezia in esito alle vicende dell'impianto di incenerimento denominato SG31, oltre che per individuazione di interessi aziendali connessi all'incenerimento di fanghi da depurazione e di cdr (combustibile da rifiuto). Successivamente in data 10 luglio 2012 Veritas S.p.A. ha ceduto il 3% della sua partecipazione a Depuracque Servizi S.r.l., previa pubblica manifestazione di interesse. Pertanto alla data attuale risultano soci Veritas S.p.A. al 62%, Alles S.p.A. al 30%, Veneto TLC srl al 5%, Depuracque Servizi S.r.l. al 3%, con il capitale sociale pari a 100.000 euro. La trasformazione della società in società consortile ha comportato un adeguamento dello statuto originario. La modifica più significativa, direttamente connessa con la natura di consorzio della società, è contenuta nell'art. 22 del citato statuto, che stabilisce che tutti i componenti positivi e negativi di reddito sostenuti dalla società (per corrispettivi contrattuali e costi sostenuti) sono ripartiti fra le società consorziate in base alla quota di partecipazione>.*

L'attività riguarda il trattamento chimico-fisico-biologico di acque reflue e di materiali delle aree di Porto Marghera e zona industriale, ivi comprese quelle relative ai retromarginamenti, ed in minor misura di rifiuti liquidi provenienti dal sito di Porto Marghera stesso e da

discariche del gruppo Veritas del territorio limitrofo nonché l'incenerimento dei fanghi dell'impianto biologico e di rifiuti liquidi da terzi.

Per quanto riguarda i risultati dell'esercizio sociale 2011, chiuso con una perdita netta di 112.393,00 euro, l'Amministrazione ha rappresentato che la perdita: *<deriva dalla natura consortile della società e dal descritto schema contabile previsto dallo statuto della società, che prevede un riaddebito totale ai soci di tutti i ricavi e costi operativi. Se da un lato, quindi, la gestione operativa della società ha prodotto un utile, questo si è contabilmente tradotto, successivamente al pagamento delle imposte, ad una perdita netta d'esercizio. L'assemblea dei soci, nell'approvare il bilancio sociale, ha anche previsto la copertura di tale perdita mediante utilizzo delle riserve pregresse e mediante rinuncia parziale di crediti vantati dai soci nei confronti della società derivanti dall'attività sociale. Anche il 2012, il cui bilancio è in approvazione in questi giorni, si è chiuso con un utile gestionale ma con una perdita netta d'esercizio dovuta all'imputazione delle imposte di esercizio. L'assemblea dei soci, nell'approvare il bilancio sociale, prevederà la copertura di tale perdita mediante utilizzo delle riserve pregresse e mediante rinuncia parziale di crediti vantati dai soci nei confronti della società stessa. Le perdite di esercizio rilevate pertanto sono strettamente connesse con la natura consortile della società e non rappresentano una gestione strutturalmente in perdita del processo operativo.*

Il mantenimento della partecipazione di Veritas S.p.A. in Sifagest scarl rimane perciò strategica nella gestione del ciclo di trasformazione dei rifiuti e della depurazione dei reflui in un'area territoriale fortemente industrializzata interessata anche da un ampio progetto integrato finanziato dalla Regione Veneto>.

- c) “Progetto Sviluppo Industriale BRCKO srl”** (partecipata al 3,74% da Veritas S.p.A. -rif. 2.D .13): partecipazione nata nel 2003 per sviluppare un nuovo distretto industriale attraverso l'acquisizione di un terreno su cui realizzare un impianto ambientale in Bosnia Erzegovina, nell'ambito di un progetto internazionale di pubblici aiuti con la partecipazione della finanziaria pubblica Finest S.p.A. ed il coordinamento di Unindustria. L'allora Vesta S.p.A., oggi Veritas S.p.A. partecipò alla compagine azionaria per una quota pari a 3,74% per un importo di € 11.440,00. Successivamente, afferma l'Amministrazione, *<vista la difficoltà della start up di evolvere ed essendo la partecipazione divenuta quindi non più strategica, si è cercato di dismetterla. Non essendo stato possibile effettuare la cessione della quota, si è deliberato per la sua messa in liquidazione, cosa avvenuta nel 18/11/2010. A seguito di tale operazione nel bilancio 2010 l'importo della partecipazione è stato svalutato con il relativo impatto a conto economico, e quindi oggi tale rischio non grava più sui bilanci futuri di Veritas spa, ed è stato comunque assorbito all'interno del risultato positivo consolidato di Gruppo, che risulta in utile fin dalla nascita di Veritas. Ad oggi il Liquidatore*

nominato dalla società "Progetto Brcko srl" ci conferma che:

- non sono intervenuti atti modificativi di quelli già in ns. possesso in relazione a: Libro soci, Patti parasociali, composizione azionaria, membri dell'organo consiliare e dell'organo di controllo e non esistono ad oggi piani industriali, patti con il sindacato, budget;*
- i bilanci al 31/12/2010 e 31/12/2011 non sono stati approvati in quanto nelle convocazioni assembleari anche di seconda, terza, quarta convocazione non è stato raggiunto il quorum costitutivo dell'assemblea stessa;*
- prossimamente sarà redatto e depositato il bilancio di chiusura della liquidazione>.*

Attraverso A4 Holding spa

(Serenissima Partecipazioni S.P.A. – Autostrade Lombarde S.p.A. – Confederazione Autostrade S.p.A. – Società Di Progetto Autostrada Diretta Brescia Milano S.p.A. - Serenissima Brescia Padova Holding S.p.A.- rif. 2.D.14).

L'Ente ha rappresentato di non essere in grado di fornire informazioni relativa alle società partecipate dalla A4-Holding S.p.A., oggetto della richiesta di chiarimenti, in quanto ha proceduto a dismettere l'intera partecipazione, tramite sottoscrizione di un preliminare in data 31/12/2012 e di un contratto definitivo di compravendita in data 8/4/2013 con un incasso di € 1.139.460,00 e una differenza positiva, rispetto alla valorizzazione della partecipazione nel conto del patrimonio, pari ad € 922.560,00.

Attraverso "Autovie Venete spa":

- a) **"S.T. Sistemi telematici srl"** (detenuta al 100% da Autovie Venete S.p.A. – rif. 2.D .15): in fase di liquidazione dal 01.01.2004, non svolge alcuna attività se non quelle connesse alla liquidazione stessa interessata da vicende processuali sia civili che penali. In relazione all'esiguità della partecipazione (0,28%) detenuta dal Comune di Venezia nella controllante Società per Azioni Autovie Venezia (S.A.A.V.), l'Amministrazione ha manifestato l'impossibilità di fornire ulteriori e più dettagliate notizie mentre in relazione ai controlli ha rappresentato che *<vengono attuati quelli connessi allo status di azionista di minoranza della controllante Società per Azioni AUTOVIE VENETE (S.A.A.V.) che in considerazione dell'entità esigua della partecipazione impediscono al Comune di Venezia di poter influire nelle scelte sociali>* e che *<Non si prevedono né interventi di ricapitalizzazione né trasferimenti straordinari alla Società>*.

Attraverso "IVE srl":

- a) **"Patrimonio IVE srl"** (rif. 2.D .16): Società totalmente partecipata da IVE S.r.l., è stata incorporata nella stessa nell'assemblea straordinaria dei soci del 21 maggio 2012, con riduzione dei costi relativi alla gestione della stessa e conseguente risparmio di spesa.

Attraverso "SAVE spa":

- a) **"Aeroporto civile di Padova spa"** (rif. 2.D .17): l'Ente ha rappresentato di non essere in grado di fornire informazioni in merito alla società in oggetto avendo proceduto a dismettere l'intera

partecipazione in data 24 dicembre 2012, con un ricavo di € 49.940.999,00. La differenza positiva tra quanto incassato e la valorizzazione della partecipazione nel conto del patrimonio 2011 è pari a euro 40.061.742,83.

Partecipazioni cedute:

a) G.R.A.L. scari (partecipata in via diretta – rif. 2.C.4): l'Ente è uscito, senza oneri ulteriori rispetto alla perdita della propria partecipazione (€ 5.000,00), dalla compagine sociale con effetto 01.01.2011; l'operazione non ha comportato alcun ricavo, ma la società non era stata valorizzata nel conto del patrimonio.

b) "Società per l'autostrada di Alemagna spa" (partecipata in via diretta – rif. 2.C.5): la partecipazione è stata ceduta, nel corso del 2011, all'Autorità Portuale di Venezia per un corrispettivo di € 25.760,54,00, corrispondente alla quota di patrimonio netto risultante dal bilancio 2009 e sostanzialmente al valore di iscrizione nel conto del patrimonio dell'Ente (pari a complessivi € 311.364,00). L'Ente in proposito ha precisato che la partecipazione in società per le autostrade di Alemagna S.p.A. era valorizzata nel conto del patrimonio 2010 per 25.760,54 euro per cui la differenza negativa tra quanto incassato e la valorizzazione della partecipazione nel conto del patrimonio 2010 è pari a euro 54,33. Per le ragioni sopra espresse l'Amministrazione ha affermato di ritenere adeguato il prezzo di cessione.

c) Consorzio Veneto Manutenzione Strade (partecipata in via

indiretta da AVM S.p.A.- rif. 2.D .18): il recesso di AVM S.p.A. dal Consorzio Veneto Manutenzione Strade è stato perfezionato nel 2011 e, di conseguenza, l'Amministrazione comunale ha rappresentato di *<non essere più in grado di fornire informazioni relative al Consorzio Veneto Manutenzione Strade, oggetto della richiesta di chiarimenti in merito alla mancata approvazione del bilancio 2011>*.

In ultimo, l'Amministrazione comunale ha rappresentato *<come con riferimento alle società sopracitate, nel rendiconto 2011 si sia proceduto alla integrale svalutazione della Casinò Municipale S.p.A. che è stata azzerata. Nel rendiconto 2012 non si è sia applicata alcuna svalutazione rispetto al valore di acquisto delle immobilizzazioni finanziarie costituite dalle società sopracitate, in quanto il valore di patrimonio netto delle stesse, anche in seguito alle perdite registrate nell'esercizio 2011, è superiore al valore di acquisto. Per le medesime ragioni si segnala come, sempre con riferimento alle società sopracitate, non si è istituito nel rendiconto 2012 alcun fondo di svalutazione a garanzia degli equilibri e dei bilanci>*.

5) Quanto alla finanza derivata l'Amministrazione comunale ha precisato che *<I flussi positivi e/o negativi verificatesi nel corso dell'esercizio 2011 derivano da quattro contratti derivati che dal 2007 non sono stato oggetto di rinegoziazione, così come il debito sottostante. Una parte prevalente delle operazioni strutturate con swap ha la finalità di stabilizzare il costo del debito nel lungo termine mediante la trasformazione di un'esposizione originaria sul prestito a tasso variabile (pienamente esposta ai rischi di un incremento dei tassi di mercato) in un'esposizione o a tasso fisso oppure*

ancora a tasso variabile ma con un tetto massimo di costo a carico del Comune (CAP) in ambito di un livello minimo di rendimento per la banca (FLOOR). Dato l'obiettivo strategico di stabilizzare il costo del debito, la composizione dell'indebitamento del Comune per grado di certezza del suo costo è ampiamente orientata, tenendo conto anche dei contratti derivati, a favore della componente a tasso fisso (o comunque con tetti massimi di costo) che al 31.12.2011 è pari al 92,4% del totale debito. Il volume dei flussi negativi è dovuto principalmente al derivato su un prestito obbligazionario (denominato "Rialto") emesso a tasso variabile sul mercato internazionale nel 2002, rimodulato nel 2007, la cui struttura definisce un tetto massimo di costo a carico del Comune (CAP al 7%) in cambio di un FLOOR al 5,465%. Il differenziale conteggiato semestralmente è la somma algebrica tra gli interessi che la controparte riconosce al Comune, ed è pari all'importo degli oneri finanziari derivanti dal debito sottostante, e gli interessi che il Comune riconosce alla controparte secondo le clausole contrattuali.

Nel corso del 2011 l'andamento dei tassi di mercato per il calcolo degli oneri finanziari sul debito residuo del debito sottostante, ha evidenziato una tendenza al ribasso che ha comportato l'aumento della "forbice" tra i tassi attesi ed il Floor stabilito su base contrattuale; di conseguenza è aumentata l'onerosità effettiva e potenziale che tali contratti generano a carico dell'Ente.

Alla luce delle considerazioni di cui sopra l'Ente continuerà a monitorare costantemente l'andamento anche prospettico dei tassi di interesse che

regoleranno i contratti in essere per adeguare prontamente i bilanci futuri ed assicurare gli equilibri di parte corrente>.

6) Quanto ai debiti fuori bilancio ed alle riscontrate passività potenziali, l'Amministrazione comunale ha precisato che le somme impegnate per la copertura di debiti fuori bilancio, pari a complessivi euro 1.381.902,42, sono afferenti alle n. 4 sentenze esecutive (le cui delibere di riconoscimento, versate in atti, sono state regolarmente trasmesse alla Procura), di cui tre relative ad indennità di esproprio e la quarta a quanto dovuto dall'Ente ad una società di Genova per i lavori eseguiti presso l'ex complesso GIL di Mestre.

In relazione, poi, alle sottolineate passività potenziali, l'Ente ha segnalato che *<la quasi totalità delle vertenze giudiziarie oggi in atto ed in carico all'Avvocatura sono avanti il Giudice Amministrativo. In esse si chiede (per le più recenti) anche il risarcimento del danno. Per le cause passate a sentenza questo non è mai stato concesso per le più svariate ragioni. Una rassegna della giurisprudenza in materia induce poi a ritenere che il G.A. si stia orientando, laddove possibile a risarcimenti per equivalente, senza quindi esborso di denaro da parte del Comune di Venezia. Le altre controversie avanti il Giudice Ordinario sono di basso valore economico facilmente assorbibili con il Fondo di Riserva a disposizione dell'Ente>.*

L'Amministrazione, quindi, ha ulteriormente precisato che, oltre a quanto sopra, sussistono:

a) una vertenza con Comune di Cavallino Treporti in relazione alla quale:
<la recente sentenza del Consiglio di Stato (cfr. allegato) induce a

ritenere che al nuovo Comune sia dovuta la quota parte dell'avanzo di amministrazione riveniente dal rendiconto dell'esercizio finanziario 1998 (pari a circa 775.000,00 euro, più eventuali accessori) ed una parte delle partecipazioni societarie del Comune di Venezia, secondo un criterio strettamente funzionale e non meramente aritmetico, come aveva inizialmente stabilito la provincia di Venezia. Risulta tuttavia difficile, allo stato, prevedere a quali risultati porterà l'applicazione di tale criterio e soprattutto se vi saranno conseguenze significative sul bilancio finanziario del Comune di Venezia>;

- b)** n. 6 cause in materia di esproprio ancora pendenti, di cui una probabile oggetto di accordo transattivo, evitando esborsi economici per l'Ente;
- c)** un ricorso pendente in Cassazione avverso sentenza per esproprio (Corte d'Appello n. 790/2011) presentato dall'espropriato il quale contesta in particolare le riduzioni applicate dalla Corte d'Appello del 25% ex art. 37, comma 1 DPR 327/2001 e, trattandosi di area PEEP, del 15% rispetto al probabile valore di mercato ipoteticamente attribuibile qualora sull'area espropriata fosse stata consentita l'edificazione privata. Alla sentenza impugnata l'Amministrazione ha già dato esecuzione con deliberazione di riconoscimento di debito fuori bilancio (rientra tra quelli sopra citati). Nel giudizio pendente l'Amministrazione ha presentato ricorso incidentale. L'Amministrazione ha depositato presso la Cassa DD.PP. euro 329.730,00;
- d)** un ricorso pendente in Cassazione avverso la sentenza della Corte d'Appello n. 280/2011 in materia di riconoscimento di edificabilità di

area;

- e)** svariate controversie civili pendenti relative al Ponte di Calatrava (3 giudizi, ora riuniti e attualmente in fase istruttoria, di cui due vedono il Comune come parte convenuta ed uno come parte attrice) e alla Cittadella della Giustizia (3 giudizi attualmente in fase iniziale dell'istruttoria e quindi di difficile previsione quanto all'esito finale, di cui uno vede il Comune come parte convenuta e due come parte attrice. In tutti i giudizi le parti hanno formulato domande riconvenzionali), con richieste economiche delle parti (private e pubbliche) dal valore estremamente significativo.

7) Quanto al conto economico, l'Ente ha precisato che nel saldo negativo relativo alle aziende partecipate sono compresi i dividendi distribuiti e i contributi in conto esercizio ad istituzioni ed aziende speciali (il ripiano perdite rientra tra gli oneri straordinari). L'Ente ha, altresì, segnalato di aver provveduto alla copertura delle perdite della Casinò Municipale di Venezia spa e alla svalutazione delle partecipazioni allineandole al patrimonio netto della società mentre *<la variazione in aumento degli oneri finanziari (da € 29.515.467 del 2010 a € 34.105.421 del 2011) è dovuta al valore del Mark to Market riferibile principalmente al derivato sul prestito obbligazionario denominato "Rialto" del quale è stato illustrato il contenuto del contratto al punto 4) della presente nota relativamente ai flussi negativi generati dalle operazioni strutturate in derivati. Il Mark to Market può essere considerato come la stima del valore attuale dei flussi differenziali futuri attesi, proiettati fino a scadenza. Tale stima si basa sullo scenario di evoluzione futura dei*

tassi (i cosiddetti tassi forward) e sul valore delle opzioni implicite nelle clausole contrattuali (ad esempio cap/floor) calcolato secondo logiche probabilistiche. Non rappresenta quindi un valore assoluto, ma una valutazione che muta ad ogni variazione, anche giornaliera dei valori di mercato>.

8) Quanto al conto del patrimonio, l'Ente ha motivato le incongruenze, elencando le voci che le hanno determinate e, in relazione alla consistenza finale dei debiti di funzionamento, facendo riferimento alla non completa armonizzazione dei processi di derivazione tra contabilità finanziaria e quella economico patrimoniale.

9) Quanto alle problematiche, afferenti il bilancio consuntivo 2011, **di cui alla segnalazione** della Segreteria di un Gruppo Consiliare per conto di due Consiglieri Comunali, l'Ente:

a) per quel che riguarda la razionalizzazione e il contenimento delle spese, ha rinviato a quanto già addotto in relazione agli equilibri di bilancio (anche con riferimento alla TIA);

b) in relazione alla gestione delle risorse umane, fornendo i dati del personale di ruolo in servizio nel 2011 e rapportandoli a quelli del 2010 (complessivamente 3078 contro i 3101 del 2010), ha chiarito che nel 2011 ha assunto personale a tempo indeterminato nel rispetto delle norme (20% delle cessazioni), avvalendosi della deroga per il personale di Polizia locale e assumendo soggetti appartenenti a categorie protette per garantire il rispetto delle percentuali di legge (non determinanti al fine del limite di spesa), per un totale di 80 assunzioni contro 103 pensionamenti. Per quel

che riguarda, invece, le assunzioni a tempo determinato ha specificato che le stesse sono state fatte nel rispetto della norma (realizzazione di obiettivi temporanei e specifici o sostituzione di personale assente per prolungati periodi di malattia, maternità o aspettativa) e dei limiti previsti (50% della spesa corrispondente del 2009). Una buona parte di dette assunzioni (60) sono costituite da contratti di lavoro differito e discontinuo di durata nettamente inferiore all'anno (supplenze temporanee, attivate anche per pochi giorni), per cui la media risulta inferiore a quella del 2010;

c) in relazione all'assunzione di un dirigente fuori pianta organica, malgrado le graduatorie esistenti, ha precisato che l'assunzione è stata effettuata ai sensi dell'art. 110 del TUEL (durata del mandato del Sindaco e non imputazione al costo contrattuale e del personale), entro la percentuale prevista (5% della dotazione dei dirigenti) e che la graduatoria del concorso pubblico era scaduta in data 19/12/2010; d) in relazione all'uso di collaborazioni con personale cessato per quiescenza, ha precisato che l'incarico si è limitato ad 1 anno ed aveva per oggetto il coordinamento e la formazione del personale addetto al Servizio Cerimoniale, a cui si è aggiunto l'affiancamento in loco in circostanza di cerimonie ed occasioni ufficiali, comunque nel rispetto di quanto previsto dal Regolamento.

DIRITTO

I. La funzione di controllo sugli equilibri di bilancio spettante alla Corte dei conti è stata espressamente estesa a tutti gli enti territoriali dall'articolo 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131, ai fini del coordinamento della finanza pubblica, in relazione al patto di stabilità interno e ai vincoli derivanti

dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.

Più specificatamente, in relazione ai controlli sugli enti locali e sugli enti del Servizio sanitario nazionale, l'articolo 1, commi da 166 a 172, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006) ha attribuito alla Corte dei conti un controllo diretto sui bilanci anche attraverso i revisori dei conti, nei confronti dei quali vengono emanate apposite linee-guida (art. 1, comma 167, della legge n. 266 del 2005). Tale controllo è dichiaratamente finalizzato 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.

La giurisprudenza della Corte Costituzionale ha altresì chiarito che il sindacato della Corte dei conti sui bilanci preventivi e consuntivi di ciascun ente locale assume i caratteri dell'obbligatorietà, capillarità e generalità, ascrivibile alla categoria del *<riesame di legalità e regolarità di tipo complementare al controllo sulla gestione amministrativa>* (sentenza n. 179 del 2007).

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 d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito nella legge 7 dicembre 2012, n. 213.

Infine, l'art. 148-bis del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), introdotto dall'art. 3,

comma 1, lettera e), del surrichiamato d.l. 174, ha rafforzato i controlli attribuiti alle Sezioni regionali della Corte dei conti sui bilanci preventivi e sui rendiconti consuntivi degli enti locali, ai fini della verifica degli equilibri di bilancio, in esito ai quali – in caso di mancato adeguamento dell'ente locale alle pronunce di accertamento di irregolarità contabili o di eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica – è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria.

Dal quadro normativo sopra ricostruito - che ha esteso a tutto il territorio nazionale i controlli sugli enti locali e sugli enti del Servizio sanitario nazionale ai fini del rispetto del patto di stabilità interno e degli equilibri della finanza pubblica, configurando un sindacato generale ed obbligatorio sui bilanci preventivi e consuntivi di ciascun ente locale - e dalla richiamata giurisprudenza della Corte Costituzionale, consegue che l'art. 1, commi da 166 a 172, della legge n. 266 del 2005 e l'art. 148-bis del d.lgs. n. 267 del 2000, introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera e), del d. l. n. 174 del 2012, hanno istituito ulteriori tipologie di controllo, ascrivibili a controlli di natura preventiva finalizzati ad evitare danni irreparabili all'equilibrio di bilancio, che si collocano pertanto *"su un piano distinto rispetto al controllo sulla gestione amministrativa"* perché servono a garantire una vigilanza indipendente sugli *"obiettivi di finanza pubblica"* e a tutelare *"l'unità economica della Repubblica"* (Corte costituzionale, sentenza n. 60/2013) e si pongono in una prospettiva non più statica – come, invece, il tradizionale controllo di legalità-regolarità – ma dinamica, in grado di finalizzare il

confronto tra fattispecie e parametro normativo alla adozione di effettive misure correttive funzionali a garantire il rispetto complessivo degli equilibri di bilancio (Corte Costituzionale, sentenze n. 198 del 2012, n. 179 del 2007 e n. 267 del 2006).

Per questi motivi, il sindacato di legittimità e regolarità sui bilanci dei singoli enti locali, esercitato dalle Sezioni regionali di controllo, risulta strumentale alla verifica degli esiti di conformità ai vincoli comunitari e nazionali dei bilanci degli enti locali dell'intero territorio nazionale ed è diretto 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.

II. Esame criticità

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 2011 del Comune di Venezia, di cui ai rilievi istruttori formulati, la Sezione, pur tenendo in debita considerazione quanto rappresentato e precisato dal Comune in sede istruttoria –ampiamente riportato in narrativa-, deve, al fine di prevenire potenziali gravi pregiudizi e danni irreparabili all'equilibrio di bilancio dell'Ente, richiamare l'attenzione dell'Ente sulle osservazioni e raccomandazioni di seguito rappresentate, ricordando altresì che la maggior parte delle criticità riscontrate in relazione al conto consuntivo 2011, in

questa sede esaminato, sono state già oggetto di pronunce specifiche adottate da questa Sezione di controllo [cfr. deliberazioni n. 226/2012 in relazione al conto consuntivo 2009, n. 514/2012 in relazione al conto consuntivo 2012; n. 314/2012 in relazione al bilancio di previsione 2012, nell'ambito delle quali sono stati costantemente richiamati gli organi Politici e Tecnici (ognuno per quanto di propria competenza) alla verifica puntuale e costante degli equilibri di bilancio, all'esercizio dei poteri dell'azionista con attento e continuo monitoraggio dell'andamento delle partecipazioni, dell'andamento dei flussi di finanza derivata e dell'indebitamento reale e potenziale (lettere di *patronage*) nonché sull'opportunità di predisporre accurata reportistica delle riscontrate passività potenziali rinvenendone responsabilità, cause e rimedi].

II. 1 Equilibri di bilancio. Gestione della liquidità. Vincoli di bilancio

L'esame della relazione sul conto consuntivo 2011 del Comune di Venezia e gli approfondimenti istruttori effettuati confermano (al pari di quanto già accertato per gli anni precedenti) la situazione di equilibrio di bilancio assai precaria: gli equilibri sono garantiti da risorse aleatorie e in progressivo esaurimento e persiste, quindi, la tendenza ad utilizzare entrate di natura eccezionale (plusvalenze patrimoniali, oneri di urbanizzazione etc.) per il finanziamento della spesa corrente o quote capitale di rimborso prestiti che denota, con evidenza, uno squilibrio gestionale ordinario coperto con mezzi di natura straordinari come del resto confermato ulteriormente dalla sofferenza riscontrata in relazione al grado di copertura delle spese correnti e del rimborso prestiti con le entrate correnti (96,79%) che, seppur

migliorato rispetto al conto consuntivo 2009 (92,62% ugualmente in peggioramento rispetto al biennio precedente) e al bilancio di previsione 2011 (94,41%), si appalesa in peggioramento rispetto al conto consuntivo 2010 (96,99%). Inoltre il Comune ha fatto applicazione di una percentuale dell'avanzo di amministrazione (0,13% dell'avanzo stesso, con un'incidenza sulle spese correnti, pari a 0,01%) per spese correnti e prevede tuttora nel bilancio il mantenimento di una rilevante quota di residui attivi (la cui incidenza sulle entrate complessive risulta pari al 72,73%, di cui il 33,66% relativi alla parte corrente) con una alta concentrazione di residui attivi vetusti, sia di parte corrente che di parte investimenti.

Pur nella consapevolezza delle ragioni e precisazioni addotte dall'Amministrazione comunale in sede di approfondimento istruttorio in relazione alle ragioni che hanno determinato la conservazione delle poste in bilancio dei residui attivi vetusti, appare evidente che siffatta situazione ha determinato, per poter fronteggiare alle richieste di pagamento, criticità anche nella gestione della liquidità.

In particolare, l'utilizzo per cassa di fondi aventi specifica destinazione per impieghi di parte corrente sembra essere avvenuto per un ammontare di € 155.361.648,40, apparentemente superiore al limite previsto dalla norma. In sede di risposta dell'Ente, nonché dall'esame della delibera di Giunta n. 783 del 23/12/2010, con cui si programma l'utilizzo di tali entrate, sembrerebbe che ai fondi a specifica destinazione nei limiti dell'anticipazione di cassa via via disponibile, si debba aggiungere l'utilizzo di un ulteriore importo derivato da entrate giacenti sulle contabilità speciali, ovvero sia dei

crediti maturati nei confronti dello Stato fino al 31/12/2007 e non ancora riscossi, come previsto dall'art. 13 punto F della Convenzione di Tesoreria e che ammontano ad € 51.638.997,92 di talchè, non considerando queste entrate, il limite sembrerebbe rispettato. Tuttavia, la Sezione non può fare a meno di sottolineare che l'Ente precisa che nel conto del tesoriere al 31/12/2011 non risulta ricostituito il vincolo delle entrate a specifica destinazione, ammettendo implicitamente lo stato di grave sofferenza nella riscossione delle poste di entrata anche in conto residui, che ha determinato di conseguenza il ricorso alle anticipazioni di cassa anzidette .

Proprio in ragione di ciò, l'enorme massa dei residui non smaltiti e la cospicua anticipazione di tesoreria denotano uno stato di sofferenza del bilancio che non sembra trovare una adeguata soluzione rispetto a quanto già rilevato da questa Sezione in relazione ai precedenti esercizi.

La giustificazione fornita da parte dell'Ente circa la costruzione degli equilibri di bilancio di parte corrente secondo cui l'utilizzo di entrate straordinarie o una tantum (oneri di urbanizzazione e plusvalenze patrimoniali) avrebbe evitato ulteriori riduzioni di spesa, che avrebbero inciso sui servizi ai cittadini, non sembra pertinente. E' noto infatti che l'art. 162, commi 1, 2° per., e 6, del D.Lgs. 267/2000 prevede che il bilancio di previsione deve essere deliberato in pareggio finanziario complessivo.

Inoltre le previsioni di competenza relative alle spese correnti sommate alle previsioni di competenza relative alle quote di capitale delle rate di ammortamento dei mutui e dei prestiti obbligazionari non possono essere complessivamente superiori alle previsioni di competenza dei primi tre titoli

dell'entrata e non possono avere altra forma di finanziamento, salvo le eccezioni previste per legge.

Al riguardo, la Sezione ricorda che è consolidato principio di sana gestione che i proventi derivanti da alienazione di beni patrimoniali devono finanziare esclusivamente spese d'investimento, onde non comportare un depauperamento del patrimonio dell'ente (Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Toscana Delibera 21 settembre 2011 n. 203).

L'art. 162 del T.U.E.L, comma 6, non consente infatti che tali entrate siano impiegate per garantire l'equilibrio di parte corrente e il successivo art. 193 esclude inoltre che le stesse possano essere utilizzate per i provvedimenti di riequilibrio del bilancio, a meno che non si tratti di alienazione di beni disponibili.

Va peraltro evidenziata la sussistenza, nel quadro ordinamentale vigente al momento della chiusura dell'esercizio 2011, di due specifiche norme che consentono, in deroga al principio generale secondo il quale la dismissione dei beni patrimoniali è preordinata a finanziare investimenti o all'estinzione di passività onerose, il finanziamento del rimborso delle quote di capitale dei mutui in ammortamento ed il finanziamento delle spese di funzionamento non ripetitive, e precisamente:

a) l'art.1, comma 66, della legge 311/2004 che consente l'utilizzo delle plusvalenze finanziarie (costituite dalla differenza tra l'entrata derivante dalla cessione e la spesa sostenuta al momento dell'acquisto, al netto degli ammortamenti eventualmente contabilizzati secondo le modalità previste dall'art.167 del T.U.E.L confluite con vincolo di destinazione nell'avanzo di

amministrazione a titolo di fondi di ammortamento ex art. 187, comma 1, del T.U.E.L) per il finanziamento del rimborso delle quote di capitale delle rate dei mutui in ammortamento;

b) l'art. 3, comma 28, della legge 350/2003 che consente di utilizzare le entrate derivanti dal plusvalore realizzato con l'alienazione di beni patrimoniali, inclusi i beni immobili, per spese, aventi carattere non permanente, connesse alle finalità di cui all'articolo 187, comma 2, del T.U.E.L.

La facoltà concessa dal legislatore deve inquadrarsi tuttavia nell'ambito di un'attività non ripetitiva –mentre alla Sezione è ben noto che abitualmente l'ente si è avvalso di tali facoltà nel corso degli esercizi precedenti - e non può essere assunta in modo continuativo e quale fondamento per il mantenimento dell'equilibrio economico di cui all'art.162, comma 6, del T.U.E.L.

E' infatti principio ordinamentale acquisito che alla costruzione dell'equilibrio economico non partecipino, in aderenza a quanto statuito dal punto 20 del Principio Contabile n. 2, i proventi di carattere straordinario o eccezionale. A tale riguardo la Sezione precisa che tale assunto si inquadra nell'ambito della corretta applicazione del principio di sana gestione finanziaria cui devono essere preordinate tutte le fasi dell'ente: dalla programmazione alla gestione ed alla rendicontazione.

L'utilizzo costante e reiterato di tali plusvalenze caratterizza la dipendenza dell'equilibrio economico da entrate che, secondo le norme di carattere ordinamentale, sono preordinate al finanziamento di spese di investimento,

ai sensi della lettera c) del comma 1 dell'art.199 del T.U.E.L.

La Sezione ricorda che l'utilizzo costante e reiterato nel tempo di plusvalenze per il raggiungimento dell'equilibrio di parte corrente, può comportare, oltre ad una rigidità strutturale del bilancio, anche una situazione di evidente precarietà finanziaria. Soluzione che, ove accolta, ha come naturale conseguenza la necessità di adottare particolari misure correttive atte a ricondurre gli equilibri all'interno della loro ordinaria e non certo eccezionale o straordinaria fonte di finanziamento, o alla necessità di dover operare precisi e mirati adeguamenti delle previsioni dell'entrata e/o della spesa.

Occorre inoltre, in via generale, osservare che il principio della prudenza, il quale deve trovare applicazione in tutto il sistema di bilancio, esige che nel documento di previsione debbano essere iscritte solo le entrate che si prevede siano accertabili nel periodo amministrativo considerato. Va da sé che valutazioni prudenziali, in sede di predisposizione del bilancio di previsione, richiedono, nella formazione degli equilibri di parte corrente, ampie cautele ove si intenda fare ricorso a entrate non aventi carattere ripetitivo, le quali, oltre che fondarsi su stime attendibili, dovrebbero essere correlate a spese aventi le medesime caratteristiche, a spese cioè *una tantum* o comunque discrezionali e quindi comprimibili.

E' noto che il disposto dell'art.175, comma 6, primo periodo, del d.lgs n.267/2000, prevede che *"sono vietati prelievi dagli stanziamenti per gli interventi finanziati con le entrate iscritte nei titoli IV e V per aumentare gli stanziamenti per gli interventi finanziati con le entrate dei primi tre titoli"*.

L'art. 162 del T.U.E.L stabilisce d'altro canto che la situazione corrente, come definita al comma 6, non possa presentare un disavanzo, per cui la norma prevede l'afflusso di entrate ordinarie tali da garantire gli equilibri di parte corrente, al fine di compensare le spese del titolo I e III. In presenza di una "*differenza di parte corrente*" negativa, vengono individuate le entrate di natura eccezionale previste dalla normativa di settore, utilizzabili al fine di garantire l'equilibrio.

Si osserva, ancora, sempre in via generale, che il bilancio finanziario di previsione, avente funzione spiccatamente autorizzatoria, delimita i limiti della gestione economica proiettata all'acquisizione delle risorse per destinarle all'erogazione dei servizi pubblici. In tale contesto, i principi di veridicità ed attendibilità esigono che i dati in esso contenuti siano correlati alla realtà di fatto. La veridicità, infatti, attiene alla verifica puntuale delle previsioni che devono essere fondate su atti e presupposti certi ed individuati mentre la attendibilità ovvero la congruità delle previsioni sussiste solo se ed in quanto le stesse siano sorrette da parametri e valutazioni oggettive collegate alla realtà in cui l'ente è chiamato ad operare. L'equilibrio economico a valere nel tempo, in uno con la veridicità delle previsioni e degli accertamenti, è quindi un obiettivo essenziale il cui mancato perseguimento condiziona la stessa funzionalità dell'ente locale. Pertanto, la tendenza al pareggio economico deve essere ritenuta un obiettivo di gestione per il perseguimento delle finalità istituzionali dell'ente da sottoporre a costante controllo .

A tale riguardo si deve sottolineare che la disposizione dell'art. 193 T.U.E.L.

- che delinea la disciplina sostanziale e procedurale per la salvaguardia degli equilibri di bilancio - al comma 2 prevede che, *«in caso di accertamento negativo, l'ente adotta contestualmente i provvedimenti necessari per il ripiano degli eventuali debiti di cui all'articolo 194 (debiti fuori bilancio), per il ripiano dell'eventuale disavanzo di amministrazione risultante dal rendiconto approvato»*; ed il comma 3 specifica che possono essere destinate al ripiano del saldo negativo, in un arco temporale di un triennio, la totalità delle risorse, ad eccezione di quelle derivanti dall'accensione di prestiti, di quelle a destinazione vincolata per legge e dei proventi da alienazione di beni patrimoniali disponibili.

Il fine è chiaramente, come detto, quello di evitare che si sostituisca il debito o il disavanzo strutturale con altro indebitamento o che l'ente depauperi il proprio patrimonio (in tal senso deliberazione Sezione controllo Lombardia n. 773 del 14 luglio 2010).

Ciò vale evidentemente anche qualora dalla gestione emerga con chiarezza una situazione di squilibrio strutturale, che tuttavia esige che vi sia l'adozione di misure permanenti e non meramente contingenti come alienazioni o entrate straordinarie o una tantum.

Occorre nondimeno che l'ente abbia verificato, e motivato, che non è possibile provvedere con mezzi ordinari al ripiano del disavanzo accertato, così come espressamente previsto dalla norma richiamata. Il fatto che l'art.193, comma 3, ed il connesso art.194, comma 3, del d.lgs 267/2000 costituiscono nel loro insieme coordinato, un'eccezione normativa – superata definitivamente a partire dall'esercizio successivo a quello in esame (art. 1

commi 443 e 444 della legge di stabilita' 2013) -rivolta a salvaguardare gli equilibri di bilancio lesi dalla spesa non prevista o non prevedibile per debiti fuori bilancio (Delibera n. 67/2007/par. del 30 Marzo 2007 Corte dei conti Sez. Calabria) o per la situazione di accertato squilibrio, deve indurre tuttavia alla valutazione rigorosa, prudente e attenta delle stesse previsioni normative e di conseguenza a una interpretazione restrittiva dei casi [unitamente a quello del ricordato art.3, comma 28, della legge 24.12.2003, n.350 (legge finanziaria 2004) e della legge 30 dicembre 2004, n. 311, art. 1, comma 66] in base ai quali è possibile finanziare spese correnti con entrate straordinarie (Sezione Veneto del. n. 50/2010/PAR).

Il conseguente depauperamento del patrimonio comunale, in violazione dei principi che regolano una sana gestione dell'ente per effetto del sistematico ricorso al finanziamento con alienazione, anziché in parte corrente, impone agli amministratori ed ai funzionari locali di adottare, contestualmente, i conseguenti adempimenti necessari a riportare in equilibrio la gestione (Corte dei conti, sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, parere n. 6 del 7 novembre 2006) e, ove tale situazione si verificasse, essa dovrebbe avere pertanto l'effetto di suggerire all'Amministrazione di valutare con attenzione l'entità delle poste della parte corrente del bilancio, e quindi la sua intrinseca attendibilità (cfr: parere di questa Sezione n. 50/2010/PAR del 4/05/2010).

Ne' sembra congruente la giustificazione fornita in sede di risposta secondo cui le entrate correnti sono diminuite del 2,3% (andamento negativo del Casinò e riduzione trasferimenti statali), ma che anche le spese correnti

hanno subito una riduzione (-2,4%), senza intaccare i servizi ai cittadini, in particolare socio-assistenziali, tagliando su spese di funzionamento e servizi non essenziali, e malgrado la spesa straordinaria per la copertura delle perdite del Casinò.

Anche se l'utilizzo di oneri e plusvalenze, come sottolineato dall'Ente, ha evitato ulteriori riduzioni di spesa, che avrebbero inciso sui servizi ai cittadini, appare tuttavia evidente che l'equilibrio del bilancio si fonda su un apparente bilanciamento tra entrate e uscite, dal momento che la fornitura di servizi ai cittadini è garantita unicamente attraverso il reperimento di risorse straordinari e non ripetibili.

Per i suddetti motivi, sembra maggiormente soddisfacente la risposta fornita dal Comune circa la copertura delle spese correnti con entrate di ugual natura: è il caso della manovra tariffaria sull'igiene ambientale (TIA).

Il servizio a seguito dell'aumento dell'imposta è totalmente coperto dalla tariffa e i ricavi sono destinati al miglioramento del servizio, e al potenziamento della raccolta differenziata: la manovra tariffaria ha portato quindi in questo caso ad una riduzione delle spese correnti, azzerando di conseguenza i trasferimenti a Veritas spa.

In tale quadro assai critico per la costruzione degli equilibri di bilancio si deve collocare anche l'ulteriore criticità inerente al mancato rispetto dell'obbligo alla destinazione vincolata del 50% delle sanzioni amministrative per violazione codice della strada alle finalità previste dall'art. 208 del Dlgs. 285 /1992 – più volte modificato ed integrato, da ultimo dalla L. 29.07.2010 n.120, che permane anche a seguito di quanto addotto dall'Ente in relazione

al rispetto della *ratio legis* del Codice della Strada e alle norme contabili che prevedono l'accantonamento di somme vincolate nell'avanzo di amministrazione accertato a fine anno. In specie l'Amministrazione comunale, in sede di approfondimento istruttorio ha precisato che l'impegnato a chiusura d'esercizio corrisponde ad € 4.442.275,04, e che, di conseguenza, la relativa percentuale sull'accertato corrisponde a 36,69% e che la parte rimanente è confluita nell'avanzo di amministrazione vincolato ed è stata applicata nel corso del 2012 per interventi rientranti nelle finalità della legge.

Alla luce di tutto quanto sopra evidenziato e sottolineato, la Sezione, nel richiamare le precedenti proprie pronunce specifiche (deliberazioni nn. 226/2012, 314/2012 e 514/2012), rimarca l'esigenza di un monitoraggio continuo degli equilibri che trova la sua necessità in un presidio permanente a tutela di fondamentali valori, di matrice costituzionale e comunitario, che radicano precisi obblighi in capo ai soggetti che ne sono destinatari in virtù di legge: a tale riguardo si richiama quanto indicato dalla Sezione delle Autonomie nella propria deliberazione di indirizzo 23/SEZAUT/2013/INPR e, in particolare, il punto C) ove si afferma che *<... l'art. 147, secondo comma, lettera c) TUEL, come novellato dall'art. 3 d.l. n. 174/2012, impone la necessità di "garantire il costante controllo degli equilibri finanziari della gestione di competenza, della gestione dei residui e della gestione di cassa, anche ai fini della realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica determinati dal patto di stabilità interno, mediante l'attività di coordinamento e di vigilanza da parte del responsabile del servizio finanziario, nonché l'attività*

di controllo da parte dei responsabili dei servizi" >.

Richiama, in proposito, anche la recente legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, che introduce in modo innovativo all'art. 97 della Costituzione una specifica e significativa disposizione di principio, irrefragabile, secondo cui le P.A., in coerenza con l'ordinamento dell'Unione Europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico, il cui principio, in ossequio alle prescrizioni del riscritto art. 81 della Cost., impone la verifica del permanere costante di un effettivo equilibrio di bilancio; il decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni in legge 7 dicembre 2012, n. 213, che stabilisce nuovi parametri del controllo esterno scolpiti nel nuovo art. 148 bis del TUEL nonché i nuovi obblighi sanciti dall'art. 6 del D.Lgs. 149/2011 in base al quale *"Qualora dalle pronunce delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti emergano, anche a seguito delle verifiche svolte ai sensi dell'articolo 5 del presente decreto e dell'articolo 14, comma 1, lettera d), secondo periodo, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria, violazioni degli obiettivi della finanza pubblica allargata e irregolarità contabili o squilibri strutturali del bilancio dell'ente locale in grado di provocarne il dissesto finanziario e lo stesso ente non abbia adottato, entro il termine assegnato dalla Corte dei conti, le necessarie misure correttive previste dall'articolo 1, comma 168, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, la competente sezione regionale, accertato l'inadempimento, trasmette gli atti al Prefetto e alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica"* e dall'art. 3 del richiamato d.l. 174/2012 che, modificando il TUEL in più parti,

ha elevato il mantenimento degli equilibri di bilancio dell'ente locale ad obiettivo primario della gestione prevedendo, altresì, con l'introduzione dell'articolo 147 *quinquies* del Tuel ("Controllo sugli equilibri finanziari"), che *"Il controllo sugli equilibri finanziari è svolto sotto la direzione e il coordinamento del responsabile del servizio finanziario e mediante la vigilanza dell'organo di revisione, prevedendo il coinvolgimento attivo degli organi di governo, del direttore generale, ove previsto, del segretario e dei responsabili dei servizi, secondo le rispettive responsabilità.*

Il controllo sugli equilibri finanziari è disciplinato nel regolamento di contabilità dell'ente ed è svolto nel rispetto delle disposizioni dell'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali, e delle norme che regolano il concorso degli enti locali alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, nonché delle norme di attuazione dell'articolo 81 della Costituzione.

Il controllo sugli equilibri finanziari implica anche la valutazione degli effetti che si determinano per il bilancio finanziario dell'ente in relazione all'andamento economico-finanziario degli organismi gestionali esterni".

A tal proposito, per prevenire simili rischi potenziali, appare necessario improntare la programmazione finanziaria al rigoroso rispetto dei principi di cui agli artt. 162 e ss. del T.U.E.L. e la gestione del bilancio all'osservanza dei principi di cui al Titolo III del T.U.E.L. (gestione del bilancio), con particolare riferimento al Capo IV, (relativo ai principi di gestione, artt. 191 e ss.). Deve soprattutto aggiungersi che, ai sensi dell'art. 193 del TUEL, gli Enti locali devono rispettare durante la gestione e nelle variazioni di bilancio

il pareggio finanziario e tutti gli equilibri stabiliti in bilancio per la copertura delle spese correnti e per il finanziamento degli investimenti, secondo le norme contabili recate dal testo unico.

Pertanto la Sezione raccomanda l'adozione di misure gestionali utili ad evitare, per il futuro, l'impiego di entrate non ripetitive per finanziare spese di parte corrente ripetitive e ad assicurare l'equilibrio di parte corrente disciplinato dall'art. 162, co. 6 del TUEL, che escluda rischi per i futuri equilibri di bilancio.

Nel contempo richiama l'attenzione degli organi tecnici (Responsabile dei servizi finanziari, organo di revisione, Segretario comunale, ognuno per la parte di competenza) e degli organi politici sulla necessità di una verifica effettiva, puntuale e costante di tali equilibri. In particolare, sottolinea la puntuale osservanza delle disposizioni del TUEL di cui al nuovo articolo 147 quinquies e del rimodulato art. 153, come introdotte dall'articolo 3, comma 1, del D.L. 174/2012.

Ciò è tanto più importante quanto più si avvicina il momento di trapasso alla nuova contabilità armonizzata, le cui esigenze di maggiore trasparenza richiedono di far emergere le situazioni di criticità, specialmente a seguito della necessaria revisione dei residui attivi.

Inoltre, come rappresentato in narrativa, la Sezione ha rilevato una serie di ulteriori criticità (di cui *infra*) che, dovendo essere valutate nel loro divenire, minano alla base la valutazione prospettica sugli equilibri di bilancio e ne impediscono qualsiasi prognosi.

II.2. Debiti fuori bilancio e passività potenziali.

In tale quadro, emerge infatti la presenza di una serie assai cospicua di debiti fuori bilancio pari a € 1.381.902,42, per sentenze esecutive a cui si aggiunge l'esistenza di circa 6.000 controversie giudiziarie, per i cui rischi sottostanti non risultano, con riferimento al rendiconto 2011, opportuni accantonamenti: i debiti fuori bilancio in particolare riguardano 4 sentenze esecutive (le delibere di riconoscimento sono state trasmesse alla Procura), di cui tre relative ad indennità di esproprio e la quarta a quanto dovuto dall'Ente per i lavori eseguiti presso l'ex complesso GIL di Mestre.

Quanto alle passività potenziali, l'Ente segnala che la quasi totalità delle vertenze giudiziarie in atto sono avanti il Giudice Amministrativo. In relazione a queste ultime, non persuade la tesi prospettata dall'ente secondo cui anziché optare per il risarcimento del danno, il G.A. potrebbe orientarsi, ove possibile, a risarcimenti per equivalente, in modo tale che non dovrebbe esserci esborso di denaro né, tantomeno, persuade la prospettazione secondo cui le controversie avanti il Giudice Ordinario sono di modesto valore economico e facilmente assorbibili con il fondo di riserva, dal momento che il numero assai elevato di cause impedisce qualsiasi tipo di valutazione.

Tra le vertenze ne spiccano alcune –a conferma della precarietà degli equilibri di bilancio e delle relative stime- di notevole impatto sul bilancio finanziario: in particolare, come già rappresentato in narrativa, quella con il Comune di Cavallino Treporti, nonché le n.6 cause in materia di esproprio e le svariate controversie civili (tra cui in particolare n. 3 relative alla costruzione del Ponte della Costituzione e 3 della Cittadella della Giustizia),

caratterizzate da richieste economiche delle parti (private e pubbliche) dal valore estremamente significativo.

La Sezione, pertanto, non può che richiamare nuovamente l'attenzione dell'Amministrazione sul fatto che, in specie, si tratta di un numero rilevantissimo di procedimenti giudiziari che, ove si concludessero negativamente, metterebbero a grave rischio l'equilibrio del bilancio comunale e ribadire, nel contempo, la necessità di predisporre un'accurata reportistica delle segnalate potenziali passività, rinvenendone le responsabilità, le cause, nonché i rimedi utili a far fronte alle medesime (vedi precedente deliberazione n. 514/2012).

II.3. Indebitamento –Finanza derivata

Contribuisce a creare una situazione di forte incertezza sulla tenuta degli equilibri di bilancio la presenza di ben 4 contratti derivati che generano flussi negativi per un totale di € 5.113.937,00 (al netto dei flussi positivi), e che pesano sulle entrate correnti per l'1%.

Permangono perciò le criticità rilevate nelle precedenti richiamate deliberazioni, in particolare nella deliberazione n. 314/2012 relativa al bilancio di previsione 2011.

A ciò non osta la dichiarata finalità dei contratti derivati volta, nelle intenzioni del Comune, a stabilizzare il costo del debito nel lungo termine; la composizione dell'indebitamento per grado di certezza del costo è ampiamente orientata, tenendo conto anche dei derivati, a favore della componente a tasso fisso (o comunque con tetti massimi di costo), che al 31/12/2011 è pari al 92,4% del totale debito. E' emerso nel corso

dell'approfondimento istruttorio che il volume dei flussi negativi è dovuto principalmente al derivato sul prestito obbligazionario denominato "Rialto", che nel corso del 2011 (stante l'andamento dei tassi di mercato per il calcolo degli oneri finanziari sul debito residuo del debito sottostante) ha registrato un aumento della forbice tra i tassi attesi e il *floor* stabilito su base contrattuale con conseguente maggiore onerosità effettiva e potenziale a carico dell'Ente.

Pur considerando che l'Amministrazione ha assicurato un attento monitoraggio al fine di adeguare i futuri bilanci a garanzia degli equilibri di parte corrente, la Sezione non può che richiamare, ancora una volta, le argomentazioni già svolte sul punto (cfr.: Delibera n. 314/2012/PRSP), tese non ad analizzare la legittimità delle operazioni in esame, ma ad esporre i principi di sana gestione finanziaria ai quali il Comune, nell'esercizio della propria autonomia decisionale, dovrebbe fare riferimento nell'utilizzo degli strumenti di finanza derivata. Infatti, come esaurientemente esposto nella richiamata deliberazione, *<al fine del corretto utilizzo degli strumenti di finanza derivata l'Ente deve non soltanto tenere conto degli effetti dei derivati sul costo del debito (al fine di valutarne il possibile rendimento/incremento degli oneri per interesse) ma anche analizzare l'operazione finanziaria sotto il profilo degli effetti sui rischi ai quali l'ente è esposto in relazione al proprio indebitamento>*. Pertanto deve essere valutata la ripartizione del rischio tra le parti, esaminando se i rischi di perdite a carico dell'Ente siano o meno superiori rispetto a quelli a carico della banca, senza che tale esposizione sia compensata da proporzionali

prospettive di guadagno.

Sostanzialmente ciò significa che occorre esaminare la struttura contrattuale del derivato, osservando se lo stesso è caratterizzato da una connotazione speculativa (a favore della banca) oppure da una connotazione di copertura (a favore del Comune) all'uopo considerando che, ovviamente, non può definirsi "di copertura" un'operazione che abbia determinato artificiosamente per il Comune il rischio connesso al rialzo dei tassi (che originariamente non aveva), se ciò si verifica in un momento storico in cui il verificarsi di quel rischio era dato come possibile dal mercato. Occorre, poi, considerare che un altro indice della rischiosità del contratto di finanza derivata può evidenziarsi nella costante negatività, nel tempo, dei valori del *mark to market*, termine con il quale comunemente si intende (Corte di Cassazione, Sez. II penale, sent. n. 47421 del 21.12.2011) "*una proiezione finanziaria basata sul valore teorico di mercato in caso di risoluzione anticipata*", il cui valore è, pertanto, influenzato da una serie di fattori e sistematicamente modulato in funzione dell'andamento dei mercati finanziari.

Come peraltro di recente ribadito dalla Corte Costituzionale (pronuncia n. 70 del 28 marzo 2012) è necessario che le modalità di accesso ai contratti derivati da parte degli enti territoriali siano accompagnati da cautele in grado di prevenire l'accollo da parte degli enti pubblici di oneri impropri e non prevedibili all'atto della stipulazione, e ciò "*in considerazione della natura di questa tipologia di contratti, aventi caratteristiche fortemente aleatorie, tanto più per le finanze di un'amministrazione pubblica*".

Altro elemento cui l'Ente dovrebbe prestare particolare attenzione concerne

la sussistenza di un eventuale conflitto d'interessi della banca/advisor della stessa operazione. Per detta argomentazione si richiama quanto in proposito già argomentato da questa Sezione nella Deliberazione n. 170/2009/PRSP e riportata per completezza nella già richiamata deliberazione n. 314/2012 relative al bilancio di previsione 2011.

Conclusivamente la Sezione richiama, ancora una volta, l'attenzione del Comune sull'aleatorietà di operazioni finanziarie strutturate con contratti derivati, potendo, in via generale, i medesimi presentare rischi con effetti a carico di esercizi futuri e la cui struttura e complessità potrebbe da un lato non essere in linea con le esigenze finanziarie dell'ente, dall'altro con l'effettiva capacità dello stesso (in relazione agli strumenti conoscitivi e valutativi ed alla professionalità di cui dispone) di comprendere a pieno ed adeguatamente i relativi rischi.

Si ribadisce, pertanto, la necessità che l'Ente adotti tutte le misure utili e necessarie al fine di monitorare attentamente l'andamento dei flussi di finanza derivata, assumendo le iniziative necessarie a prevenire rischi futuri, come da indicazioni normative e dell'Osservatorio per la Finanza e Contabilità degli enti locali.

II.4. Rapporti con gli Organismi partecipati

Evidenti riflessi in ordine alla tenuta effettiva degli equilibri di bilancio e delle verosimiglianza delle previsioni relative derivano dai riscontrati problemi di *governance* degli organismi partecipati.

In merito, infatti, non sembra assolutamente soddisfacente quanto addotto dall'Amministrazione in sede di approfondimento istruttorio circa la avvenuta

approvazione, in esecuzione di quanto disposto dal D.L. n. 174/2012, del nuovo regolamento sul sistema dei controlli, che, in coerenza con l'art. 147-quater del TUEL, disciplina il sistema dei controlli sulle società partecipate non quotate. Ciò in quanto all'Ente si richiede un effettivo monitoraggio sull'andamento delle società partecipate sia in ordine alla gestione che ai vincoli che il legislatore ordinario fa ricadere sulle stesse e che ne limitano l'azione.

La Sezione rileva, altresì, che l'incidenza sulle spese complessive delle risorse complessivamente erogate a favore degli organismi partecipati risulta pari a 31,95%, con una rigidità della spesa di bilancio pari a 55,51%, segnando, rispetto all'esercizio precedente, un ulteriore irrigidimento della spesa e che, come evidenziato in parte narrativa, si registra la chiusura in perdita al 31/12/2011, di diverse società partecipate sia direttamente che indirettamente, alcune delle quali con situazioni particolarmente critiche, altre in perdita per più esercizi consecutivi e con patrimonio netto negativo.

Premesso che in relazione al complesso rapporto che si pone - a legislazione vigente - tra ente locale e società partecipata, l'utilizzo di risorse pubbliche, anche se adottato attraverso moduli privatistici, 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 della Corte dei conti e che i suddetti obblighi e cautele sono inscindibilmente connessi alla natura pubblica delle risorse finanziarie impiegate e, pertanto, non vengono meno nemmeno a fronte di scelte politiche volte a porre a carico di società a partecipazione pubblica, 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, la Sezione rimarca che 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 ma impongono l'esercizio di quei compiti di vigilanza, d'indirizzo e di controllo che la natura pubblica del servizio (e delle correlate risorse), e la qualità di socio comportano.

Sottolinea, in proposito, che tali obblighi assumono particolare pregnanza 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 hanno giustificato, a monte, la scelta di svolgere il servizio e di farlo attraverso moduli privatistici.

Pur nella consapevolezza che le considerazioni che seguono sono già state esposte nelle precedenti richiamate pronunce specifiche di questa Sezione, si ritiene comunque necessario, in considerazione della delicatezza e dell'importanza della questione, reiterare i principi e le raccomandazioni già in precedenza affermati.

L'utilizzo di moduli privatistici da parte di soggetti pubblici, pur vedendo

subordinata la logica del profitto per il perseguimento di finalità di interesse generale, non può tuttavia prescindere da quel canone gestionale minimo imprescindibilmente e ontologicamente caratterizzante l'iniziativa privata rappresentato dall'economicità, la quale impone anzitutto che l'attività intrapresa sia atta a generare, entro un lasso di tempo ragionevole, flussi in entrata tali da coprire quelli in uscita, in modo da escludere che il soggetto possa sistematicamente operare in perdita. La realizzazione dell'equilibrio economico costituisce, infatti, garanzia della capacità di perseguire le finalità istituzionali dell'ente, sia con veste pubblica che privata, per la qual cosa detto equilibrio a valere nel tempo deve essere un obiettivo essenziale il cui mancato perseguimento condiziona la stessa funzionalità dell'ente medesimo.

Del resto anche a fronte di enti dotati di risorse tali da poter far fronte agli oneri connessi alle perdite delle società da essi partecipate, le scelte politiche volte ad addossare tali oneri all'ente e 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.

Non si può inoltre prescindere, a valle, da un costante e attento monitoraggio in ordine 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 della società, negli elementi originariamente valutati.

Anzi, appare necessario evidenziare che tale possibilità di poter tendere ad un equilibrio nel lungo periodo, che poteva essere motivata dall'esigenza, come nel caso in questione, di soddisfare primari interessi dell'ente in termini di promozione economica e sociale, sembra essersi attenuata se non addirittura scomparsa a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 6, comma 19, del D.L n. 78/2010, convertito con modificazioni in legge n. 102/2010, che fa venir meno la possibilità per gli enti controllanti di procedere ad una ricapitalizzazione delle proprie controllate laddove queste presentino delle perdite di esercizio negli ultimi tre anni.

Recita, infatti, l'articolo in questione: *"Al fine del perseguimento di una maggiore efficienza delle società pubbliche, tenuto conto dei principi nazionali e comunitari in termini di economicità e di concorrenza, le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, non possono, salvo quanto previsto dall'art. 2447 codice civile, effettuare aumenti di capitale, trasferimenti straordinari, aperture di credito, né rilasciare garanzie a favore delle società partecipate non quotate*

che abbiano registrato, per tre esercizi consecutivi, perdite di esercizio ovvero che abbiano utilizzato riserve disponibili per il ripianamento di perdite anche infrannuali....".

La ratio della 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.

In conclusione, il Collegio ritenendo che la presenza di partecipazioni dirette ad enti e/o a società di capitali che abbiano evidenziato una perdita, potrebbe rappresentare un rischio per la stabilità dell'equilibrio di bilancio dell'Ente socio e, comunque, un appesantimento per la gestione del bilancio degli esercizi futuri, sottolinea la necessità per l'Amministrazione, indipendentemente dalla consistenza più o meno ampia della propria partecipazione azionaria, di provvedere ad un effettivo monitoraggio sull'andamento delle società stesse proprio al fine di prevenire fenomeni patologici e ricadute negative sul bilancio dell'ente. Ricorda, in proposito,

che la realizzazione dell'equilibrio economico rappresenta la garanzia della capacità di perseguire le finalità istituzionali dell'ente e che, per questo motivo, detto equilibrio deve costituire un obiettivo essenziale, il cui mancato perseguimento condiziona la stessa funzionalità dell'ente medesimo.

Alla luce di tutto quanto sopra osservato e nel reiterare la raccomandazione sulla necessità dell'attento monitoraggio dell'andamento delle proprie partecipazioni, la Sezione ricorda che, per consolidato orientamento della giurisprudenza contabile, dalla trasgressione degli obblighi di cui sopra ed dal perdurare di scelte del tutto irrazionali e antieconomiche può scaturire una responsabilità per danno erariale dei pubblici amministratori.

Nel caso all'esame, la Sezione non può esimersi dal sottolineare che le perdite si producono non solo nelle società partecipate direttamente dal Comune, ma anche da quelle partecipate indirettamente dove il controllo appare maggiormente attenuato: è il caso di "Venice by boat s.p.a.", le cui perdite connesse alla contrazione di sub-affidamenti di servizi legati al trasporto, nonché al calo dei flussi di passeggeri hanno indotto alla dismissione di rami d'azienda improduttivi e alla ricerca di possibili acquirenti per parte delle attività al fine di coprire le perdite pregresse e salvaguardare il capitale investito; oppure di "Venezia Fiere spa", in liquidazione, che richiede una attenta verifica della possibilità di recuperare i crediti ed ha ottenuto nel 2011 uno stralcio dei propri debiti attraverso un concordato stragiudiziale su una base prevedibile del 25%; della "Società dei Trasporti Integrati nel Veneto" di cui è stato deliberato lo scioglimento

anticipato nel 2011, causa la sostanziale inattività negli ultimi esercizi.

Inoltre, al di là del dato puramente finanziario, in taluni casi, le argomentazioni fornite dall'Ente in sede di approfondimento istruttorio fanno sorgere perplessità sia in relazione allo strumento societario utilizzato, che in relazione a talune operazioni di indebitamento degli organismi partecipati, garantite dall'Ente comunale.

Si pensi, ad esempio, al caso di Insula spa, la quale –a detta dell'Amministrazione- è una società strumentale per gli interventi nell'ambito della Salvaguardia di Venezia, oltre ad interventi di manutenzione urbana, come da accordo di programma, che agisce esclusivamente nel territorio del Comune e nel rispetto di precisi vincoli statutari, per cui può essere considerata una derivazione del Comune operando quasi esclusivamente per il Comune di Venezia.

In tale ottica, l'avvenuto affidamento della gestione delle pratiche di condono edilizio alla Società suscita perplessità in quanto, anche a voler considerare la natura strumentale e di *"braccio operativo relativamente a funzioni interne agli uffici comunali non collocabili sul libero mercato"* della stessa, in giurisprudenza non è affatto pacifico che le funzioni di che trattasi non possano essere collocate sul mercato.

Analogamente, perplessità sorgono in relazione alle operazioni di indebitamento poste in essere che, in applicazione della convenzione stipulata con il Comune, vedono la società quale soggetto esecutore delle opere e contraente dei mutui e l'Ente locale quale soggetto garante della società nei confronti dell'Istituto bancario e soggetto obbligato all'acquisto

delle opere finanziate con il debito contratto dalla società.

Considerato, quindi, che i mutui fanno capo ad una società che il Comune considera come proprio braccio operativo e che le opere devono essere obbligatoriamente acquistate dall'Ente, peraltro con pagamenti dilazionati per importi e scadenze corrispondenti a quelli dei mutui, l'intera operazione dovrebbe essere ricalcolata all'interno dell'indebitamento dell'Ente, onde verificarne la neutralità rispetto a possibili effetti elusivi del relativo vincolo posto a carico dell'Ente.

La Sezione sottolinea, in ossequio alla necessità di un'impostazione sostanziale nell'inquadramento dei fenomeni finanziari, come le deliberazioni della Corte dei conti abbiano messo in luce, su questi aspetti, la necessità di evidenziare la funzione e la natura di ciascuna modalità utilizzata per far ricorso a risorse finanziarie esterne, al fine di verificarne l'effettiva conformità alle disposizioni di legge, precisando come possano avere natura di indebitamento anche attività contrattuali che presentano effetti economici analoghi ed equivalenti a quelli tipici riferiti al debito (cfr. Sezioni riunite in sede di controllo, Rapporto 2011 sul coordinamento della finanza pubblica, capitolo III). In particolare, nella giurisprudenza della Corte, con riferimento ad ipotesi di esecuzione di opere pubbliche di interesse dell'ente locale da parte di società partecipate con ricorso all'indebitamento, si è evidenziato che ove il debito non figuri formalmente in capo all'ente locale, di fatto lo stesso può gravare sull'ente in virtù di specifici impegni contrattuali, incidendo sugli equilibri di quest'ultimo.

Alla luce di quanto rappresentato ed osservato, sulle suesposte questioni la

Sezione, si riserva i dovuti approfondimenti nel prosieguo dei controlli ad essa intestati atteso che, in specie, trattasi di fenomeni in divenire il cui onere impatta anche sui bilanci successivi e, in relazione alla rappresentata operazione di indebitamento posto a carico della società, raccomanda all'Ente di considerare l'incidenza della predetta sulla propria capacità di indebitamento anche ai fini del rispetto degli obblighi vigenti in capo agli enti locali (si pensi al divieto di ricorrere all'indebitamento per gli investimenti nell'esercizio successivo a quello nel quale non è stato rispettato il Patto posta dall'art. 77 bis, comma 10 del D.L. n. 112/2008 convertito con legge n. 133/2008 oppure ai limiti quantitativi all'indebitamento di cui all'art 204 del TUEL).

Sotto questo profilo si rammenta, anche, che l'art. 207, al comma 4, stabilisce che gli interessi annuali relativi alle operazioni di indebitamento garantite con fideiussione concorrono alla formazione del limite di cui al comma 1 dell'articolo 204 e non possono impegnare più di un quinto di tale limite.

Per converso, la Sezione riconosce che in alcuni casi il Comune sembra avere avviato procedure di razionalizzazione della spesa delle società che versano in perdita e per le quali non sono previste operazioni di ricapitalizzazione né trasferimenti straordinari (come nel caso del Casinò Municipale di Venezia spa in cui nella relazione finale al bilancio di previsione 2012, si sottolinea che è stato *"Approvato nell'aprile 2012 un percorso di riorganizzazione del gruppo finalizzato all'affidamento della gestione della casa da gioco ad un soggetto privato, spostando su un soggetto terzo tutto il*

rischio imprenditoriale della gestione ed è stata contestualmente, approvata una nuova convenzione di durata ventennale con decorrenza 1/1/2012 secondo la quale la parte degli introiti anni lordi dovuta all'Ente non può superare il 25%, né si prevedono interventi di ricapitalizzazione o trasferimenti straordinari alla società".

La Sezione rileva altresì che in altri casi la gestione delle società collegate e relative partecipate non implica, alla luce di quanto addotto dall'Amministrazione in sede istruttoria, oneri a carico del Comune (come nei casi di Vega scarl, in cui l'Ente è socio di maggioranza relativa, in cui non si prevedono interventi di ricapitalizzazione né trasferimenti straordinari o nelle società da questa partecipate, come ad esempio: "*Veneto Nanotech*", partecipata da Vega scarl che però è uscita dalla compagine sociale con decorrenza 16/4/2012, in cui non è stato sottoscritto l'aumento di capitale; "*Distretto veneto dei Beni culturali*" di cui Vega scarl ha deliberato di esercitare il recesso; di "*Nicelli spa*" per la gestione dell'aeroporto "*Nicelli*", per la quale, a fronte di perdite ricorrenti, l'Ente intende procedere alla dismissione, come deliberato nel 2008, ma per la quale comunque non si prevedono interventi di ricapitalizzazione né trasferimenti straordinari; del "*Consorzio Venezia Ricerche*" per il quale, a fronte delle perdite dovute alla diminuzione del numero delle ricerche commissionate da enti pubblici, il Comune ha deliberato la propria contrarietà alla proroga della durata del Consorzio e non prevede interventi di ricapitalizzazione né trasferimenti straordinari).

Analoga considerazione viene svolta circa la mancanza di riflessi finanziari

negativi in esito alla gestione delle società controllate (come ad esempio *"Palazzo Grassi spa"* in cui il socio di maggioranza *"Pinault Collection sas"* ha sempre provveduto direttamente a ripianare le perdite, confermando tale prassi anche per le perdite 2012, per cui non vi sono costi diretti per la CMV spa, né si prevede che le perdite possano incidere nel bilancio dell'Ente).

In altri casi ancora, l'azione del Comune mira dichiaratamente a una riorganizzazione nel tempo che, tuttavia, solo in chiave prognostica può ritenersi utile, mentre nell'esercizio oggetto di analisi da parte di questa Sezione, produce ancora un risultato negativo. E' il caso della *"Marco Polo srl"*, società strumentale alla CMV spa, che nel dicembre 2012 è stata fusa per incorporazione alla CMV spa con efficacia dal 1/1/2013, anno in cui si prevede l'azzeramento dei costi. E' ancora il caso della società *"Lido di Venezia Eventi e Congressi spa"*, partecipata anche direttamente dal Comune, che è stata posta in liquidazione in data 12.11.2012 e per la quale – che nel 2012 presenta un modesto utile e non si prevedono interventi di ricapitalizzazione né trasferimenti straordinari - si ipotizza, alla conclusione delle procedure, l'integrale rimborso dei creditori ed un rimborso, almeno parziale, del capitale investito dai soci. E' il caso inoltre della *"Casinò di Venezia Meeting & Dining srl"* che, in data 1/10/2012, è stata conferita nella controllata *"Casinò di Venezia Gioco spa"* e per la quale, nel 2012, malgrado la chiusura in perdita, sono stati avviati una serie di interventi tesi alla riduzione dei costi e all'incremento dei ricavi i cui effetti, secondo la prospettazione dell'ente, dovrebbero condurre al conseguimento di un sostanziale pareggio operativo nel 2014.

Ciò rappresentato, la Sezione, tuttavia, non può non sottolineare che non emergono, allo stato, elementi idonei per una adeguata valutazione degli effetti di siffatte operazioni le quali, pertanto, continueranno ad essere oggetto di valutazione nel prosieguo delle attività di controllo intestate alla Sezione.

La Sezione rileva infine che il Comune ha provveduto alla cessione delle proprie partecipazioni nella G.R.A.L. scrl dalla quale l'Ente è uscito, senza oneri ulteriori rispetto alla perdita della propria partecipazione (€ 5.000,00), con effetto 1/1/2011, e nella "*Società per l'autostrada di Alemagna spa*" la cui partecipazione è stata ceduta, nel corso del 2011, all'Autorità Portuale di Venezia per un corrispettivo di € 25.760,54, corrispondente alla quota di patrimonio netto risultante dal bilancio 2009 e sostanzialmente al valore di iscrizione nel conto del patrimonio dell'Ente, con una differenza negativa di € 54,33.

Dagli approfondimenti istruttori emerge inoltre che l'Ente ha proceduto a dismettere l'intera partecipazione in A4 Holding spa, tramite sottoscrizione di un preliminare in data 31/12/2012 e di un contratto definitivo di compravendita in data 8/4/2013 con un incasso di € 1.139.460,00 e una differenza positiva, rispetto alla valorizzazione della partecipazione nel conto del patrimonio, pari ad € 922.560,00 nonché a dismettere l'intera partecipazione "*di Aeroporto civile di Padova spa*" (detenuta attraverso Save SpA), con un ricavo di € 49.940.999,00 e una differenza positiva, rispetto alla valorizzazione della partecipazione nel conto del patrimonio, pari ad € 40.061.742,83.

In altri casi ancora ("*Consorzio COSES*", "*In Venice srl*") il Comune sottolinea che è stata conclusa la procedura di liquidazione con conseguente cancellazione delle società dal registro delle imprese.

Il Collegio, tuttavia, non può non rilevare come, in alcuni casi ("*Interporto di Venezia spa*": società a capitale privato maggioritario), a seguito della deliberazione, intercorsa nel 2008, della cessione delle quote, la relativa gara sia andata deserta e il Comune abbia poi addirittura offerto ai soci l'intero pacchetto azionario (pur se di partecipazione esigua, pari all'1,09%), senza successo.

Analogamente, non si può fare a meno di rilevare che la disponibilità da parte degli enti locali di risorse tali da poter far fronte agli oneri connessi alle perdite delle società da essi partecipate, come nel caso di specie, non può essere richiamata quale motivo per giustificare il mancato raggiungimento di una gestione economica, efficace ed efficiente, anche in un'ottica di lungo periodo (anche in via di garanzia), come nel caso di *Promomarghera srl* – in liquidazione, nata per il rilancio industriale e ed occupazionale delle aree di Porto Marghera. Ciò al fine anche di prevenire la possibile insorgenza di responsabilità erariale (cfr., *ex multis*: Corte dei conti, Sezione giurisdizionale Umbria, sentenza n. 354 dell'8 novembre 2006)

In altri termini, il cospicuo numero di società partecipate in modo indiretto unito alla presenza di molte gestioni in perdita denota quantomeno un insufficiente adempimento da parte dell'Ente degli obblighi di cui all'art. 3, comma 27 e seguenti, della legge n. 244/2007 in materia di ricognizione

delle partecipazioni. A tale riguardo si richiama la normativa recente che assegna all'ente l'analisi puntuale e concreta delle attività indicate come scopi societari: il che permetterebbe di sondare l'esistenza di quel rapporto di stretta necessità richiesto dall'art. 3, co. 27, della Legge 24 dicembre 2007 n. 244, ma anche, più in generale, se le attività indicate siano riconducibili ad una categoria (funzioni, servizi, mere attività economiche, attività strumentali) che, come noto, ha ripercussioni sul piano della indispensabilità e attinenza delle funzioni all'ente locale. Peraltro, appare utile evidenziare che il già richiamato D.L.31 maggio 2010 n. 78, convertito con modificazioni in Legge 30 luglio 2010 n. 122, all'articolo 14, comma 32, prevedeva che *"...(.) i comuni con popolazione inferiore a 30.000 abitanti non possono costituire società. Entro il 31 dicembre 2010 i comuni mettono in liquidazione le società già costituite alla data di entrata in vigore del presente decreto, ovvero ne cedono le partecipazioni....."*. Detta disposizione, seppur abrogata di recente dalla legge. 27 dicembre 2013, n. 147 (Legge di stabilità per il 2014) era in vigore nel corso dell'esercizio finanziario considerato.

Quanto, poi, alle altre partecipazioni minori, la Sezione deve sottolineare che in taluni casi (*"Veneto Logistica spa"*; *"Expo Venice spa"*) il Comune sottolinea addirittura come l'esiguità della partecipazione sulla controllante impedisce sia il reperimento di informazioni esaurienti, sia l'esercizio di qualsiasi potere. In relazione al *"Consorzio Veneto Manutenzione Strade"*, in cui è stato perfezionato il recesso nel 2011, non sono note le ragioni della mancata approvazione del bilancio 2011.

Si osserva anche che non sembra congruente con gli scopi complessivi della normativa testè citata il fatto che l'Ente abbia una serie assai cospicua di partecipazioni indirette la cui situazione denota non marginali problemi di compatibilità con le finalità proprie dell'ente, soprattutto se queste sono destinate a produrre una perdita.

E' il caso delle società controllate, attraverso il gruppo AVM spa (ACTV spa e Vela spa), tra le quali si evidenzia "*ATC Esercizio spa*", nata dalle società partecipanti all'ATI vincitrice della gara per i trasporti pubblici locali nel bacino di La Spezia, in funzione della futura partecipazione alla gara che avrebbe svolto la Regione Veneto.

E' il caso anche delle partecipazioni, detenute attraverso Veritas spa, di AMEST srl, holding finanziaria, partecipata da società italiane con capitale a maggioranza pubblica, nata con lo scopo di acquisire attività strategiche nell'ambito dello smaltimento rifiuti in Polonia, per le quali i soci di minoranza sono i Comuni.

Analoghe considerazioni merita la società "*Progetto Sviluppo Industriale BRCKO srl*", inizialmente volta alla realizzazione di un impianto ambientale in Bosnia, la cui liquidazione, avvenuta in data 18/11/2010 ha portato alla svalutazione dell'importo della partecipazione (sia pure assorbito all'interno del risultato positivo consolidato di Gruppo).

Ciò rappresentato, diviene di logica e palmare evidenza la necessità (già reiteratamente rappresentata) per il Comune di Venezia, indipendentemente dalla consistenza più o meno ampia della propria partecipazione azionaria, di effettuare un effettivo e sostanziale monitoraggio sull'andamento delle

società partecipate; il che dovrebbe consentire di prevenire fenomeni patologici e ricadute negative - a vario titolo - sul bilancio dell'ente. La necessità, in altri termini, di effettuare una seria indagine sui costi e ricavi e sulla stessa pertinenza dell'oggetto sociale alle finalità dell'ente, non può prescindere, infatti, da un'azione preventiva di verifica e controllo da parte del Comune in merito alle attività svolte dalla società.

In tale prospettiva, l'intera durata della partecipazione deve essere accompagnata dal diligente esercizio di quei compiti di vigilanza (es., sul corretto funzionamento degli organi societari, sull'adempimento degli obblighi scaturenti dalla convenzione di servizio, sul rispetto degli standard di qualità ivi previsti), d'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 e della verifica dell'effettivo valore della partecipazione detenuta) che la natura pubblica del servizio (e delle correlate risorse) e la qualità di socio comportano.

In ultimo, ma non meno rilevante ai fini della valutazione degli effettivi equilibri di bilancio e della sostenibilità delle posizioni debitorie facenti capo al Comune, occorre richiamare l'attenzione degli organi politici e degli organi tecnici dell'Ente sulla circostanza che, in relazione ai rapporti fra Ente e le società partecipate, permane anche per il rendiconto 2011 la problematica concernente le garanzie, comprese le lettere di patronage, prestate dal Comune di Venezia (complessivamente 135.830.000 euro nel 2009 e 140.830.000 euro nel 2010) già rilevata con le precedenti deliberazioni n. 226/2012/PRSP (relativa al rendiconto di esercizio 2009) e n.

514/2012/PRSP (relativa al rendiconto di esercizio 2010).

II.5 Conto economico e conto del patrimonio

Come rappresentato in narrativa, l'Ente quanto al Conto del patrimonio ha motivato le incongruenze rilevate elencandone le voci determinanti. Il rappresentato profilo di doglianza può pertanto ritenersi superato.

Diversamente, quanto alla criticità riscontrata in relazione al risultato economico di esercizio negativo, peraltro in peggioramento rispetto all'esercizio precedente, la Sezione, pur prendendo atto di quanto rappresentato dall'Ente in sede di approfondimento istruttorio, deve richiamare l'attenzione degli organi tecnici (Responsabile dei servizi finanziari, organo di revisione, Segretario comunale, ognuno per la parte di competenza) e degli organi politici sulla circostanza che, come peraltro noto, l'equilibrio economico rappresenta un obiettivo essenziale ai fini della funzionalità dell'ente e che, pertanto, la tendenza al pareggio economico deve essere considerata un obiettivo di gestione da sottoporre a costante controllo. L'equilibrio economico, infatti, è un obiettivo essenziale della gestione, in quanto il suo mancato raggiungimento condiziona la stessa capacità dell'Ente di perseguire le finalità istituzionali. L'analisi dei risultati intermedi (gestione operativa, gestione finanziaria e gestione straordinaria) scaturenti dal conto economico, da effettuare anche attraverso il confronto comparativo con gli anni precedenti, aiuta ad individuare le criticità sulle quali intervenire al fine di perseguire la tendenza al pareggio economico. Il risultato di esercizio e, in particolare, il risultato di gestione ordinaria, qualora negativo, attesta uno squilibrio economico che rende necessaria la

tempestiva adozione di provvedimenti idonei a raggiungere il pareggio nell'arco temporale più breve. A tal fine, si richiama il principio contabile n. 3 (par. 74) formulato dall'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali in base al quale: *"(...) il risultato depurato dei componenti straordinari, se negativo, attesta uno squilibrio economico che rende necessario provvedimenti per raggiungere nell'arco temporale più breve, il pareggio (...) La tendenza al pareggio economico deve essere considerata un obiettivo di gestione da sottoporre a costante controllo"*.

La Sezione sottolinea, quindi, che il peggioramento del risultato economico di esercizio rende necessario provvedere all'adozione di provvedimenti urgenti tesi a realizzare e mantenere il pareggio economico.

La Sezione raccomanda pertanto agli organi tecnici (Responsabile dei servizi finanziari, organo di revisione, Segretario comunale, ognuno per la parte di competenza) e agli organi politici, la verifica costante ed il monitoraggio di tali risultati, anche in corso di esercizio, al fine anche dell'adozione, ove occorra, dei necessari provvedimenti di riequilibrio.

II.6. Razionalizzazione spese e gestione delle risorse umane

Le problematiche, afferenti il bilancio consuntivo 2011, di cui alla segnalazione della Segreteria di un Gruppo Consiliare per conto di due Consiglieri Comunali, inerenti la razionalizzazione e il contenimento delle spese e la gestione delle risorse umane, alla luce delle motivazioni addotte dall'Amministrazione in sede istruttoria possono considerarsi superate. Tuttavia la Sezione, con particolare riguardo alla spesa per il personale, non può esimersi dall'evidenziare che, nel quadro della situazione finanziaria

complessivamente critica dell'Ente, l'entità finanziaria della componente afferente la Spesa del personale richiede interventi maggiormente incisivi per contenerne l'impatto e l'incidenza sulla parte corrente del bilancio.

La Sezione ritiene al riguardo di dover evidenziare la portata del richiamato art.1, comma 557, della legge n. 296/2006 (legge finanziaria 2007), in base al quale: *"ai fini del concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, gli enti sottoposti al patto di stabilità interno assicurano la riduzione delle spese di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali, garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale, con azioni da modulare nell'ambito della propria autonomia e rivolte, in termini di principio, ai seguenti ambiti prioritari di intervento: a) riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti, attraverso parziale reintegrazione dei cessati e contenimento della spesa per il lavoro flessibile; b) razionalizzazione e snellimento delle strutture burocratico-amministrative, anche attraverso accorpamenti di uffici con l'obiettivo di ridurre l'incidenza percentuale delle posizioni dirigenziali in organico; c) contenimento delle dinamiche di crescita della contrattazione integrativa, tenuto anche conto delle corrispondenti disposizioni dettate per le amministrazioni statali".*

Il ricordato vincolo di spesa viene ulteriormente rafforzato dalle disposizioni che si rinvencono nell'art. 76 comma 7 del D.L. n. 112/2008 come risultante dalle diverse modifiche apportate dal D.L. 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122. In particolare, l'art. 14,

comma 9, del medesimo D.L. n. 78/10, ha modificato il comma 7 dell'art. 76 del D.L. n. 112/08 che prevede: *"è fatto divieto agli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 40% delle spese correnti di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale; i restanti enti possono procedere ad assunzioni di personale nel limite del 20 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente"*.

Dal quadro normativo così delineato, emerge che i principi generali che ispirano il legislatore in materia di personale degli enti locali sono due:

1. il primo è quello per cui gli enti locali devono assicurare la riduzione della spesa del personale (commi 557, 557 bis e 557 ter dell'art. 1 della legge 296/2006). I principi indicati dal comma 557 cit. non sono meri obiettivi che devono perseguire gli enti locali, bensì si connotano come veri e propri vincoli, la cui violazione, ai sensi del comma 557 ter, fa scattare la sanzione del divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, nonché di stipulare contratti elusivi di tale divieto (comma 4 dell'art. 76 del D.L. n. 112/2008). In altri termini, dall'introduzione della sanzione *de qua* si deve desumere che i principi indicati dal legislatore non sono meramente orientativi per gli enti locali, ma rappresentano dei vincoli puntuali che gli enti medesimi devono rispettare. Tali norme sono immediatamente applicabili a partire dalla data di entrata in vigore del D.L. 78/2010 (31 maggio 2010);.
2. il secondo è quello, che riguarda tutti gli enti, per cui l'obbligo di ridurre il tetto di spesa del personale deve essere posto in relazione al volume

generale delle spese correnti dell'ente locale (art. 76, comma 7, del D.L. n. 112/08, come convertito nella 6 agosto 2008 n. 133). Il quadro normativo è ulteriormente mutato nel corso dell'anno 2011 a seguito dell'entrata in vigore della Legge 22 dicembre 2011, n. 214 di conversione del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201. Il comma 11 quater e dell'articolo 28 di detta Legge, comma aggiunto in sede di conversione, riporta il suddetto valore del rapporto tra spese di personale e correnti al 50% a far data dall'entrata in vigore della disposizione modificativa (28 dicembre 2011). Inoltre, nel corso del 2012, come accennato, l'articolo 76, comma 7, è stato ulteriormente modificato dall'art. 4-ter, comma 10, del D.L. 2 marzo 2012, n. 16, norma inserita in sede di conversione con legge 26 aprile 2012, n. 44 che, per le assunzioni a tempo indeterminato, ha elevato la percentuale assunzionale dal 20% della spesa per cessazioni dell'anno precedente, al 40%.

Alla luce di dette considerazioni e, pur tenendo nella debita considerazione quanto argomentato e rappresentato dall'Amministrazione in sede istruttoria (i cui dettagli sono riportati in narrativa), la Sezione ritiene utile ricordare che la riduzione della spesa di personale rappresenti uno specifico obiettivo di finanza pubblica al cui rispetto devono concorrere sia gli enti sottoposti al Patto di stabilità che quelli esclusi, in guisa che l'obiettivo di contenimento e riduzione della spesa di personale non sia più da considerare mera espressione di un principio di buona gestione al quale tendere, ma rappresenti un vero e proprio obiettivo vincolato dalla cui violazione

discende, a titolo di sanzione, il divieto di assunzione. La norma che detto obiettivo pone è, dunque, norma di carattere imperativo, non derogabile (cfr. Sezione Controllo Lombardia, delibere nn. 881/PAR del 16.9.2010 e 882/PAR/2010 del 21.9.2010) e di conseguenza richiama l'Ente alla puntuale osservanza di detto vincolo, anche in relazione alle spese per l'assunzione di un dirigente fuori pianta organica, e all'uso di collaborazioni con personale cessato per quiescenza.

In relazione all'incidenza complessiva della spesa del personale e alla composizione di alcune voci, la Sezione ritiene che tale politica possa essere perseguita dall'Ente sia pure nella sua autonomia, in modo maggiormente incisivo, proprio con riferimento a talune poste e alla situazione di precarietà degli equilibri di bilancio fin qui emersi.

III. Conclusioni

Questa Sezione, conclusivamente, riscontrato che anche in relazione al conto consuntivo 2011 permangono molte delle criticità già emerse in occasione dei prescritti controlli finanziari relativi agli esercizi precedenti ed oggetto pronunce specifiche adottate da questa Sezione di controllo (cfr. deliberazioni n. 226/2012 in relazione al conto consuntivo 2009, n. 514/2012 in relazione al conto consuntivo 2012; n. 314/2012 in relazione al bilancio di previsione 2012) e che permane, altresì, una situazione di estrema precarietà degli equilibri di bilancio, ritiene che anche alla luce delle motivazioni addotte dall'ente non siano venute meno le irregolarità riscontrate in sede di istruttoria in relazione agli equilibri e vincoli di bilancio, alla gestione della liquidità, alle passività potenziali ed alla finanza derivata,

al rapporto con gli organismi partecipati ed al conto economico e che, pertanto, fermo restando quanto osservato in relazione agli altri punti della presente deliberazione, vada assunta specifica pronuncia ai sensi del D.L. n. 174 del 10 ottobre 2012 convertito in L. n. 213 del 7 dicembre 2012, in relazione alle medesime.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto, in base alle risultanze della relazione resa dall'organo di revisione sul rendiconto di gestione per l'esercizio finanziario 2011, redatta dall'organo di revisione del Comune di Venezia (VE), e della successiva istruttoria, in relazione al rendiconto medesimo:

1. accerta la situazione di precario e solo formale equilibrio del bilancio del Comune di Venezia in relazione ai numerosi fattori di criticità esposti in motivazione;
2. invita l'Amministrazione comunale, quanto agli equilibri e vincoli di bilancio, ad improntare la programmazione finanziaria al rigoroso rispetto dei principi di cui agli artt. 162 e ss. del T.U.E.L. e la gestione del bilancio all'osservanza dei principi di cui al Titolo III del T.U.E.L., con particolare riferimento al Capo IV nonché a monitorare, durante la gestione e nelle variazioni di bilancio, il pareggio finanziario e tutti gli equilibri stabiliti in bilancio per la copertura delle spese correnti e per il finanziamento degli investimenti, assicurandone il rispetto. Nel contempo, raccomanda all'Ente l'adozione di misure gestionali utili ad evitare, per il futuro, l'impiego di entrate non ripetitive per finanziare

spese di parte corrente ripetitive ed a ripristinare nonché assicurare l'equilibrio sostanziale (e non meramente formale) di parte corrente che escluda rischi per i futuri equilibri di bilancio;

3. accerta l'esistenza di un numero rilevantissimo di procedimenti giudiziari che, ove si concludessero negativamente, metterebbero a grave rischio l'equilibrio del bilancio comunale e, pertanto, reitera il richiamo, già formulato nelle precedenti pronunce specifiche adottate dalla Sezione, sulla necessità di predisporre un'accurata reportistica delle segnalate potenziali passività, rinvenendone le responsabilità, le cause, nonché i rimedi utili a far fronte alle medesime;
4. richiama, ancora una volta, l'attenzione del Comune sull'aleatorietà di operazioni finanziarie strutturate con contratti derivati, potendo, in via generale, i medesimi presentare rischi con effetti a carico di esercizi futuri e la cui struttura e complessità potrebbe da un lato non essere in linea con le esigenze finanziarie dell'ente, dall'altro con l'effettiva capacità dello stesso (in relazione agli strumenti conoscitivi e valutativi ed alla professionalità di cui dispone) di comprendere a pieno ed adeguatamente i relativi rischi e, nel contempo, ribadisce la necessità che l'Ente adotti tutte le misure utili e necessarie al fine di monitorare attentamente l'andamento dei flussi di finanza derivata, assumendo le iniziative necessarie a prevenire rischi futuri, come da indicazioni normative e dell'Osservatorio per la Finanza e Contabilità degli enti locali;
5. raccomanda all'Ente di considerare l'incidenza delle operazioni di

indebitamento poste a carico della società Insula spa, che vedono la società quale soggetto esecutore delle opere e contraente dei mutui e l'Ente locale quale soggetto garante della società nei confronti dell'Istituto bancario e soggetto obbligato all'acquisto delle opere finanziate con il debito contratto dalla società, sulla propria capacità di indebitamento ai fini di riscontrarne la neutralità rispetto agli obblighi vigenti in capo agli enti locali esplicitati in motivazione;

6. riscontra la chiusura in perdita al 31.12.2011 di diverse società partecipate, sia direttamente che indirettamente, dall'Ente e, pertanto, invita il comune di Venezia, alla luce anche di quanto previsto dal nuovo articolo 147 quater del TUEL, a provvedere, indipendentemente dalla consistenza più o meno ampia della propria partecipazione azionaria, ad un effettivo monitoraggio sull'andamento delle società stesse, al fine di prevenire fenomeni patologici e ricadute negative sul bilancio dell'ente;
7. accerta l'intervenuto peggioramento del risultato economico di esercizio, in considerazione del quale raccomanda agli organi tecnici (Responsabile dei servizi finanziari, organo di revisione, Segretario comunale, ognuno per la parte di competenza) e agli organi politici, la verifica costante ed il monitoraggio di tali risultati, anche in corso di esercizio, al fine anche dell'adozione, ove occorra, dei necessari provvedimenti di riequilibrio;
8. invita il comune di Venezia a realizzare una effettiva opera di monitoraggio della situazione finanziaria sopra rappresentata e mettere in moto tutti i possibili strumenti per superare le anzidette situazioni di criticità i cui risultati, trasfusi in apposita relazione validata dall'organo

di revisione ai sensi dell'art. 239 TUEL, ed approvata dalla Giunta comunale, dovranno essere rimessi a questa Sezione con cadenza trimestrale a cura del responsabile dei servizi finanziari;

9. richiama, infine, l'attenzione degli organi tecnici (Responsabile dei servizi finanziari, organo di revisione, Segretario comunale, ognuno per la parte di competenza) e degli organi politici sulla necessità di vigilare sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione dell'Ente in relazione a tutte le criticità e/o irregolarità riscontrate: regole la cui violazione reiterata presenta profili di rischio per gli equilibri di bilancio futuri e per il mantenimento di una sana gestione finanziaria anche alle luce del nuovo articolo 147 quinquies e del rimodulato art. 153 del TUEL;
10. dispone che la presente deliberazione sia trasmessa, a cura del Direttore della segreteria, al Commissario Straordinario, ai Sub-Commissari Prefettizi, nonché all'Organo di revisione economico-finanziaria, del Comune di Venezia per quanto di rispettiva competenza.

Così deliberato in Venezia, nella Camera di Consiglio del 21 ottobre 2014.

Il magistrato relatore

Il Presidente f.f. e relatore

f.to Dott. Tessaro Tiziano

f.to Dott.ssa Elena Brandolini

Depositato in Segreteria il 12/02/2015

IL DIRETTORE DI SEGRETERIA

(f.to Dott.ssa Raffaella Brandolese)