

Deliberazione n.: 211 /2016/PRSE



REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 24 febbraio 2016, composta da:

Dott. Josef Hermann RÖSSLER	Presidente
Dott.ssa Elena BRANDOLINI	Consigliere
Dott. Giampiero PIZZICONI	Primo Referendario
Dott. Tiziano TESSARO	Primo Referendario, relatore
Dott.ssa Francesca DIMITA	Primo Referendario

VISTI gli artt. 81, 97, 100, 117 e 119 della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

VISTO il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria una Sezione regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000, modificato con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004, e da ultimo con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229, del 19 giugno 2008;

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

VISTA la legge 5 giugno 2003 n. 131;



VISTA la legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, commi 166 e seguenti;

VISTA la legge 31 dicembre 2009, n.196;

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

VISTO l'art. 148-*bis*, comma 3, del TUEL, così come introdotto dalla lettera e), del comma 1 dell'art. 3, D.L. 174/2012, convertito dalla legge 213 del 7 dicembre 2012;

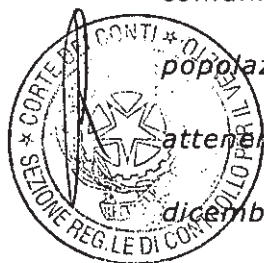
VISTA la legge 12 novembre 2011, n. 183 (legge di stabilità 2012);

VISTA la deliberazione della Sezione delle autonomie della Corte dei conti n. 11/SEZAUT/2014/INPR del 15 aprile 2014 recante "*...le linee guida, i relativi questionari allegati (distinti per province, comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti e comuni con*

popolazione fino a 5.000 abitanti) ed i criteri, cui devono attenersi, ai sensi dell'art. 1, commi 166 e seguenti della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria per il 2006), gli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali nella predisposizione della relazione sul rendiconto dell'esercizio 2013".

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

ESAMINATA la relazione sul rendiconto di gestione per l'esercizio finanziario 2013, redatta dall'organo di revisione del Comune di Colognola ai Colli (VR) sulla base dei criteri indicati dalla Sezione delle Autonomie con la deliberazione sopra indicata;



VISTA la nota del 18/11/2015 prot. n. 6916, con la quale il magistrato istruttore chiedeva notizie e chiarimenti al suindicato Comune;

VISTE le deduzioni fatte pervenire dall'Amministrazione comunale con nota del 03/12/2015 prot. n. 16717 (acquisita al prot. C.d.c. n. 7188 del 03/12/2015);

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 6/2016, che ha deferito la questione all'esame collegiale della Sezione per la pronuncia specifica ex art. 1, commi 166 e seguenti, della L. 266/2005;

UDITO il magistrato relatore, dott. Tiziano Tessaro;

CONSIDERATO che in sede di esame della relazione sul suindicato rendiconto sono emerse irregolarità che non rientrano nelle ipotesi per le quali la Sezione deve adottare apposita pronuncia;

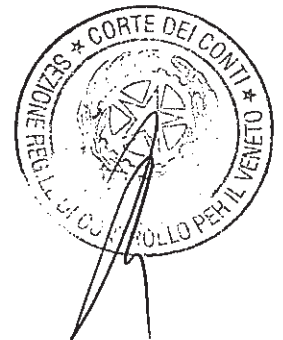
RITENUTO necessario che il magistrato istruttore/relatore invii al Comune sopra indicato una specifica nota in cui vengano esposte le irregolarità riscontrate;

PQM

La Sezione regionale di controllo per il Veneto

DISPONE

Che il Magistrato relatore invii apposita nota in cui vengano esposte le seguenti irregolarità riscontrate: sfioramento del parametro ministeriale n. 2 (volume dei residui attivi di nuova formazione provenienti dalla gestione di competenza e relativi ai titoli I e III, con l'esclusione delle risorse a titolo di fondo sperimentale di riequilibrio o di fondo di solidarietà, superiori al



42 per cento rispetto ai valori di accertamento delle entrate dei medesimi titoli I e III esclusi gli accertamenti delle predette risorse a titolo di fondo sperimentale di riequilibrio o di fondo di solidarietà) ed organismi partecipati; affinché l'ente ne tenga conto ed adotti le conseguenti misure correttive.

Copia della presente pronuncia sarà trasmessa, in allegato alla suindicata nota; al Presidente del Consiglio comunale, al Sindaco ed all'Organo di revisione economico-finanziaria del Comune di Colognola ai Colli (VR).

Così deliberato in Venezia, nella Camera di Consiglio del 24 febbraio 2016.

Il magistrato relatore

Dott. Tiziano Tessaro



Il Presidente

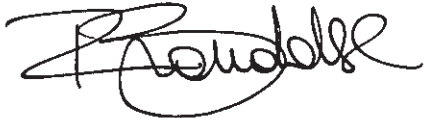
Dott. Josef Hermann Rössler



Depositato in Segreteria il **16 MAR. 2016**

IL DIRETTORE DI SEGRETERIA

Dott.ssa Raffaella Brandolese





CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Settore Enti Locali - Controllo finanziario

Posta elettronica certificata

CORTE DEI CONTI



0003605-22/03/2016-SC_VEN-T97-P

Al Presidente del Consiglio Comunale

Al Sindaco

del Comune di Colognola ai Colli (VR)

e per il tramite dell'Ente All'Organo di revisione economico-finanziaria
del Comune di Colognola ai Colli (VR)

OGGETTO: Art. 1, commi 166 e 167, della Legge 23/12/2005, n. 266 – Relazione dell'organo di revisione sul rendiconto 2013 – Comune di Colognola ai Colli (VR).

La Sezione del controllo della Corte dei conti per il Veneto, al cui esame sono state sottoposte la relazione in oggetto e le osservazioni del Magistrato istruttore, ha ritenuto, nell'adunanza del 24.02.2016 che quanto emerge dagli atti non rientri in alcuna delle ipotesi per le quali la Sezione deve adottare apposita pronuncia, dando tuttavia incarico, con apposita Deliberazione che si allega in copia, al Magistrato istruttore di trasmettere a codesta Amministrazione una specifica nota nella quale vengano illustrate le irregolarità riscontrate.

L'esame della relazione al rendiconto 2013, inoltrata dall'organo di revisione in ottemperanza alle disposizioni normative di cui all'art. 1, commi 166 e 167, della legge 23.12.2005, n. 266 e l'istruttoria al riguardo svolta hanno evidenziato alcune criticità sulle quali, con nota istruttoria di questa Corte del 18.11.2015 prot. n. 6916 venivano chiesti chiarimenti a codesto comune.

L'ente rispondeva con nota del 03.12.2015 prot. n. 16717 (acquisita al prot. C.d.c. n. 7188 del 03.12.2015). La risposta, tuttavia, non fa venir meno le criticità riscontrate in sede di istruttoria in relazione alla sfioramento del parametro ministeriale n. 2 (residui attivi di nuova formazione) e alla governance sugli organismi partecipati, come emerge nella Seconda Sezione del questionario relativo al rendiconto 2013.



In relazione al primo profilo, come accertato in istruttoria, risulta il lieve sfioramento del parametro ministeriale di deficitarietà strutturale n. 2: volume dei residui attivi di nuova formazione provenienti dalla gestione di competenza e relative ai titoli I e III, con l'esclusione del fondo sperimentale di riequilibrio o di fondo di solidarietà, superiori al 42 per cento dei valori di accertamento delle entrate dei medesimi titoli I e III esclusi i fondi di cui sopra.

Sul punto, la Sezione evidenzia che la natura finanziaria del bilancio e la circostanza che le procedure di entrata e di spesa sono analiticamente disciplinate da una normativa complessa che prevede numerosi passaggi prima del completamento di ciascuna di esse, comporta che in numerose occasioni le attività di incasso o di pagamento non si concludano nell'esercizio nel quale sono state avviate.

I risultati di tali operazioni vengono riportati, quindi, nel bilancio dell'esercizio successivo dell'ente quali residui, sia attivi che passivi. Nella più parte dei casi la procedura si completa nell'esercizio successivo, ma ove ciò non accada il residuo può essere mantenuto nel bilancio dell'ente sino a che l'operazione non viene a conclusione, adottando alcune regole specifiche e tenendo un comportamento prudente in quanto tali residui attivi, possono essere mantenuti solo le entrate accertate per le quali esista un effettivo titolo giuridico che garantisca all'ente territoriale creditore la relativa entrata.

Infatti, i residui riportati nel bilancio concorrono a formare il risultato di amministrazione che l'ente può applicare ed utilizzare negli esercizi successivi cosicché, soprattutto in relazione ai residui attivi – entrate che l'ente ha accertato, ma non incassato, si pone la necessità che vengano mantenuti nel bilancio solo quelli che l'ente ha la ragionevole certezza di incassare.

Al fine di conferire veridicità ed attendibilità al bilancio dell'ente, il legislatore ha stabilito che, al termine di ciascun esercizio, prima dell'inserimento nel conto del bilancio dei residui attivi e passivi, l'ente deve procedere ad una particolare operazione di riaccertamento che, in relazione a quelli attivi, consiste nel riesame delle ragioni creditorie dell'ente, al fine di decidere se mantenere il residuo, in tutto o in parte, nel bilancio dell'ente (art. n. 228 del TUEL).

Considerata la finalità della norma, deve trattarsi di un controllo sostanziale e non solo formale. L'ente non può limitarsi a verificare che persista il titolo giuridico del credito, l'esistenza del debitore e rimanga inalterata la quantificazione del credito, ma deve



anche accertare la effettiva riscuotibilità dello stesso e le ragioni per le quali non è stato riscosso in precedenza, cosicché ove risulti che il credito, di fatto, non è più esistente, esigibile o, comunque, riscuotibile, deve essere stralciato dal conto del bilancio e inserito nel conto del patrimonio in apposita voce dell'attivo patrimoniale, fino al compimento del termine prescrizione (art. 230 del TUEL, così come ripreso anche dai Principi contabili); dopodiché deve essere eliminato anche dal Conto del patrimonio, con contestuale riduzione del patrimonio.

Il mantenimento di residui attivi inesigibili nel conto del bilancio incide sull'attendibilità del risultato contabile di amministrazione e sulla formazione dell'avanzo di amministrazione che può risultare sussistente solo sotto il profilo contabile (art. 187 del TUEL).

Se poi si considera che l'ente può utilizzare l'avanzo di amministrazione negli esercizi successivi, risulta chiaro che le voci che lo compongono devono essere esistenti e, pertanto, è necessario che vengano mantenuti nel Conto del bilancio i soli residui attivi esigibili, la riscossione dei quali presenti un ragionevole grado di certezza. La Sezione osserva che, considerata la disciplina normativa che regola la materia richiamata sinteticamente in precedenza, il mantenimento nel conto del bilancio di crediti risalenti nel tempo, quali quelli indicati sopra, può essere giustificato solo da ragioni che evidenzino la certa riscuotibilità del credito e le ragioni del differimento dell'incasso. In caso contrario, al fine di evidenziare l'effettiva situazione finanziaria dell'Ente è necessario che i crediti vengano stralciati ed inseriti nel conto del patrimonio ovvero venga vincolata una quota parte dell'avanzo di amministrazione se l'Ente ritiene che vi sia qualche possibilità di incasso.

Il mantenimento di residui attivi inesigibili o di dubbia esigibilità è idoneo ad influenzare negativamente il risultato di amministrazione e la sussistenza degli equilibri di bilancio, nonché la stessa attendibilità del rendiconto dell'ente e configura un'irregolarità contabile alla quale occorre porre rimedio, anche perché, come si è detto, può incidere sull'esistenza stessa dell'avanzo di amministrazione che deve essere effettivo e reale. Tale atteggiamento prudenziale appare, peraltro, ora normativamente imposto dalle previsioni del D.L. 95/2012, convertito in L. 135/2012, che all'articolo 6, rubricato "*Rafforzamento della funzione statistica e del monitoraggio dei conti pubblici*" al comma 17, dispone che: "*A decorrere dall'esercizio finanziario 2012, nelle more dell'entrata*



in vigore dell'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio di cui al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, gli enti locali iscrivono nel bilancio di previsione un fondo svalutazione crediti non inferiore al 25 per cento dei residui attivi, di cui ai titoli primo e terzo dell'entrata, aventi anzianità superiore a 5 anni. Previo parere motivato dell'organo di revisione, possono essere esclusi dalla base di calcolo i residui attivi per i quali i responsabili dei servizi competenti abbiano analiticamente certificato la perdurante sussistenza delle ragioni del credito e l'elevato tasso di riscuotibilità".

Per quanto attiene il secondo profilo la Sezione, in relazione al complesso rapporto che si pone, a legislazione vigente, tra ente locale e organismi comunque partecipati, occorre sottolineare in linea generale che l'utilizzo di risorse pubbliche impone particolari cautele e obblighi in capo a tutti coloro che - direttamente o indirettamente - concorrono alla gestione di tali risorse, radicandone pertanto sia la giurisdizione che il controllo della Corte dei conti.

I suddetti obblighi e cautele sono inscindibilmente connessi alla natura pubblica delle risorse finanziarie impiegate e, pertanto, non vengono meno neanche a fronte di scelte politiche volte a porre a carico degli organismi partecipati, e dunque indirettamente a carico degli enti locali che partecipano al capitale di tali società, i costi di attività e servizi che, sebbene non remunerativi per il soggetto che li svolge, si prefiggono tuttavia il perseguimento di obiettivi di promozione economica e sociale a vantaggio dell'intera collettività.

Invero, scelte politiche siffatte, proprio per il negativo e ingente impatto che producono sulle finanze e sul patrimonio dell'ente partecipante (in maniera più o meno rilevante a seconda dell'entità della quota di capitale sociale posseduto), non presuppongono soltanto che quest'ultimo sia in grado di sopportarne i relativi oneri senza pregiudizi per il proprio equilibrio finanziario e patrimoniale. Infatti, anche a fronte di enti dotati di risorse tali da poter far fronte agli oneri connessi alle perdite di detti organismi, le eventuali scelte politiche volte ad addossare tali oneri all'ente e 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 reazione ad eventuali mutamenti che intercorrano, nel corso della vita dell'organismo, negli elementi originariamente valutati.

Ciò premesso, diviene di logica e palmare evidenza la necessità per il Comune, indipendentemente dalla consistenza più o meno ampia delle proprie partecipazioni, di effettuare un effettivo monitoraggio sull'andamento gestionale degli stessi.

Il che dovrebbe consentire di prevenire fenomeni patologici e ricadute negative – a vario titolo -sul bilancio dell'ente.

Infatti, 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 da un'azione preventiva di verifica e controllo da parte del Comune in merito alle attività svolte.

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, sull'adempimento degli obblighi contrattuali), 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) che la natura pubblica del servizio (e delle correlate risorse), e la qualità di socio comportano.

Dall'altro lato, si sottolinea l'esigenza di prestare particolare attenzione allo sviluppo di strutture organizzative e di professionalità interne capaci di consentire all'ente un adeguato espletamento delle funzioni sopra richiamate, grazie anche ad un efficace



supporto agli organi di governo nell'esercizio delle attività di loro competenza nonché all'impiego di idonei strumenti di corporate governance.

Si ricorda, infine, che per consolidato orientamento della giurisprudenza contabile (cfr. per tutte, Corte dei conti, Sezione giurisdizionale Umbria, sentenza n. 354 dell'8 novembre 2006), dalla trasgressione di questi obblighi e dal perdurare di scelte del tutto irrazionali e antieconomiche, può scaturire una responsabilità per danno erariale dei pubblici amministratori.

Le anzidette criticità in ordine alla governance delle società e aziende partecipate dovrebbero nello specifico indurre il Comune - in sede di attuazione del Piano di razionalizzazione delle partecipazioni previsto dall'art. 1 comma 611 ss della legge 190/2014 già trasmesso - ad effettuare in ogni caso una seria revisione delle partecipazioni e una rinnovata riflessione sul mantenimento delle stesse anche tenendo conto dei seguenti criteri:

- a) eliminazione delle società e delle partecipazioni societarie non indispensabili al perseguimento delle proprie finalità istituzionali, anche mediante messa in liquidazione o cessione;
- b) soppressione delle società che risultino composte da soli amministratori o da un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti;
- c) eliminazione delle partecipazioni detenute in società che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali, anche mediante operazioni di fusione o di internalizzazione delle funzioni;
- d) aggregazione di società di servizi pubblici locali di rilevanza economica;
- e) contenimento dei costi di funzionamento, anche mediante riorganizzazione degli organi amministrativi e di controllo e delle strutture aziendali, nonché attraverso la riduzione delle relative remunerazioni.

All'uopo si rammenta infatti, in relazione ai rispettivi ambiti di competenza, che entro il 31 marzo 2016, i presidenti delle province, i sindaci e gli altri organi di vertice delle amministrazioni di cui al citato comma 611 predispongono una relazione sui risultati conseguiti, che è trasmessa alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti e pubblicata nel sito internet istituzionale dell'amministrazione interessata. La Sezione sottolinea a tal proposito che una siffatta analisi non potrà prescindere, inter alios, dall'accertamento: a) di gravi carenze nell'attività di controllo



dell'amministrazione sugli organi della società partecipata; b) dalla verifica da parte dell'Ente del concreto rispetto di tutti i vincoli di finanza pubblica, compresi quelli assunzionali e di riduzione della spesa previsti dalla vigente normativa, anche in riferimento a quanto statuito dall'art. 147 quater del Tuel; c) del mantenimento di partecipazione societaria in un organismo che non ha una reale prospettiva di equilibrio finanziario, in assenza di una puntuale analisi da parte dell'ente locale sulle cause che hanno generato le perdite (Sez. reg. controllo Lombardia, n. 199/2011); d) del raggiungimento di economie significative e adeguatamente documentate: di talchè l'utilizzo dello strumento societario non potrà nel concreto essere piegato al conseguimento di altri scopi, estranei tra l'altro alle finalità contemplate dalla vigente disciplina civilistica, pena l'abuso dello stesso e il conseguente riconoscimento del danno da malagestio (SEZ. I APPELLO, SENT. N. 402/2011).

Sull'attuazione della anzidetta previsione, vigilerà la Sezione in sede di verifica del relativo ciclo di bilancio.

IL MAGISTRATO ISTRUTTORE
Dott. Tiziano TESSARO

