



Corte dei Conti

Sezione regionale di controllo per il Veneto

Posta elettronica certificata

CORTE DEI CONTI



0001767-22/03/2013-SC_VEN-T97-P

Al Presidente del Consiglio Comunale

Al Sindaco

del Comune di
CINTO CAOMAGGIORE (VE)

e per il tramite dell'Ente

All'Organo di revisione economico-finanziaria
del Comune di
CINTO CAOMAGGIORE (VE)

Oggetto: Art. 1, commi 166 e 167, della Legge 23/12/2005, n. 266 – relazione dell'organo di revisione sul rendiconto 2010 Comune di Cinto Caomaggiore (VE).

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 25 ottobre 2012, che quanto emerge dagli atti non rientri in alcuna delle ipotesi per le quali la Sezione deve adottare apposita pronuncia. Ha dato, peraltro, 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 sul rendiconto 2010 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 in data 9 agosto 2012 venivano chiesti chiarimenti a codesto Comune.

L'ente rispondeva con nota del 29 agosto 2012, prot. n. 4240 (prot. C.d.c. n. 6601 del 4 settembre 2012). La risposta, tuttavia, non fa venir meno le criticità riscontrate in sede di istruttoria in relazione agli organismi partecipati e agli equilibri di bilancio (parametro ministeriale di deficitarietà strutturale 2 e 4).

Dall'esame della relazione sul conto consuntivo redatta dall'organo di revisione del Comune di Cinto Caomaggiore (VE) risulta che l'ente ha delle partecipazioni in società con chiusura in perdita al 31 dicembre 2010, (come già verificatosi al 31 dicembre 2009):

- "Nuova Pramaggiore s.r.l." di cui codesta Amministrazione detiene lo 0,277% delle quote di partecipazione e che presenta un'incidenza del risultato d'esercizio sul patrimonio netto, pari a -1,33% e un'incidenza sul capitale sociale, pari a -1,52%.
- "Residenza Veneziana s.r.l." di cui codesta Amministrazione detiene lo 0,25% delle quote di partecipazione e che presenta un'incidenza del risultato d'esercizio sul patrimonio netto, pari a -7,82% e un'incidenza sul capitale sociale, pari a -7,47%.

La Sezione, in relazione al complesso e delicato rapporto che si pone, a legislazione vigente, tra ente locale e società partecipata, ancora una volta evidenzia, in linea generale, che l'utilizzo di risorse pubbliche, anche se adottato con moduli privatistici, impone particolari cautele e obblighi in capo a tutti coloro che - direttamente o indirettamente - concorrono alla gestione di tali risorse, radicandone; di conseguenza, la giurisdizione ed 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 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. Invero, scelte 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 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 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.

Questa Sezione evidenzia, quindi, la necessità che l'ente locale, indipendentemente dalla consistenza più o meno ampia della propria partecipazione azionaria, compia un effettivo, continuo, attento e puntuale monitoraggio dell'andamento della società partecipata, al fine di prevenire situazioni di pregiudizio e ricadute negative - a vario titolo - sul proprio bilancio.

La necessità, in altri termini, di effettuare un serio monitoraggio dei costi e dei ricavi della società 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 dalla società. In tale prospettiva, l'intera durata della partecipazione deve essere accompagnata dal diligente

Sempre dall'esame della relazione sul conto consuntivo emerge lo 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 dell'addizionale Irpef, superiori al 42 per cento dei valori di accertamento delle entrate dei medesimi titoli I e III esclusi i valori dell'addizionale Irpef"*;

La natura finanziaria del bilancio e la circostanza che le procedure di entrata e di spesa sono analiticamente disciplinate con 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 che tali operazioni sono idonei a comportare 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 poiché, con specifico riferimento ai residui, possono essere mantenuti fra i residui attivi dell'esercizio solo le entrate accertate per le quali esista un effettivo titolo giuridico che costituisca l'ente territoriale creditore della 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.

A questo proposito è bene mettere in luce che 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, l'ente deve procedere ad una particolare operazione di riaccertamento degli stessi 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.228, co. 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 continui a sussistere il titolo giuridico del credito, l'esistenza del debitore e 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 un'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).

Un importo dei residui attivi di cui al Titolo I e III che si mostri talmente elevata da tendere ad una coincidenza con l'importo degli accertamenti della gestione di competenza relativa ai medesimi Titoli mostra una seria difficoltà dell'ente nella gestione dei residui oppure un problema relativo alla effettiva veridicità nella quantificazione e iscrizione di dette voci.

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), indirizzo (es., attraverso la determinazione degli obiettivi di fondo e delle scelte strategiche) e 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.

Invero, l'utilizzo di moduli privatistici da parte di soggetti pubblici, pur vedendo subordinata la logica del profitto al 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, in veste pubblica e 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.

Si ricorda, poi, che per consolidato orientamento della giurisprudenza contabile, 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.

La disponibilità da parte degli enti locali di risorse tali da poter far fronte agli oneri connessi alle perdite delle società da essi partecipate, non può peraltro essere richiamata quale motivo per giustificare il mancato raggiungimento di una gestione economica, efficace ed efficiente, anche in un'ottica di lungo periodo.

Al riguardo appare necessario evidenziare che la possibilità di poter tendere ad un equilibrio nel lungo periodo, che poteva essere motivata dall'esigenza 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 decreto legge n. 78 del 31 maggio 2010, convertito, con modificazioni, nella legge n. 122 del 30 luglio 2010.

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 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.

In base alle sopra richiamate considerazioni, il Collegio, nell'ottica del già richiamato controllo collaborativo, rileva la necessità che codesto Comune effettui, nell'esercizio del proprio potere di azionista, un attento, puntuale e continuo monitoraggio dell'andamento delle partecipazioni al fine di evitare il ripetersi delle irregolarità sopra evidenziate.

Se poi si considera che l'ente può utilizzare l'avanzo di amministrazione formatosi anche a seguito della valutazione di detti residui, 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.

In relazione alla presenza in bilancio di residui passivi, risalenti nel tempo e in parte di dubbia esigibilità, si rileva lo sfioramento del parametro ministeriale di deficitarietà strutturale n. 4: *"volume dei residui passivi complessivi provenienti dal titolo I superiore al 40 per cento degli impegni della medesima spesa corrente"*.

Sul punto, la Sezione osserva che una corretta rappresentazione della gestione esige la puntuale osservanza delle regole e delle disposizioni dettate in materia di bilanci pubblici ed in particolare di quelli comunali.

Con specifico riferimento ai residui, è da sottolineare come essi concorrano a formare il risultato di amministrazione (art. 21 del D. Lgs n. 170 del 2006; art. 190 del T.U.E.L.).

Al fine di conferire veridicità ed attendibilità al bilancio dell'Amministrazione locale, infatti, il legislatore ha stabilito che al termine di ciascun esercizio, prima dell'inserimento in bilancio dei residui passivi, l'ente debba procedere ad una specifica operazione di riaccertamento tesa a verificare le posizioni debitorie.

Considerata la finalità della norma, deve trattarsi di un controllo sostanziale e non solo formale. L'ente cioè, non può limitarsi a verificare la ragione, il titolo giuridico, la giustificazione dei debiti esistenti, ma deve accertare l'effettivo obbligo di pagare il debito, attraverso un prudente apprezzamento dell'esistenza dei requisiti essenziali previsti dall'ordinamento.

Il mantenimento in bilancio dei residui passivi datati nel tempo incide sull'attendibilità del risultato contabile di amministrazione e sulla formazione di un avanzo di amministrazione effettivamente esistente (art 187 e 228, 4° comma del T.U.E.L.), che rappresenta un volume di disponibilità finanziaria che si trasformerà in effettiva disponibilità liquida nel momento in cui saranno estinti i debiti. In ogni caso, al fine di garantire gli equilibri della gestione finanziaria, in presenza di residui passivi, risalenti anni indietro nel tempo e di dubbia sussistenza, occorre attivare per tempo idonee procedure di ricognizione e verifica delle singole posizioni debitorie finalizzate al loro progressivo esaurimento. La Sezione, pertanto, non può non richiamare l'attenzione sull'esigenza di operare una rigorosa ed attenta verifica delle voci classificate nei residui passivi, finalizzata a mantenere in bilancio solo quelle per le quali il pagamento possa essere previsto con un ragionevole grado di certezza.

IL MAGISTRATO ISTRUTTORE

Cons. Diana Calaciura Traina

