

Prot. 3080 del 16.10.14

40009



*Corte dei Conti*

Sezione regionale di controllo per il Veneto

CORTE DEI CONTI



0007581-16/10/2014-SC\_VEN-T97-P

3

Posta elettronica certificata

Al Presidente del Consiglio Comunale

Al Sindaco

del Comune di  
**Bovolenta (PD)**

e per il tramite dell'Ente All'Organo di revisione economico-finanziaria

del Comune di  
**Bovolenta (PD)**

**OGGETTO: Art. 1, commi 166 e 167, della Legge 23/12/2005, n. 266 – Relazione dell'organo di revisione sul rendiconto 2012 – Comune di Bovolenta (PD).**

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 dell'8 ottobre 2014 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 2012, 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 24 giugno 2014 prot. n. 5273, venivano chiesti chiarimenti a codesto comune.

L'ente richiedeva una proroga fatta pervenire dall'Amministrazione comunale con nota del 13 agosto 2014 prot. n. 2608 (acquisita al prot. C.d.c. n. 6385 del 13 agosto 2014) e quindi rispondeva con nota del 5 settembre 2014 (acquisita al prot. C.d.c. n. 6815 dell'8 settembre 2014). La risposta, tuttavia, non fa venir meno le criticità riscontrate in sede di istruttoria in relazione alla sezione organismi partecipati del questionario relativo al rendiconto 2012.

In relazione a tale profilo, dalle risultanze istruttorie emerge che il comune di Bovolenta (PD) ha costruito i propri equilibri iscrivendo a bilancio crediti derivanti dal rapporto contrattuale con la propria partecipata.

La Sezione, sul punto, non può che richiamare quanto affermato nella propria deliberazione n. 903/2012/INPR i cui contenuti sono più che mai attuali e nella quale si

afferma che "...in relazione ai rapporti con le società partecipate occorre sottolineare, in linea generale, che 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 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 politiche siffatte, proprio per il negativo e ingente impatto che producono sulle finanze e sul patrimonio dell'ente partecipante, non presuppongono soltanto che quest'ultimo sia in grado di sopportarne i relativi oneri, senza pregiudizi per il proprio equilibrio finanziario e patrimoniale. 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, una serie di approfondite valutazioni. Queste ultime devono essere dirette: alla coerenza dell'attività societaria sia rispetto alla missione istituzionale dell'ente, sia rispetto all'effettiva produzione di servizi di interesse generale; ai relativi costi/benefici; all'appropriatezza del modulo gestionale; alla comparazione degli vantaggi/svantaggi 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. Devono, poi, essere effettuati: un costante ed effettivo monitoraggio sull'andamento della società, con una verifica costante della permanenza dei presupposti valutativi che hanno determinato la scelta partecipativa iniziale, nonché tempestivi interventi correttivi in relazione ad eventuali mutamenti che intercorrano, nel corso della vita della società, negli elementi originariamente valutati. Tale monitoraggio consentirebbe 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 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. Tali obblighi assumono particolare importanza in presenza di gestioni connotate da risultati negativi, che, soprattutto se reiterati, impongono all'ente di valutare la permanenza di quelle condizioni di natura tecnica e/o di convenienza economica nonché di sostenibilità politico-sociale che giustificarono (o che comunque avrebbero dovuto giustificare), a monte, la scelta di svolgere il servizio e di farlo attraverso moduli privatistici. Si richiama quindi, l'attenzione sull'esigenza, sorta in passato ed ora normativamente imposta dal legislatore, con il nuovo art. 147 quater del TUEL, introdotto dall'articolo 3, comma 2 lettera d), decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, 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". La medesima disposizione del decreto, peraltro, introduce nel TUEL l'articolo 147-quinquies che, in tema di controllo sugli effettivi equilibri finanziari dell'ente locale, al comma 3, prevede che: "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". Si rammenta, inoltre, che l'art. 6, comma 4, del D.L. 95/2012, convertito nella L. 135/2012, dispone che "a decorrere dall'esercizio finanziario 2012, i Comuni e le Province allegano al rendiconto della gestione una nota informativa contenente la verifica dei crediti e debiti reciproci tra l'Ente e le società partecipate. La predetta nota, asseverata dai rispettivi organi di revisione, evidenzia

*analiticamente eventuali discordanze e ne fornisce la motivazione; in tal caso il Comune o la Provincia adottano senza indugio, e comunque non oltre il termine dell'esercizio finanziario in corso, i provvedimenti necessari ai fini della riconciliazione delle partite debitorie e creditorie", istituendo, quindi una necessaria verifica dei rapporti debitori e creditori tra Enti locali e società partecipate, ora richiesta anche in base all'art. 148 del TUEL nella versione modificata dal D.L.174/2012".*

I richiamati principi che costituiscono criteri guida per i comuni nei complessi rapporti allo stato intercorrenti tra enti locali ed organismi comunque partecipati impongono, soprattutto nel caso in specie, di improntare la politica di bilancio del comune di Agna ad una attenta analisi circa la possibilità di poter riscuotere i crediti e tenendo conto delle perdite contabilizzate dalle società partecipate dall'ente.

Allo stato, infatti, una costruzione degli equilibri di bilancio che non tenga conto della difficoltà nella riscossione di detti crediti e dalle perdite subite da dette partecipazioni, espone l'ente a possibili crisi di liquidità. Fenomeno quest'ultimo, come sopra rilevato e come ben descritto dalla stesso comune, che ha imposto nell'esercizio finanziario 2011 un uso ripetuto delle anticipazioni di tesoreria con oneri a carico dell'amministrazione ma che, soprattutto, potrebbe aver determinato un potenziale *vulnus* agli equilibri di bilancio. Detto effetto, appare in grado di favorire ricadute negative sugli equilibri e di minare anche la capacità dell'ente di far fronte alle proprie obbligazioni future. Peraltro, nel caso del comune di Bovolenta sono utili le indicazioni fornite da questa Sezione sempre nella richiamata deliberazione n. 903/2012/INPR per la parte inerente la corretta modalità di iscrizione dei residui a bilancio. In detta deliberazione si afferma infatti che "i residui riportati nel bilancio concorrono a formare il risultato di amministrazione che l'ente può applicare ed utilizzare negli esercizi successivi; in relazione, soprattutto, ai residui attivi (entrate accertate e non incassate) 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 debba procedere ad una particolare operazione di riaccertamento degli stessi. Tale operazione di riaccertamento, in relazione ai residui 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 del TUEL). Considerata la finalità della norma, risulta evidente che debba trattarsi di un controllo sostanziale e non solo formale. Infatti, 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 il credito ove, di fatto, non sia 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). Scaduto tale termine il credito deve essere eliminato anche dal Conto del patrimonio, con contestuale riduzione del patrimonio. Per questi motivi, 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 con un ragionevole grado di certezza.

Sul punto, ricorda la Sezione che in termini generali, il verificarsi di una situazione di squilibrio nella quale le spese correnti sono superiori alle entrate ordinarie evidenzia l'esistenza di un'anomalia gestionale che può essere temporanea o duratura.

Nel primo caso (disequilibrio temporaneo) è sufficiente ricercare le cause della situazione di squilibrio che può essere determinata da incrementi di spesa eccezionali o da una imprevista riduzione delle entrate e porre in essere interventi di natura eccezionale che possono consistere in riduzioni di spesa, laddove possibile, o nell'utilizzo di entrate patrimoniali di Titolo IV per garantire l'equilibrio.

Nel secondo caso (disequilibrio duraturo) la questione è più complicata poiché se lo squilibrio si ripete nel tempo è sicuro indice di una spesa che è divenuta strutturalmente superiore alle entrate ed i rimedi che l'ente deve adottare debbono essere maggiormente incisivi e complessi poiché devono consistere, alternativamente o congiuntamente, in una

progressiva riduzione della spesa o in un aumento delle entrate ordinarie (primi tre Titoli).

L'ente, pertanto, è chiamato a garantire gli effettivi equilibri del bilancio di competenza, il cui mantenimento è finalizzato in definitiva a garantire gli stessi equilibri di cassa: il bilancio di un ente locale è infatti l'evidenza contabile di posizioni giuridiche attive e passive non semplicemente sussistenti in diritto, ma concretamente realizzabili. L'attività di gestione dello stesso, legittimata ad essere svolta entro i limiti autorizzatori del bilancio medesimo, garantendo l'equilibrio permanente tra le entrate e le spese, tra fonti ed impieghi, impone l'adozione dei necessari interventi di riequilibrio, qualora durante la gestione si manifestino minori entrate o maggiori spese rispetto alle previsioni iniziali.

Alla luce di quanto evidenziato emerge che il comune di Bovolenta (PD) deve valutare attentamente, anche in relazione alle difficoltà che sembrano emergere dal complesso rapporto con la società *Attiva Spa*, se i crediti vantati da detta società ed iscritti in bilancio siano in grado, alterando il risultato di amministrazione, di alimentare una situazione di disequilibrio duraturo. In tal caso, come sembra emergere *per tabulas*, per il comune di Bovolenta sarebbe auspicabile una prudente loro valutazione al fine della costituzione di un apposito Fondo Svalutazione crediti o di un incremento di quello già esistente.

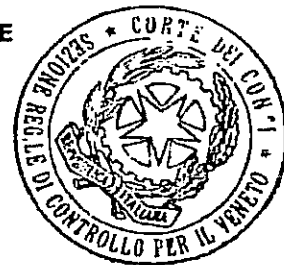
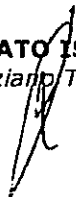
Detto accorgimento consentirebbe di impedire all'ente di costruire i propri equilibri di bilancio contando sulla contabilizzazione di residui attivi di dubbia esigibilità (se non in relazione al *quantum* ma, invece, al *quando* della riscuotibilità).

Ciò in quanto il principio della prudenza e di converso quello della veridicità, che devono trovare applicazione in tutto il sistema di bilancio, esigono che nel documento di previsione debbano essere iscritte solo le entrate che si prevede siano accertabili nel periodo amministrativo considerato. In realtà non è solo l'attendibilità delle previsioni - per i motivi sopra indicati - ad essere compromessa, ma anche il computo dei valori rilevanti al fine del calcolo del Patto di stabilità. Infatti è di logica intuizione che questi ultimi siano totalmente travisati ove vengano immessi elementi che non attengono alla corretta contabilizzazione di poste che la legge ritiene invece rilevanti a tal fine.

Al riguardo la Sezione non può fare a meno di sottolineare come le verifiche della Corte dei conti dirette ad accertare il rispetto del patto di stabilità interno possono estendersi all'esame della natura sostanziale delle entrate e delle spese escluse dai vincoli in applicazione del principio generale di prevalenza della sostanza sulla forma (deliberazione n. 588/2012). Alla stregua di ciò quindi potrebbe ricorrere una evidente fattispecie elusiva, secondo le indicazioni contenute nella circolare MEF n. 5/2012, nei casi (...) di accertamenti effettuati in assenza dei presupposti indicati dall'articolo 179 del Testo unico degli enti locali.

Peraltro anche l'attuale art. 147 del TUEL, riscritto dal D.L. 174/2012, convertito nella L. 7 dicembre 2012, n. 213, prevede esplicitamente l'obiettivo di "... c) 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."

**IL MAGISTRATO ISTRUTTORE**  
Dott. Tiziano Tessaro



Deliberazione n. 681 /2014/PRSE



REPUBBLICA ITALIANA

LA

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza dell'8 ottobre 2014, composta da:

Dott. Claudio IAFOLLA	Presidente
Dott.ssa Elena BRANDOLINI	Consigliere
Dott. Giampiero PIZZICONI	Primo Referendario
Dott. Tiziano TESSARO	Primo Referendario, relatore
<del>Dott. Francesco MAFFEI</del>	<del>Referendario</del>
<del>Dott.ssa Francesca DIMITA</del>	<del>Referendario</del>
Dott.ssa Daniela ALBERGHINI	Referendario

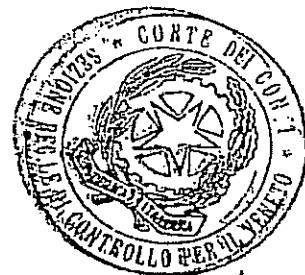
VISTO l'art. 100 delle Costituzione;

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 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. 18/SEZAUT/2013/INPR del 12 luglio 2013 recante "*le linee guida, i relativi questionari ed i criteri cui devono attenersi, ai sensi dell'art. 1, comma 167, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (finanziaria 2006) gli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali nella predisposizione di una relazione sul rendiconto dell'esercizio 2012 ed i questionari allegati (questionari per le province; questionari per i comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti; questionari per i comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti)*".

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

ESAMINATA la relazione sul rendiconto di gestione per l'esercizio finanziario 2012, redatta dall'organo di revisione del Comune di Bovolenta (PD) sulla base dei criteri indicati dalla Sezione delle

Autonomie con la deliberazione sopra indicata;

VISTA la nota in data 24 giugno 2014 prot. n. 5273, con la quale il magistrato istruttore chiedeva notizie e chiarimenti al suindicato Comune;

VISTA la richiesta di proroga fatta pervenire dall'Amministrazione comunale con nota del 13 agosto 2014 prot. n. 2608 (acquisita al prot. C.d.c. n. 6385 del 13 agosto 2014);

VISTE le deduzioni fatte pervenire dall'Amministrazione comunale con nota del 5 settembre 2014 (acquisita al prot. C.d.c. n. 6815 dell'8 settembre 2014);

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 83/2014, che ha deferito la questione all'esame collegiale della Sezione regionale di controllo per il Veneto;

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;

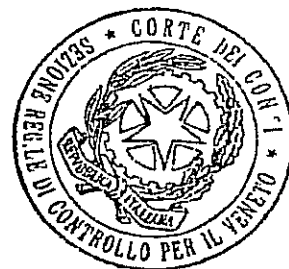
RITENUTO necessario che il magistrato istruttore/relatore invii al Comune sopra indicato una specifica nota in cui vengano esposte le irregolarità riscontrate;

PQM

La Sezione regionale di controllo per il Veneto

DISPONE

Che il Magistrato relatore invii apposita nota in cui vengano esposte le irregolarità riscontrate 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 Bovolenta (PD).

Così deliberato in Venezia, nella Camera di Consiglio dell'8 ottobre 2014.

Il magistrato relatore

Dott. Tiziano Tessaro



Depositato in Segreteria il 15/10/2014

IL DIRETTORE DI SEGreteria

(Dott.ssa Raffaella Brandolese)



Il Presidente

Dott. Claudio Iafolla

