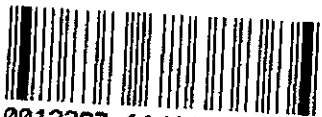




CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

CORTE DEI CONTI



0012297-11/11/2015-SC_LOM-T87-P

Al Revisore dei Conti

Al Sindaco

Al Responsabile dell'Area Finanziaria

del Comune di Annicco

Oggetto: trasmissione deliberazione 392/2015/PRSE

Si trasmette la deliberazione n. 392 del 10 novembre 2015 emessa dalla Sezione regionale del controllo per la Lombardia.

Il Funzionario incaricato

Dott.ssa Monica Crivellari

Milano, 11 novembre 2015





REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
IN
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott.ssa Simonetta Rosa

dott.ssa Laura De Rentis

dott. Donato Centrone

dott. Andrea Luberti

dott. Paolo Bertozzi

dott. Cristian Pettinari

dott. Giovanni Guida

dott.ssa Sara Raffaella Molinaro

Presidente

Primo Referendario (relatore)

Referendario

Referendario

Referendario

Referendario

Referendario

Referendario



nell'adunanza pubblica del 13 ottobre 2015

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 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004, da ultimo modificata con deliberazione del Consiglio di Presidenza n.229 dell'11 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;

Udito il relatore, primo referendario dott.ssa Laura De Rentis.

FATTO

In sede di esame del questionario relativo al rendiconto 2013 trasmesso dall'Organo di revisione del Comune di Annicco (CR) e redatto ai sensi dell'articolo 1, commi 166 e ss.

della legge 23 dicembre 2005 n. 266 (Finanziaria 2006), sono emerse criticità che sono state oggetto di specifica istruttoria.

In particolare, con richiesta del 28 agosto 2015 (prot. n. 9487), il Magistrato istruttore ha chiesto all'Organo di revisione di fornire delucidazioni in merito:

- alle perdite d'esercizio registrate dal Consorzio intercomunale Sviluppo Economico (€ -636.295,00), nonché di evidenziare l'eventuale impatto che dette perdite hanno avuto sul bilancio dell'ente locale in ragione della quota di partecipazione detenuta.
- alle anticipazioni di tesoreria indicando le ragioni della sofferenza di liquidità e i provvedimenti adottati dall'ente;
- spiegare i motivi della lenta riscossione dell'evasione tributaria;
- natura dei residui attivi ante 2011, fornire l'elenco dettagliato, con particolare riguardo ai residui del titolo I e del titolo III, e precisando ogni elemento utile ad accertare l'effettività dei residui stessi ed il loro grado di riscuotibilità;
- alla costituzione del fondo svalutazione crediti per un importo inferiore rispetto a quello previsto ai sensi dell'art. 6 comma 17 del D.L. 95/2012.

L'Organo di revisione, con nota del 7 settembre (prot. n. 9684), ha riferito che:

- Il ricorso all'anticipazione di tesoreria è stato attivato solo dall'esercizio 2012. Le cause che hanno portato al suo utilizzo possono essere attribuite alla riscossione delle tasse sempre più tardiva durante l'anno ed al ritardo dei pagamenti da parte dello Stato sia dei contributi di competenza sia delle compensazioni per mancanza di entrate da parte dei Comuni (es. IMU). Si cerca di monitorare continuamente le entrate con emissione di solleciti ed eventuale inizio immediato del contenzioso;
- Per quanto riguarda il recupero dell'evasione tributaria la parte del contenzioso che presenta maggiore difficoltà di riscossione, ma che è anche quella più cospicua è quella relativa ad immobili legati a società. Alcune chiedono rateizzazioni, per altre l'ente è in fase di iscrizione al passivo come creditore privilegiato in fase di liquidazione o fallimento;
- Per quel che riguarda la gestione dei residui l'organo di revisione ha inviato un elenco dettagliato dei residui anteriori al 2011, separato per ciascun titolo con motivazioni e somma residua da riscuotere ad oggi;
- Il fondo svalutazione crediti è stato calcolato in fase di predisposizione bilancio 2013 in base alla percentuale del 25% dei residui attivi risultanti in essere alla data di costituzione del bilancio tit. 1° e 3° anno 2007 e precedenti; considerando estraneo al calcolo il quinquennio 2012-2011-2010-2009-2008;
- Relativamente al consorzio intercomunale Sviluppo Economico le motivazioni sono state evidenziate nella corrispondenza inviata a codesta Corte dal Comune

di Soresina che detiene la maggiore quota di partecipazione (vedi delibera vs. deliberazione n. 257 del 30/7/2015). Dato atto che questo Ente detiene una percentuale minima di partecipazione, si assicura comunque un monitoraggio assiduo e costante sull'andamento della gestione del Consorzio in fase di liquidazione.

Il magistrato istruttore, in data 23 settembre 2015, presentava al Presidente di Sezione richiesta di deferimento dell'ente locale per l'esame collegiale in ordine alle anticipazioni di tesoreria, ai residui attivi ante 2011 iscritti al titolo I e III di importo complessivo superiore al risultato di amministrazione e alla partecipazione al Consorzio Intercomunale Sviluppo Economico.

Con ordinanza n. 177 del 29 settembre 2015 il Presidente convocava il Comune di Annicco per l'adunanza del 13 ottobre 2015.

In data 12 ottobre 2015 l'organo di revisione del comune di Annicco inviava memorie con le quali conferma quanto già comunicato in risposta istruttoria.

Alla richiamata adunanza nessun rappresentante dell'ente locale è comparso.

DIRITTO

I) Premessa sulla natura del controllo delle Sezioni regionali della Corte dei conti.

La legge 23 dicembre 2005, n. 266, all'art. 1, co. 166 ha previsto che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, "ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica", svolgano verifiche ed accertamenti sulla gestione finanziaria degli Enti locali, esaminando, per il tramite delle relazioni trasmesse dagli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali (co. 166), i bilanci di previsione ed i rendiconti. Giova precisare che la magistratura contabile ha sviluppato le verifiche sulla gestione finanziaria degli Enti locali, in linea con le previsioni contenute nell'art. 7, co. 7 della legge 5 giugno 2003, n. 131, quale controllo ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità, che ha la caratteristica di finalizzare le verifiche della magistratura contabile all'adozione di effettive misure correttive da parte degli Enti interessati.

L'art 3, co. 1 lett. e) del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, ha introdotto nel TUEL l'art. 148-bis, significativamente intitolato "Rafforzamento del controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria degli enti locali", il quale prevede che "Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti esaminano i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi degli enti locali ai sensi dell'articolo 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, per la verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, della sostenibilità dell'indebitamento, dell'assenza di

irregolarità, suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti". Ai fini della verifica in questione la magistratura contabile deve accertare che "i rendiconti degli enti locali tengano conto anche delle partecipazioni in società controllate e alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici per la collettività locale e di servizi strumentali all'ente".

In base all'art. 148 *bis*, comma 3, del TUEL, qualora le Sezioni regionali della Corte accertino la sussistenza "di squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spese, della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria, o del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno", gli Enti locali interessati sono tenuti ad adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione della delibera di accertamento, "i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio", e a trasmettere alla Corte i provvedimenti adottati in modo che la magistratura contabile possa verificare, nei successivi trenta giorni, se gli stessi sono idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio. In caso di mancata trasmissione dei provvedimenti correttivi o di esito negativo della valutazione, "è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria".

Come precisato dalla Corte Costituzionale (sentenza n. 60/2013), 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, estese alla generalità degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale, ascrivibili a controlli di natura preventiva finalizzati ad evitare danni irreparabili all'equilibrio di bilancio. Tali controlli si collocano, pertanto, su un piano nettamente distinto rispetto al controllo sulla gestione amministrativa di natura collaborativa, almeno per quel che riguarda gli esiti del controllo spettante alla Corte dei conti sulla legittimità e sulla regolarità dei conti. Queste verifiche sui bilanci degli enti territoriali sono compatibili con l'autonomia di Regioni, Province e Comuni, in forza del supremo interesse alla legalità costituzionale - finanziaria e alla tutela dell'unità economica della Repubblica perseguito dai suddetti controlli di questa Corte in riferimento agli artt. 81, 119 e 120 Cost. Alla Corte dei conti è, infatti, attribuito il vaglio sull'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche a tutela dell'unità economica della Repubblica, in riferimento a parametri costituzionali (artt. 81, 119 e 120 Cost.) e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (artt. 11 e 117, primo comma, Cost.): equilibrio e vincoli che trovano generale presidio nel sindacato della Corte dei conti quale magistratura neutrale ed indipendente, garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico. Tali prerogative assumono ancora maggior rilievo nel quadro delineato dall'art. 2, comma 1, della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di



bilancio nella Carta costituzionale), che, nel comma premesso all'art. 97 Cost., richiama il complesso delle pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, ad assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico.

Qualora le irregolarità esaminate dalla Sezione regionale non siano così gravi da rendere necessaria l'adozione della pronuncia di accertamento prevista dall'art. 148 *bis*, co. 3 del TUEL, siffatta funzione del controllo sui bilanci di questa Corte suggerisce di segnalare agli Enti anche irregolarità contabili non gravi o meri sintomi di precarietà, soprattutto se accompagnate e potenziate da sintomi di criticità o da difficoltà gestionali, anche al fine di prevenire l'insorgenza di situazioni di deficitarietà o di squilibrio, idonee a pregiudicare la sana gestione finanziaria che deve caratterizzare l'amministrazione di ciascun Ente.

In ogni caso, l'Ente Interessato è tenuto a valutare le segnalazioni che riceve con la deliberazione di questa Sezione che constata irregolarità finanziarie nonché a porre in essere interventi idonei per addivenire al loro superamento.

II) Criticità afferenti la partecipazione dell'ente locale al Consorzio C.I.S.E. in liquidazione.

Chiarita la natura del controllo svolto dalle Sezioni regionali della Corte dei conti sulla gestione degli enti locali, con riferimento alla partecipazione dell'ente comunale al Consorzio Intercomunale per lo Sviluppo Economico (d'ora in avanti C.I.S.E.), si evidenziano le criticità che seguono, procedendo *in primis* a ricostruire l'attuale stato in cui si trova detto consorzio (avvalendosi anche della documentazione acquisita nel corso dell'istruttoria sul consuntivo 2012 del comune di Soresina, conclusasi con la deliberazione di questa Sezione n. 257/PRSE del 30.7.2015) e, successivamente, a vagliare i riflessi che le perdite del Consorzio possano avere sul bilancio dell'ente locale che vi partecipa.

a) Il C.I.S.E. e la sua messa in liquidazione.

I comuni di Annicco, Azzanello, Cappella Cantone, Casalmorano, Castelvisconti, Cumignano sul Naviglio, Genivolta, San Bassano, Soresina, Trigolo, il 22 maggio 2004 costituiscono il C.I.S.E. dotandolo di un capitale pari ad euro 52.000 ed individuando la sede legale presso la società "Soresina Reti e Impianti S.p.A.", partecipata al 100% dal Comune di Soresina. Il Comune di Soresina detiene la partecipazione più significativa, pari al 38,2%, mentre gli altri comuni hanno una partecipazione che varia tra lo 0,48% di Castelvisconti e il 14,1% di Cappella Cantone. Il comune di Annicco, in particolare, detiene una partecipazione del 8,70%.

Il Consorzio, avente personalità giuridica ed autonomia imprenditoriale, nasce "quale soggetto idoneo per l'ottenimento dei contributi in conto capitale" che la Regione Lombardia eroga per l'attuazione degli interventi di cui all'art. 2 comma 1 lett. A) della L.R. 16/12/1996, n. 35 "Interventi regionali per lo sviluppo delle imprese minori". Lo stesso C.I.S.E. recepisce gli obiettivi dell'Accordo di programma sottoscritto il 24-01-

2001, tra i medesimi comuni, per la realizzazione di un'area sovracomunale per insediamenti produttivi localizzata nel territorio di Cappella Cantone in località "Casetta Rossa".

Più specificatamente, con riferimento alla suddetta area, il Consorzio avrebbe dovuto svolgere le seguenti attività: elaborazione di studi e progetti inerenti le aree da urbanizzare; individuazione ed acquisizione dei terreni e degli immobili occorrenti per l'insediamento delle singole aziende e per le dotazioni infrastrutturali di servizio, anche con il ricorso ad espropri, nell'ambito della vigente legislazione; realizzazione delle aree industriali e commercializzazione degli spazi realizzati presso gli operatori economici, mediante idonee azioni di promozione, volte a favorire l'insediamento delle imprese nell'area; ricerca di contributi ed altre forme di agevolazione, nonché di finanziamenti, per la realizzazione la promozione di aree produttive; sviluppo dell'occupazione, in via prioritaria dei residenti all'interno del territorio degli enti consorziati.

Con decreto regionale n. 5429 del 13 aprile 2005, la Regione Lombardia concede un contributo per € 2.136.890,00 da erogarsi in tre tranches (ultima il 31 dicembre 2007).

L'11 luglio 2005 il C.I.S.E. sottoscrive una convenzione con LA.RI. Immobiliare S.r.l. per la realizzazione delle opere di urbanizzazione da parte del C.I.S.E., il cui costo è da ripartire tra i due soggetti, in proporzione alla superficie posseduta.

Il 7 aprile 2006 l'Assemblea consortile approva la compartecipazione per la realizzazione delle opere di consolidamento e sviluppo del Piano degli Insediamenti Produttivi Sovracomunale (P.I.P.S.), per un importo di € 750.000, per il tratto di strada che va dalla rotatoria di Olzano alla intersezione sulla SP 47 e, per l'importo di € 250.000, per la tangenziale di Casalmorano.

Il 29 dicembre 2006, viene sottoscritto il Protocollo d'intesa tra il C.I.S.E. e Soresina Reti e Impianti S.p.A. che definisce reciproci impegni e le modalità di pagamento della somma di € 750.000. Soresina Reti e Impianti S.p.A. sarà il soggetto attuatore degli interventi individuati per conto del Comune di Soresina.

Nella Relazione sulla gestione del bilancio dell'esercizio 2007 si legge che è stato erogato il saldo del contributo regionale e che sono stati realizzati lavori di appalto per circa € 2.400.000. Al 31 dicembre 2007 la perdita d'esercizio era di € 147.185, la differenza tra valore e costi della produzione di € 107.767, gli interessi ed oneri finanziari di € 290.177, i debiti verso le banche di € 5.313.228, il patrimonio netto € 1.022.491.

Il C.d.A., in sede di presa d'atto della situazione patrimoniale al 31/12/2009 e triennale 2010/12, rileva che *"la chiusura è prevista per il 2012 anziché la seconda metà del 2011 a causa del perdurare della crisi e che comunque nelle previsioni il bilancio si chiuderà con un attivo di circa 47.000,00 euro"*. Nella nota integrativa al bilancio 2009, in particolare, si legge:

- dell'apertura di credito in c/c in favore del Consorzio, con garanzia ipotecaria di € 7.500.000; più nello specifico la Banca Popolare di Cremona, per il rinnovo del finanziamento relativo all'area PIPS, ha iscritto un'ipoteca sugli immobili di proprietà del Consorzio siti nel comune di Cappella Cantone;
- che sono stati utilizzati euro 250.000 del contributo regionale per il concorso alla realizzazione della strada di consolidamento tra Cappella Cantone e Casalmorano;
- del maggior utilizzo dell'anticipazione di cassa dovuto alla quasi completa realizzazione dei lavori di urbanizzazione precedentemente appaltati.

Al 31 dicembre 2009 la perdita d'esercizio era di € 111.032 (o € 109.667 per correzione postuma), la differenza tra valore e costi della produzione di (meno) € 13.242, gli interessi ed oneri finanziari di € 160.738, i debiti verso le banche di € 6.499.227, il patrimonio netto € 792.184.

Il C.d.A., nella Situazione patrimoniale al 31/12/2010 e triennale 2011/13, puntualizza "che si è previsto di completare le vendite per il 2013 anziché nel 2012 e che comunque nelle previsioni il bilancio si chiuderà con un attivo di circa 16.000,00 euro".

L'Assemblea, in occasione dell'approvazione del bilancio 2010, propone delle riflessioni sulla "natura e l'entità delle spese di gestione con particolare attenzione ai costi relativi al consulente A.S.P.M. che fin dall'inizio ha gestito le fasi progettuali ed amministrative e ha fornito il supporto logistico, mettendo a disposizione del C.I.S.E. alcuni locali, costi che attualmente ammontano a circa € 50.000 [Omissis] essendo ormai ultimati i lavori di realizzazione dell'area, l'impegno del consulente è limitato e quindi il C.I.S.E. è in trattativa per addivenire ad una riduzione di costi già a partire dal 2011."

Sempre nel verbale della stessa seduta dell'assemblea si legge che è stata concessa "ipoteca sugli ultimi circa 20.000 mq liberi in cambio di un allargamento del fido di € 300.000 che permetterà al Consorzio, in mancanza di vendite, una sopravvivenza di circa diciotto mesi".

Al 31 dicembre 2010 la perdita d'esercizio era di € 376.484, la differenza tra valore e costi della produzione di (meno) € 263.601, gli interessi ed oneri finanziari di € 162.208, i debiti verso le banche di € 4.857.277, il patrimonio netto € 415.700. Nella nota integrativa al bilancio 2011 si legge che si è reso necessario procedere ad un'ulteriore apertura di credito di € 300.000.

Al 31 dicembre 2011 la perdita d'esercizio era di € 272.953, la differenza tra valore e costi della produzione di (meno) € 129.301, gli interessi ed oneri finanziari di € 156.701, i debiti verso le banche di € 5.138.535, il patrimonio netto € 142.747.

Dalla nota integrativa al bilancio 2012 si apprende che non sono state cedute aree produttive e si comincia ad intaccare il Fondo per rischi ed oneri futuri. Agli amministratori non viene liquidato il compenso per € 18.836.

In sintesi, il Consorzio Intercomunale Sviluppo Economico (C.I.S.E.) chiude gli esercizi contabili dal 2007 in poi in perdita di esercizio e riporta un'importante esposizione debitoria verso la Banca Popolare di Cremona, ammontante al 31 marzo 2014 a circa 6 milioni di Euro.

Il cumulo di perdite dal 2007 ad oggi ha azzerato il patrimonio netto. Al 31 dicembre 2012, la perdita d'esercizio era di € 126.718 -la differenza tra valore e costi della produzione di (meno) € 38.312-, gli interessi ed oneri finanziari di € 128.222, i debiti verso le banche di € 5.245.160, il patrimonio netto € 16.029, inferiore al limite minimo di € 17.333,33, pari ad un terzo del capitale di dotazione.

Lo scioglimento del Consorzio è stato deliberato dall'Assemblea il 28 febbraio 2014 e contestualmente, è stata avviata la liquidazione volontaria del Consorzio medesimo.

Nel corso dell'istruttoria svolta nei confronti del comune di Soresina (conclusasi con la deliberazione di questa Sezione Lombardia/2577/2015/PRSE), il liquidatore *pro tempore* ha inviato una stringata nota del seguente tenore: "attraverso il C.I.S.E., dalla sua costituzione ad oggi, non si è ottenuto uno sviluppo industriale nel territorio di competenza e che è prevedibile - a causa dello stato di crisi nel nostro paese con il blocco dell'economia soprattutto nei campi industriali ed edilizi - che tale situazione non possa che perdurare nel breve e nel medio periodo"; inoltre, a causa del "perdurare della situazione di stagnazione economica, non si è avuta la vendita di lotti" e "non è assolutamente prevedibile che tali vendite possano avvenire nel breve o medio periodo".

Dopo la presa d'atto della critica situazione in cui versa l'ente in liquidazione, lo scrivente si limita ad affermare "di voler procedere allo scioglimento ed alla liquidazione del Consorzio Intercomunale Sviluppo Economico operando a tal fine nel pieno rispetto di criteri economici che comportino - con il fermo di ogni attività se in corso, la valutazione di ogni possibile strategia, il sondaggio di ogni disponibilità riducendo al minimo le spese - la vendita di tutto il patrimonio del C.I.S.E."

Questa Sezione ritiene che le generiche affermazioni del liquidatore non appaiono sufficienti per far fronte alla grave situazione in cui versa l'organismo consortile in esame. Basta rilevare che dal questionario sul consuntivo per l'anno 2013 del Comune di Azzanello, emerge che il C.I.S.E. registra perdite per € 636.295,00. In buona sostanza, la situazione finanziaria del consorzio è destinata solo ad aggravarsi stante l'incrementarsi degli oneri finanziari per l'indebitamento contratto con l'istituto di credito. Situazione, d'altra parte, confermata dal liquidatore laddove scrive che è "noto che da anni i bilanci del C.I.S.E. hanno un andamento negativo" e "che, non modificandosi il contesto, inevitabilmente si avrà un incremento delle perdite".

Pur non rientrando nella giurisdizione della Magistratura contabile la competenza circa la sussistenza o meno dei presupposti soggettivi ed oggettivi previsti dalla legge per l'attivazione di eventuali procedure di liquidazione concorsuale del Consorzio C.I.S.E.,

questa Sezione, tuttavia, rileva che il procrastinarsi della fase liquidatoria, senza una puntuale individuazione delle passività ed attività facenti capo al Consorzio, non può che aggravare la situazione in cui versa l'ente in liquidazione anche nell'ottica dell'esperimento di eventuali azioni giudiziarie. Dunque, anche in conformità dello statuto del C.I.S.E., è quanto meno opportuno che il liquidatore *pro tempore* sottoponga all'assemblea consortile un programma di liquidazione più dettagliato e ponderato.

b) Rappresentazione contabile della partecipazione al C.I.S.E. da parte dell'ente locale consorziato.

La grave situazione economica-finanziaria in cui versa il Consorzio C.I.S.E. in liquidazione impone a questa Sezione di invitare l'ente locale consorziato a conformarsi alle regole prudenziali che seguono al fine di garantire la corretta rappresentazione contabile della potenziale passività che potrebbero scaturire dalla detenzione della partecipazione in parola.

1. In primo luogo, l'ente locale consorziato ha il dovere di procedere ad un'attenta verifica per accertare se - negli anni in cui il Consorzio è stato operativo - si è esposto direttamente nei confronti di soggetti terzi rilasciando garanzie per i debiti contratti dall'ente consortile.
2. In secondo luogo, a prescindere dall'esposizione diretta per il rilascio di garanzie tipiche o atipiche, è opportuno che l'ente locale, in via prudenziale, individui idonee coperture finanziarie per potenziali passività che potrebbero sorgere con la liquidazione del Consorzio C.I.S.E..

Con riferimento a quest'ultimo punto, il Collegio si limita ad osservare che la valutazione sulla eventuale sussistenza della responsabilità patrimoniale dell'ente consorziato per le passività dell'ente consortile presupporrebbe una disamina dell'attività negoziale posta in essere dal C.I.S.E. nel contraddittorio con i terzi creditori e, quindi, per sua natura detta valutazione non è riconducibile all'area della giurisdizione contabile.

Tuttavia, come già ampiamente detto nel punto *sub 1)* della motivazione della presente delibera, compete a questa Sezione valutare la corretta rappresentazione contabile delle passività, anche solo potenziali, che potrebbero derivare dalla partecipazione ad organismi partecipati.

In quest'ottica, la Sezione non può che invitare ciascun ente locale interessato a tenere conto sia della disciplina codicistica che regola la responsabilità patrimoniale dei consorzi e dei consorziati verso i soggetti terzi, sia degli impegni assunti con la convenzione per la costituzione del Consorzio e con l'approvazione del relativo statuto verso la generalità dei terzi stante il suo deposito presso il registro delle imprese.

In relazione al primo profilo si ricorda che al Consorzio partecipato da enti pubblici territoriali - se non assume la forma di società consortile ma si iscrive nel registro dell'imprese per svolgere attività imprenditoriale - si applica la disciplina contenuta nel

codice civile agli artt. 2612 e ss. cod. civ.. In particolare, viene in rilievo l'art. 2615 c.c. che sotto la rubrica "responsabilità verso i terzi", nei due commi che seguono, opera un distinguo in relazione all'attività negoziale del Consorzio a seconda che detto ente abbia agito esclusivamente in suo nome (e, quindi, sancisce l'esclusiva responsabilità del Consorzio, con la conseguente responsabilità del fondo consortile escludendo la responsabilità dei soggetti consorziati) o, al contrario, abbia agito per conto dei singoli consorziati (e, quindi, anche i singoli consorziati rispondono direttamente dell'obbligazioni assunte dal Consorzio che ha agito quale mero mandatario dei consorziati medesimi).

In relazione al secondo profilo, invece, occorre richiamare l'art. 16, secondo periodo, della convenzione per la costituzione del Consorzio intercomunale sviluppo economico (stipulata in data 22 maggio 2004 innanzi al segretario generale del Comune di Soresina) che recita: "gli enti consorziati convengono che, qualora le perdite di esercizio del Consorzio non siano colmabili mediante l'utilizzo delle riserve e di non oltre un terzo del capitale di dotazione, provvederanno alla copertura delle perdite eccedenti con appositi stanziamenti sui propri bilanci, in misura proporzionale alle quote di partecipazione al Consorzio, finalizzati all'integrazione del capitale di dotazione".

Infine, con specifico riferimento alla fase liquidatoria, si segnala l'art. 25 dello Statuto del C.I.S.E. che ne disciplina lo scioglimento. In particolare, il quarto periodo stabilisce che "l'Assemblea approva il progetto di liquidazione predisposto dai liquidatori e delibera in merito alla ripartizione dell'attivo (o del passivo) residuo in proporzione alle quote di ciascun Comune consorziato".

In realtà, lo stato di liquidazione della società non impone, in caso di emersione di perdite di esercizio, l'accantonamento a fondo rischi prescritto dalla legge di stabilità per il 2014; infatti, il quarto periodo del comma 551, dell'art. 1 della l. n. 147/2013, stabilisce che "importo accantonato è reso disponibile in misura proporzionale alla quota di partecipazione nel caso in cui (.....) il soggetto partecipato sia posto in liquidazione". Inoltre, in fase di liquidazione, assume rilievo il concetto di passività, piuttosto che quello di perdita.

Tuttavia, anche alla luce dei nuovi principi contabili, allegati al d.lgs. n. 118 del 2011, come aggiornati dal d.lgs. n. 126 del 2014, è prudente e, quindi, opportuno che il Comune proceda ad accantonare risorse in un fondo rischi per far fronte quantomeno alle eventuali conseguenze pregiudizievoli per l'ente partecipante che possano derivare dalla fase liquidatoria, essendo la stessa per sua natura di esito incerto. La disciplina sull'armonizzazione, nell'ottica di valorizzare gli strumenti che permettono di coniugare programmazione e flessibilità di bilancio, ha previsto l'istituto del fondo per spese potenziali (art. 167 Tuel) che, riprendendo criteri di iscrizione propri della contabilità economico-patrimoniale, permette agli enti locali di stanziare nella missione "Fondi e accantonamenti", programma "Altri fondi", accantonamenti riguardanti passività solo

potenziali, che, a fine esercizio, in caso di mancato prelievo, confluiscono nella quota accantonata del risultato di amministrazione (quando si accerta che la spesa potenziale non può verificarsi, la corrispondente quota del risultato di amministrazione è liberata dal vincolo). La descritta esigenza di prudenza è poi ripresa nel Principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria (allegato 4/2 al d.lgs. n. 118 del 2011, paragrafo 5.1, lett. h) (in questo senso, cfr. Lombardia/ 269/2015/PRSP del 27 agosto 2015 che, a sua volta, richiama C. Conti, sez. contr. Liguria n. 53/2015/PAR).

In conclusione, alla luce del quadro normativo e negoziale di riferimento sin qui richiamato, l'ente locale deve prudenzialmente attivarsi per individuare idonei mezzi di copertura per le potenziali passività che potrebbero sorgere dalla liquidazione del Consorzio C.I.S.E. (art. 26 dello Statuto del consorzio). Detta prescrizione di accantonare predeterminate risorse in specifici fondi rischi è imposta all'ente locale, quanto meno, per ragioni di prudenza tese a preservare gli equilibri di bilancio. Differente è, invece, la valutazione che lo medesimo ente socio deve compiere ai fini della concreta destinazione di tali risorse a favore dell'organismo partecipato, anche in stato di liquidazione. In questo caso, non rientra nella giurisdizione di questa Corte valutare in concreto se sussiste un obbligo di ripiano delle perdite o di copertura delle passività a carico del comune consorzio.

III) Altre irregolarità della gestione finanziaria

L'esame della relazione redatta ai sensi dell'art. 1, comma 166 della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria per il 2006) dall'organo di revisione dei conti del Comune di Annico in ordine alle risultanze del Rendiconto relativo all'esercizio 2013 presenta queste ulteriori criticità.

A) Anticipazione di tesoreria ripetuta nel tempo.

Questa Sezione, da tempo (ex multis deliberazione del 23 giugno 2008, n. 121), ricorda che l'anticipazione di tesoreria è una forma di finanziamento a breve termine, cui l'ente ricorre per far fronte a momentanei problemi di liquidità e può essere ottenuta previa richiesta corredata da una delibera di Giunta. Sulla somma concessa in anticipazione maturano interessi passivi per il periodo nel quale essa viene effettivamente utilizzata. Ai sensi dell'art. 195 TUEL, inoltre, il comune può ricorrere all'utilizzo di entrate a specifica destinazione, prima di utilizzare le anticipazioni di tesoreria.

Nel corso dell'istruttoria si è potuto accertare che sono state richieste anticipazioni per un importo massimo di € 348.000,00 e per una durata di 365 giorni lavorativi.

Nel caso in esame, pur prendendo atto che il ricorso alle anticipazioni di tesoreria, alla luce di quanto affermato dall'organo di revisione, rispetta il disposto di legge, non superando il limite previsto dal primo comma dell'art. 222 del TUEL, e cioè i tre dodicesimi delle entrate accertate con riferimento ai primi tre titoli, occorre sottolineare che la fattispecie è sintomo di possibili anomalie gestionali.

La circostanza merita pertanto di essere segnalata all'attenzione del Consiglio comunale poiché il ricorso a tale forma d'indebitamento, soprattutto se reiterata nel tempo, oltre a produrre aggravio finanziario per l'ente, potrebbe costituire il sintomo di latenti squilibri nella gestione finanziaria (anche derivanti da difetti di programmazione finanziaria o da sovrastima delle entrate correnti), nonché potrebbe mascherare forme di finanziamento a medio o lungo termine.

Di conseguenza, è necessario che l'Amministrazione prosegua nell'analisi e nel monitoraggio delle cause che hanno determinato gli squilibri nella gestione di cassa, individuando l'origine degli scompensi prodotti rispetto al bilancio di competenza, distinguendo i risultati ottenuti fra parte corrente, conto capitale e partite di giro e, in termini analoghi, per quelli derivanti dalla gestione dei residui.

Solo così sarà possibile adottare le misure correttive necessarie per evitare che nel futuro si possano ripetere le disfunzioni evidenziate.

B) Mantenimento nella contabilità dell'ente di residui attivi riferiti ad esercizi anteriori al 2011, per importi significativi.

Questa Sezione, in linea generale, ricorda che la materia dei residui, sia attivi sia passivi, è di estremo rilievo nella materia dei bilanci pubblici e, in particolare, di quelli comunali (si veda, in proposito, la delibera di questa sezione n. 602/2009/PRSE del 3 settembre 2009).

Il bilancio di natura finanziaria degli enti locali deve essere redatto nel rispetto della disciplina che regola analiticamente le procedure di entrata e di spesa, anche alla luce del fatto che in numerose occasioni le attività di incasso o di pagamento non si concludono nell'esercizio nel quale sono state avviate. Conseguentemente quando le operazioni di pagamento o di incasso non avvengono nell'esercizio in corso, nel bilancio dell'esercizio successivo dell'ente le relative operazioni vengono iscritte quali residui passivi (inerenti ai pagamenti) o residui attivi (inerenti agli incassi).

Nella maggior parte dei casi la procedura dovrebbe completarsi nell'esercizio successivo, ma ove ciò non accada il residuo può essere mantenuto nel bilancio dell'ente purché la valutazione sul mantenimento del residuo avvenga sulla scorta del criterio della prudenza. Detta cautela trova la sua ratio nella circostanza che 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 incassate -, si pone la necessità che vengano mantenuti nel bilancio solo quelli che l'ente ha la ragionevole possibilità di incassare.

Nell'ottica di conferire veridicità ed attendibilità al bilancio dell'ente, il legislatore ha stabilito che al termine di ciascun esercizio, prima dell'iscrizione nel bilancio dei residui attivi e passivi, l'ente deve procedere ad una specifica operazione di riaccertamento degli stessi che, in relazione a quelli attivi, consiste nel riesame delle ragioni creditorie



dell'ente (art. 228, comma 3, TUEL: "prima dell'inserimento nel conto del bilancio dei residui attivi e passivi l'ente locale provvede all'operazione di riaccertamento degli stessi, consistente nella revisione delle ragioni del mantenimento in tutto od in parte dei residui").

L'attività di riaccertamento viene annualmente effettuata dai responsabili "dei singoli settori dell'Ente, i quali, sotto la propria responsabilità, verificano l'attuale sussistenza delle ragioni giuridiche di esistenza del credito/debito, confermandone l'iscrizione in bilancio.

L'attività di riaccertamento dei residui va condotta su ciascuna partita creditizia; infatti, considerata la finalità dell'operazione di riaccertamento questa deve concretizzarsi in 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 verificare la effettiva possibilità di riscuotere lo stesso, nonché un prudente apprezzamento delle ragioni che non hanno consentito di riscuoterlo in precedenza.

Le norme contenute nel TUEL "non forniscono indicazioni sui criteri in base ai quali un credito possa/debba essere considerato di "dubbia esigibilità" e non potrebbe essere altrimenti, essendo impossibile prevedere in astratto tutte le possibili variabili delle singole situazioni concrete. Pertanto, la qualificazione viene demandata, caso per caso, ai Dirigenti" (C. Conti, Sez. Riun. in spec. comp. sent. n. 26/2014/EL del 17 luglio 2014).

In questo senso il principio contabile n. 2, par. 31, stabilisce che "le operazioni di revisione conducono al riaccertamento delle posizioni creditorie ed all'eventuale eliminazione, totale o parziale, dei residui attivi riconosciuti insussistenti, per l'avvenuta legale estinzione o per indebito o erroneo accertamento del credito. In tal caso i responsabili dei servizi devono dare adeguata motivazione descrivendo analiticamente le procedure seguite per la realizzazione dei crediti prima della loro eliminazione totale o parziale". Il successivo principio contabile n. 3, par. 45, aggiunge che "l'operazione di riaccertamento dei residui attivi da iscrivera nel conto del bilancio è tesa alla verifica del permanere dei requisiti essenziali dell'accertamento delle entrate così come indicati nel principio contabile n. 2 e precisamente la ragione del credito, il titolo giuridico, il soggetto debitore, la somma e la scadenza. Durante tale verifica, da effettuarsi obbligatoriamente per ciascun singolo accertamento della gestione di competenza e per ciascun residuo attivo proveniente dagli anni precedenti, l'ente deve mantenere un comportamento prudente, evitando di conservare tra i residui attivi del conto del bilancio i crediti dichiarati assolutamente inesigibili, quelli controversi e quelli riconosciuti di dubbia o difficile esazione o premunirsi di costituire un fondo svalutazione crediti idoneo a bilanciare gli effetti negativi sul risultato di amministrazione che tali eliminazioni altrimenti produrrebbero".

La giurisprudenza contabile, in proposito, ha precisato che "come emerge dai principi contabili approvati dall'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali, ai fini degli equilibri di bilancio di un ente locale, i concetti di inesigibilità e dubbia esigibilità (anche definita dubbia o difficile esazione), riferiti ai residui attivi sono equipollenti, differendo tra di essi, per il compimento del termine di prescrizione" (C. Conti, Sez. Riun. in spec. comp. sent. n. 34/2014/EL del 22 ottobre 2014).

In altri termini, possono essere mantenuti tra i residui attivi solo i crediti per i quali sussista ancora, in tutto o in parte, il titolo giuridico e la possibilità di riscuoterli.

Ad ogni modo, "il legislatore non consente l'eliminazione di residui secondo metodi statistici e tale orientamento è vieppiù rafforzato dal privilegio accordato al metodo dell'adeguamento del fondo svalutazione crediti (ai sensi dell'art. 6, comma 17, del D.L. 95/2012)" (C. Conti, Sez. Riun. in spec. comp. sent. n. 34/2014/EL del 22 ottobre 2014).

In questo contesto, per l'appunto, si inserisce la novella normativa (art. 6, comma 17, D.L. n. 95/2012) che, a decorrere dall'esercizio 2012, ha previsto l'istituzione obbligatoria di un fondo svalutazione crediti non inferiore al 25 per cento dei residui attivi di cui ai titoli I e III dell'entrata, aventi anzianità superiore a 5 anni. L'istituto si basa su un criterio di ragionevolezza per cui l'aumento dell'anzianità dei residui è direttamente proporzionale all'aumentata difficoltà di riscossione.

In particolare, la consistenza del Fondo svalutazione crediti, in base ai principi contabili, deve essere pari ai residui attivi di dubbia esigibilità o di difficile esazione indipendentemente dall'esercizio di provenienza e, in aggiunta, ad una percentuale imposta dalla legge dei residui attivi ultraquinquennali dei titoli di entrata I e III "per i quali i responsabili dei servizi competenti non abbiano analiticamente certificato la perdurante sussistenza delle ragioni del credito e l'elevato tasso di riscuotibilità". Dunque, sono "possibili deroghe, previo parere motivato dei revisori, per l'esclusione dalla base di calcolo dei residui attivi in relazione ai quali i responsabili dei servizi abbiano certificato la sussistenza delle ragioni del credito e l'elevato tasso di riscuotibilità" (C. Conti, Sez. Riun. in spec. comp. sent. n. 26/2014/EL del 17 luglio 2014).

La giurisprudenza ha precisato che "il fondo svalutazione crediti ex D.L. n. 95/2012, laddove non derivante da un avanzo vincolato, è una posta passiva del bilancio di competenza, che neutralizza gli effetti positivi del mantenimento nel bilancio dell'ente di una posta attiva della gestione dei residui, attraverso il finanziamento derivante da un'entrata del bilancio di competenza" (C. Conti, Sez. Riun. in spec. comp. sent. n. 34/2014/EL del 22 ottobre 2014).

Da quanto sin qui detto, emerge chiaramente che il mantenimento di residui attivi inesigibili nel conto del bilancio incide sull'attendibilità del risultato contabile di amministrazione e sulla formazione di un avanzo di amministrazione effettivamente esistente (artt. 187 e 228, 4° comma, TUEL).



I crediti, peraltro, possono essere mantenuti nel conto del bilancio qualora sussista un avanzo vincolato tale da consentire la copertura della relativa presumibile perdita. È necessario, pertanto, che l'ente locale completi lo stralcio dal bilancio dell'esercizio di tutti i residui che non avevano e non hanno alcuna giustificazione giuridica e contabile, trattandosi di fatto di entrate che si ritiene di realizzare in futuro ma non di crediti accertati in quanto tali.

Per i rimanenti residui occorre, infine, promuovere un'attenta verifica di tutte le voci, allo scopo di tendere alla definizione contabile di quelle più datate e/a stralciare i crediti non più esigibili, mantenendo in bilancio solo quelli la cui riscossione possa essere portata a termine positivamente con un ragionevole grado di certezza.

Nel caso di specie desta preoccupazione la circostanza che l'avanzo di amministrazione, che risulta dal conto del bilancio in esame, non sarebbe neanche idoneo a coprire l'entità dei residui attivi ante 2011 ovvero di quei residui che, proprio per la loro vetustà, fanno sorgere ragionevoli dubbi sulla effettiva possibilità di riscossione. In questo senso si evidenzia che l'entità dei residui attivi ante 2011, riportati nei titoli I° e III°, ammontano ad € 165.494,85 rappresentano circa il 485% dell'avanzo di amministrazione del Comune di Annicco per l'anno 2013. Si invita, pertanto, l'ente ad avviare una rigorosa ed attenta verifica di tutte le voci classificate fra i residui attivi e mantenga nel bilancio i soli crediti esistenti per i quali non solo abbia avviato procedure per la riscossione ma che, in base agli elementi acquisiti, le stesse possano essere portate a termine positivamente.

Inoltre, con riferimento ai rapporti tra avanzo di amministrazione e residui, questa Sezione, richiamando le considerazioni svolte sopra, auspica che l'ente locale, perlomeno in relazione ai residui più anziani e a quelli in relazione ai quali sono state fraposte maggiori difficoltà di riscossione, proceda a vincolare formalmente l'avanzo di amministrazione in una misura idonea a coprire l'eventuale mancato incasso.

Alla luce di tutto quanto sin qui esposto, la Sezione ritiene necessario segnalare le criticità rilevate al fine di evitare che la loro mancata correzione possa causare nel tempo una gestione non economica delle risorse ovvero situazioni di squilibrio. Si ritiene peraltro sufficiente e congruo riservarsi le verifiche sull'osservanza delle predette indicazioni nell'ambito delle procedure ordinarie di controllo che verranno eseguite sul rendiconto per l'esercizio finanziario 2014.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Regione Lombardia

ACCERTA

la genericità e la inadeguatezza del programma di liquidazione del Consorzio Intercomunale sviluppo economico denominato C.I.S.E. contenuto nella nota redatta il 20 aprile 2015 dal liquidatore *pro tempore*

INVITA

l'Amministrazione comunale di Annicco:

1. ad avviare un'attenta verifica per accertare se - negli anni in cui il Consorzio è stato operativo - l'ente locale medesimo si è esposto direttamente nei confronti di soggetti terzi rilasciando garanzie per i debiti contratti dal consorzio;
2. ad attivarsi per individuare in via prudenziale idonei mezzi di copertura delle potenziali passività che potrebbero sorgere dalla liquidazione del Consorzio C.I.S.E. in ragione della quota di partecipazione;
3. a procedere ad una costante ed attenta verifica dell'equilibrio della gestione di cassa, monitorando le cause del fenomeno contabile riscontrato, atteso che il ricorso ad anticipazioni di tesoreria comporta il pagamento di interessi passivi, e ad accertare che il protrarsi di tale comportamento non costituisca sintomo dell'esistenza di latenti squilibri nella gestione dell'ente;
4. ad osservare rigorosamente le previsioni legislative in ordine al mantenimento nel bilancio dei residui attivi al fine di evitare di incorrere in gravi irregolarità contabili.

Dispone la trasmissione della presente pronuncia, a mezzo sistema S.I.Q.U.E.L., al sindaco del comune di Annicco e dispone che quest'ultimo, nella sua qualità di legale rappresentante dell'ente, informi il Presidente del Consiglio comunale affinché comunichi all'organo consiliare i contenuti della presente delibera.

Dispone la trasmissione della presente pronuncia, a mezzo sistema S.I.Q.U.E.L., al Revisore dei conti del Comune di Annicco.

Così deliberato nella camera di consiglio del giorno 13 ottobre 2015.

Il Magistrato Estensore
(dott.ssa Laura De Rentiis)

Il Presidente
(dott.ssa Simonetta Rosa)

Depositata in Segreteria

10 NOV 2015

Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)

