



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

CORTE DEI CONTI



0015848-29/12/2015-SC_LOM-T87-P

Milano, 29 dicembre 2015

Al Sindaco
Al Presidente del Consiglio comunale
All'Organo di Revisione

del Comune di Segrate (MI)

Oggetto: Trasmissione Deliberazione Lombardia/481/2015/PRSE

A seguito dell'adunanza del 28 ottobre 2015, si trasmette la deliberazione in oggetto.

L'occasione è gradita per porgere i più cordiali saluti.

Il Funzionario

(dott.ssa Elisa Marion)





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

composta dai magistrati:

dott.ssa Simonetta Rosa	Presidente
dott. Giancarlo Astegiano	Consigliere
dott.ssa Laura De Rentiis	Primo referendario
dott. Donato Centrone	Primo referendario (relatore)
dott. Andrea Luberti	Primo referendario
dott. Paolo Bertozzi	Primo referendario
dott. Cristian Pettinari	Referendario
dott. Giovanni Guida	Referendario
dott. Sara Raffaella Molinaro	Referendario

nell'adunanza del 28 ottobre 2015

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

viste le leggi 21 marzo 1953, n. 161, e 14 gennaio 1994, n. 20;

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

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 l'art. 3 del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

udito il relatore, referendario dott. Donato Centrone

Premesso in fatto

In sede di esame del questionario trasmesso dall'organo di revisione del Comune di Segrate (MI), relativo al rendiconto 2013, redatto ai sensi dell'articolo 1, commi 166 e seguenti, della legge n. 266 del 2005, come integrato dall'art. 3 del decreto-legge n. 174 del 2012, convertito

dalla legge n. 213 del 2012, sono emerse le seguenti criticità, per le quali è stata avanzata al Presidente della Sezione istanza di deferimento in adunanza collegiale:

- I. cospicuo ricorso ad anticipazioni di tesoreria (per complessivi € 9.311.575), con mancato reintegro al termine dell'esercizio (per € 2.514.852);
- II. residui passivi per spese di investimento (Titolo II), pari complessivamente, al 31 dicembre 2013, a € 5.369.507, in considerazione della potenziale carenza di risorse necessarie al relativo finanziamento. La mole di residui passivi di parte capitale non pare, infatti, coperta dal fondo cassa (pari a zero) e dalle potenziali riscossioni dei residui attivi di titolo IV (€ 151.800) e V (€ 2.872). Il deficit riscontrato risulta colmabile solo in caso di congrua riscossione, e destinazione, dei residui attivi di parte corrente (che, peraltro, registrano una non elevata velocità di riscossione);
- III. situazione economico-patrimoniale delle società Core spa, Consorzio recupero rifiuti energetici, partecipata dal Comune al 15%, che registra, nel 2013, una perdita d'esercizio pari a € 3.485.852;
- IV. stato di avanzamento della procedura di liquidazione della società sportiva dilettantistica Acquamarina Segrate srl, già oggetto di attenzione da parte della Sezione regionale di controllo nella deliberazione n. 380/2012/PRSE.

All'Adunanza della Sezione del 28 ottobre 2015 non è intervenuto alcun rappresentante del Comune.

Considerato in fatto e diritto

La legge 23 dicembre 2005, n. 266, all'art. 1, comma 166, ha previsto che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti 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, i bilanci di previsione ed i rendiconti.

La magistratura contabile ha sviluppato le indicate verifiche in linea con le previsioni contenute nell'art. 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131, quale controllo ascrivibile alla categoria dei riesame di legalità e regolarità, che ha la caratteristica di finalizzare le verifiche all'adozione di effettive misure correttive da parte degli Enti interessati.

L'art 3, comma 1, lett. e), del d.l. n. 174 del 2012, convertito dalla legge n. 213 del 2012, ha introdotto nel TUEL l'art. 148-bis (intitolato "*Rafforzamento del controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria degli enti locali*"), il quale prevede che la Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti esaminino i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi degli enti locali 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 alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici locali e di servizi strumentali.

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 tipologie di controllo, estese alla generalità degli enti locali, finalizzati ad evitare danni agli equilibri di bilancio. Tali controlli si collocano pertanto su un piano distinto rispetto al controllo sulla gestione amministrativa e 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 (artt. 81, 119 e 120 Cost.).

Tali prerogative assumono ancora maggior rilievo nel quadro delineato dall'art. 2, comma 1, della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, 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, comma 3 del TUEL, siffatta funzione del controllo sui bilanci suggerisce di segnalare agli Enti anche irregolarità contabili non gravi, soprattutto se accompagnate da sintomi di criticità o da difficoltà gestionali, al fine di prevenire l'insorgenza di situazioni di deficitarietà o di squilibrio, idonee a pregiudicare la sana gestione finanziaria. In ogni caso, l'Ente interessato è tenuto a valutare le segnalazioni ricevute e a porre in essere interventi idonei per addivenire al loro superamento.

I. Protratto ricorso ad anticipazioni di tesoreria

Il questionario compilato dal Collegio dei revisori dei conti in relazione ai dati contenuti nel rendiconto 2013 ha evidenziato un cospicuo ricorso ad anticipazioni di tesoreria (per complessivi € 9.311.575), con mancato reintegro al termine dell'esercizio per € 2.514.852.

Nella memoria del 27 ottobre 2015, il Comune ha riferito che, nel corso dell'esercizio 2013, sono stati riscossi complessivi € 35.532.457, a fronte di pagamenti per € 42.209.812, producendo un saldo negativo di cassa pari a € 6.677.355. Quest'ultimo, detratto il fondo

iniziale, al 1° gennaio 2013, pari a € 4.162.503, ha prodotto un disavanzo di cassa finale pari a € 2.514.852. A fronte di tale situazione, l'amministrazione ha dovuto far ricorso ad anticipazioni di cassa, autorizzate dalla Giunta comunale con delibera n. 13 del 31 gennaio 2013. L'importo concesso, pari a € 9.311.575, rappresenta il limite massimo previsto dall'art. 222, comma 1, del d.lgs. n. 267 del 2000. La memoria precisa che, a fronte dell'utilizzo dell'anticipazione, l'ente non ha corrisposto, nel corso del 2013, interessi passivi, in quanto la convenzione di tesoreria prevede un tasso debitore annuo pari all'euribor a 3 mesi (riferito alla media del mese precedente), diminuito di 0,337 punti percentuali (mentre il tasso medio mensile non è stato superiore a 0,268 punti percentuali).

Nel corso dell'esercizio 2013 le entrate riscosse entro il 31 dicembre non hanno consentito di garantire gli equilibri di cassa, principalmente per il ritardato incasso del saldo della TARES (circa 1.898.000 incassati a gennaio 2014), la cui scadenza era prevista, dal regolamento dell'ente, in data 30 novembre 2013. Gli avvisi trasmessi ai contribuenti hanno subito ritardi imputabili alle procedure informatiche, che riportavano errori sull'importo del saldo dovuto dal contribuente. Inoltre, prosegue la memoria, l'incasso relativo al saldo del fondo di solidarietà comunale 2013, pari a € 930.319, è stato erogato a febbraio 2014. Qualora le entrate relative al saldo della TARES ed al fondo di solidarietà comunale si fossero concretizzate entro il 31 dicembre 2013, non si sarebbe verificato il rilevato squilibrio di cassa.

La situazione, precisa il Comune, era già stata evidenziata al punto 1.17 e 1.18 del referto annuale 2013, a firma del sindaco, redatto dai comuni aventi popolazione superiore ai 15.000 abitanti ai sensi dell'art. 148 del d.lgs. n. 267 del 2000 (come riformulato dall'art. 3, comma 1, lett. e), del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge n. 213/2012, di cui la memoria allega un estratto, oltre che evidenziato nella relazione al rendiconto di gestione 2013 e nella relazione dei revisori dei conti (di cui la memoria allega altro estratto).

La memoria si chiude con una tabella di sintesi, che conferma i dati emersi in sede istruttoria.

	Residui	Competenza	Totale
Fondo di cassa al 1° gennaio 2013			4.162.503,01
Riscossioni	6.935.105,55	28.597.351,68	35.532.457,23
Pagamenti	11.432.260,95	30.777.552,04	42.209.812,99
Fondo di cassa al 31 dicembre 2013			-
Anticipazione di cassa non reintegrata		2.514.852,74	2.514.852,75

L'utilizzo delle anticipazioni di cassa

Il notevole utilizzo delle anticipazioni di cassa è stato oggetto di analisi da parte della Sezione in varie deliberazioni (cfr., per esempio, n. 407/2012/PRSE e n. 194/2014/PRSE).

Nell'occasione è stato evidenziato come il relativo ricorso è sintomo di possibili anomalie nella gestione posto che si tratta di una forma di finanziamento a breve termine, di carattere eccezionale, cui l'ente può ricorrere solo per far fronte a momentanei problemi di liquidità. Infatti, ai sensi dell'art. 216 del TUEL, *"i pagamenti possono avere luogo solo se i mandati risultano emessi entro i limiti dei rispettivi interventi stanziati in bilancio o dei capitoli per i servizi per conto di terzi. A tal fine l'ente trasmette al tesoriere il bilancio di previsione approvato nonché tutte le delibere di variazione e di prelevamento di quote del fondo di riserva debitamente esecutive"*. Nel caso in cui, invece, le disponibilità di cassa di cui dispone l'ente locale non siano sufficienti a soddisfare i pagamenti ordinati, l'art. 222 del TUEL consente di richiedere al tesoriere, mediante apposita deliberazione della Giunta, di concedere anticipazioni di tesoreria, entro il limite massimo dei tre dodicesimi delle entrate accertate nel penultimo anno precedente (afferenti per i comuni, le province, le città metropolitane e le unioni di comuni ai primi tre titoli di entrata del bilancio). In tale ipotesi gli interessi sulle anticipazioni decorrono dall'effettivo utilizzo delle somme (secondo le modalità previste dalla convenzione di cui all'articolo 210 del TUEL). Il ricorso all'anticipazione permette di far fronte ai momentanei squilibri di cassa che la gestione del bilancio può generare e che derivano principalmente dalla mancata sincronizzazione fra flusso delle entrate e decorrenza dei pagamenti.

Il ricorso a tale forma d'indebitamento, soprattutto se reiterata nel tempo, protratta per gran parte dell'esercizio ovvero ancora di sensibile entità (si rinvia ai dati sopra esposti), desta perplessità. Produce, in primo luogo, un aggravio finanziario a titolo di interessi passivi. Costituisce poi sintomo di latenti squilibri nella gestione di competenza e della conseguente necessità di riprogrammare integralmente, in sede di bilancio (sulla base della proposta degli organi amministrativi e delle scelte politiche nella selezione degli obiettivi), i tempi di erogazione delle spese (i pagamenti) in misura maggiormente aderente ai flussi di entrata (riscossioni), spostandone o differendone i termini (salvo il rispetto delle scadenze contrattuali e della disciplina in tema di tempi massimi di pagamento, d.lgs. n. 231 del 2002).

Nel caso in cui, invece, la costante criticità di cassa non derivi da una mera distonia temporale fra incassi e pagamenti, ma da una strutturale deficienza dei primi rispetto ai secondi, in sede di programmazione (bilancio di previsione), l'organo politico deve adottare le necessarie misure atte ad incrementare l'ammontare delle entrate e/o a ridurre la mole delle spese. Si evidenzia, infatti, come, nei casi più gravi, un sistematico e cospicuo ricorso alle anticipazioni di tesoreria può, nella sostanza, configurare una violazione del disposto dell'art. 119 Cost., che consente di ricorrere al debito solo per finanziarie spese di investimento.

Appare pertanto necessario che il Comune di Segrate prosegua nell'attività di attento monitoraggio dei tempi di pagamento e di riscossione, e della conseguente generale gestione di cassa, cercando di limitare le anticipazioni di tesoreria ai casi fisiologici di momentanei disallineamenti fra flusso delle entrate e insorgenza della necessità di spesa.

II. Residui passivi per spese di investimento

L'esame del questionario dell'organo di revisione relativo al rendiconto 2013 ha evidenziato una cospicua mole di residui passivi di parte capitale (Titolo II), pari complessivamente a € 5.369.507. Si è proposto il deferimento all'esame collegiale al fine di verificare, da un lato, la permanente attualità delle opere programmate o appaltate (per le quali la presenza di rilevanti residui passivi vetusti evidenzia il mancato o rallentato iter di esecuzione) e, dall'altro, la sufficienza dei relativi finanziamenti. Sotto quest'ultimo profilo, data l'assenza di risorse in cassa al 31 dicembre 2013, la somma delle eventuali riscossioni dei residui attivi di Titolo IV (€ 151.800) e V (€ 2.872) non è apparsa adeguata al pagamento degli oneri discendenti dai complessivi residui di parte capitale (espressi dall'ammontare, più elevato, di € 5.369.507). Le cifre esposte lascerebbero emergere un potenziale deficit finanziario pari a € 5.214.834. Infatti, posto che i residui passivi rappresentano un impegno che l'amministrazione ha assunto verso terzi (salvo i casi degli impegni automatici prescritti dall'art. 183, comma 5, del d.lgs. n. 267 del 2000, nella formulazione vigente fino al 2014) e che le fonti di finanziamento di tali spese devono essere preventivamente accertate (ai sensi dell'art. 179 del d.lgs. n. 267 del 2000), gli accertamenti in discorso possono essere stati già riscossi (confluendo fra le giacenze di cassa) o costituire ancora un credito per l'ente locale (e, pertanto, figurare fra i residui attivi). La differenza fra residui passivi destinati a spesa d'investimento e le potenziali fonti di finanziamento (cassa e residui attivi da alienazioni o contrazione di mutui), evidenzia la potenziale emersione di squilibri finanziari. Risulta possibile che l'ente destini, a copertura delle spese d'investimento, entrate di natura corrente. Tuttavia, anche l'analisi complessiva dei residui attivi e passivi, sommata alla cassa, espressa dal saldo positivo del risultato d'amministrazione (€ 6.350.698) pone la necessità di verificarne costantemente l'attendibilità, condizionata dall'effettiva riscossione dei residui attivi di parte corrente.

La presenza di una cospicua mole di residui passivi per spesa d'investimento discendente da esercizi risalenti nel tempo induce a riflettere, inoltre, sul generale stato di attuazione dei programmi di realizzazione delle opere pubbliche (quali pianificate nel documento previsto dall'art. 128 del d.lgs. n. 163 del 2006) e, a monte, sulla sufficienza, decorso un congruo lasso temporale, delle risorse inizialmente stanziare per l'esecuzione dei lavori programmati. Inoltre pone il problema del necessario aggiornamento dei progetti, come dell'accertamento della perdurante presenza delle condizioni amministrative (autorizzazioni, licenze, espropriazioni, etc.) in base alle quali l'investimento era stato pianificato.

Nella memoria del 23 ottobre 2015, il Comune ha allegato un prospetto analitico relativo ai residui passivi per spesa di investimento (titolo II) in essere alla data del 31 dicembre 2014 e del 23 ottobre 2015. Dal prospetto si evince che i residui relativi agli anni antecedenti il 2014 si sono ridotti a € 427.242. Di questi ultimi, € 136.495 sono stati riaccertati e imputati all'esercizio 2015 ai sensi dell'art. 3, comma 7, del d.lgs. n. 118 del 2011 (oltre che del punto 9.3 dell'allegato 4.2 al citato decreto legislativo), in aderenza al nuovo principio contabile della competenza finanziaria potenziata.

La Sezione prende atto dei chiarimenti forniti dall'Amministrazione, invitando a proseguire l'azione di attento e costante monitoraggio della sostenibilità delle opere programmate o appaltate, specie se finanziate da entrate di natura corrente confluite nei residui attivi.

III. Situazione economico-patrimoniale della società Core spa

La società Core, Consorzio recuperi energetici, spa, partecipata al 15% dal Comune di Segrate, ha registrato, nel 2013, una perdita d'esercizio pari a € 3.485.852, che ha ridotto il patrimonio netto a € 6.424.835.

La situazione economico-patrimoniale della ridetta società è stata già oggetto di analisi, da parte della scrivente Sezione regionale di controllo, in sede di esame della relazione sul rendiconto consuntivo 2013 del Comune di Cormanico (socio al 9%). In quella occasione (deliberazione n. 261/2015/PRSE) è stato accertato che la riferita perdita economica dell'esercizio 2013 è derivata da un accantonamento, pari a € 6.022.431, volto a coprire i rischi di un'eventuale soccombenza in un contenzioso in essere tra la società e l'Autorità per l'energia ed il gas. La società, infatti, ha presentato ricorso al TAR avverso la richiesta di restituzione di alcuni contributi, che l'organo giurisdizionale adito ha respinto con sentenza del 2 aprile 2014. La società Core spa ha, pertanto, presentato appello al Consiglio di Stato in data 8 maggio 2014, comprensivo della richiesta di sospensiva del pagamento della somma richiesta, ed è in attesa della sentenza di merito.

Si riporta una sintesi dei dati economico-patrimoniali desunti dai bilanci degli esercizi 2012, 2013 e 2014.

Voci CE / Esercizio	CORE spa		
	2012	2013	2014
A) Valore della produzione	18.640.190	18.803.838	18.554.235
Di cui "Ricavi delle vendite e delle prestazioni"	18.239.592	18.230.858	18.148.418
B) Costi della produzione	17.766.194	23.291.003	17.509.795
Di cui "Per servizi"	6.457.276	6.374.098	5.875.604
Di cui "Per il personale"	7.872.101	8.017.753	8.061.739
Di cui "Per ammortamenti e svalutazioni"	2.209.961	2.244.575	2.195.135
Differenza fra valore e costi della produzione	873.996	-4.487.165	1.044.440
C) Proventi e oneri finanziari	-119.128	-264.446	250.705
D) Rettifiche di valore di attività finanziarie	0	0	0
E) Proventi e oneri straordinari	286.497	80.405	42.388
Risultato prima delle imposte	1.041.365	-4.671.203	836.123

Risultato d'esercizio	426.815	-3.485.852	133.412
-----------------------	---------	------------	---------

CORE spa			
Voci SP/esercizio	2012	2013	2014
ATTIVO	28.571.371	28.492.539	28.371.031
A) Crediti verso soci per versamenti ancora dovuti	0	0	0
B) Immobilizzazioni	13.681.134	12.560.981	11.585.144
Di cui "Immobilizzazioni immateriali"	0	1.680	11.246
Di cui "Immobilizzazioni materiali"	13.671.186	12.549.280	11.553.581
C) Attivo circolante	14.672.397	15.729.921	16.511.411
di cui "rimanenze"	972.586	1.024.859	967.598
di cui "crediti"	9.105.316	10.569.335	11.484.840
di cui "attività finanziarie che non costituiscono immobilizzazioni"	3.704.828	2.898.863	1.860.410
di cui "disponibilità liquide"	889.667	1.236.864	2.198.563
D) Ratei e risconti	217.840	201.637	274.476
PASSIVO	28.571.371	28.492.539	28.371.031
A) Patrimonio netto	9.910.685	6.424.835	6.558.245
di cui "capitale"	2.000.000	2.000.000	2.000.000
B) Fondi per rischi e oneri	3.244.794	9.057.800	9.626.722
C) Trattamento di fine rapporto lavoro subordinato	870.397	908.400	1.006.789
D) Debiti	14.047.457	11.770.892	11.015.980

di cui "verso altri finanziatori"	7.659.899	6.735.455	5.759.470
di cui "verso fornitori"	2.570.646	2.334.353	2.438.987
E) Ratei e risconti	498.038	330.612	163.295

Nella memoria del 23 ottobre 2015, il Comune ha ribadito che la società ha chiuso in perdita l'esercizio 2013 a causa del cospicuo accantonamento a fondo rischi (€ 6.022.431), necessario a far fronte al contenzioso pendente con l'Autorità per l'energia elettrica ed il gas. La perdita è stata coperta mediante utilizzo delle riserve disponibili nello stato patrimoniale, ammontanti ad € 7.910.685. Il bilancio 2014, di cui si allega prospetto di conto economico e stato patrimoniale, ha chiuso, invece, con utile pari a € 133.412.

Considerazioni sull'equilibrio economico-patrimoniale di società partecipate

Come evidenziato più volte dalla Sezione, la responsabilità dell'andamento societario va condivisa con l'ente proprietario, sia in relazione alla programmazione del piano economico-finanziario iniziale che all'attività successivamente svolta. Ogni volta che l'amministrazione pubblica ricorre a soggetti terzi per raggiungere i propri fini (in coerenza ai propri scopi istituzionali, cfr. art. 113 del TUEL, ribadito, in materia di partecipazioni societarie, dall'art. 3 comma 27 della legge n. 244 del 2007), s'impongono particolari cautele al fine di garantire l'applicazione dei generali principi di buon andamento (art. 97 Costituzione e art. 1 legge n. 241 del 1990), che debbono caratterizzare ogni tipo di esercizio di funzioni o di erogazione di servizi (cfr. deliberazione n. 72/2012/PAR) e che vanno assunte non solo in sede costitutiva (con l'individuazione di un'adeguata dotazione patrimoniale), ma anche in fase esecutiva (con la stipula di un congruo contratto di servizio).

La scelta dello strumento societario sottintende una precisa causa giuridica, che è quella di produrre, se non utili, quantomeno un equilibrio di bilancio che non arrechi danno economico ai soci (cfr. deliberazione n. 1052/2010/PRSE in tema di abuso dello strumento societario). Più precisamente, l'Ente deve contemperare gli interessi di cui è portatore quale esponente della collettività di riferimento con l'esigenza di governare la spesa. In concreto, tale mediazione deve tradursi nell'equilibrio economico e finanziario dell'organismo partecipato.

Per garantirlo l'Ente proprietario può provvedere in vari modi. La modalità fisiologica è la programmazione di un contributo (anche in forma di corrispettivo) adeguato a erogare il servizio. Nel caso di servizi strumentali, il corrispettivo deve essere adeguato a coprire i costi per l'approvvigionamento. Nel caso di servizi pubblici locali, dato che il prezzo per le prestazioni viene pagato direttamente dagli utenti, deve essere tale da compensare il costo sociale del servizio universale (vale a dire lo standard minimo garantito all'intera collettività).

Un'errata impostazione del piano economico finanziario, o un manchevole esercizio delle prerogative di controllo nell'esecuzione dei contratti, possono determinare la lievitazione dei costi di produzione e arrecare danno alle finanze del Comune (che, al momento della costituzione, vi ha apportato il capitale sociale).

La strutturale incapacità della gestione caratteristica di coprire i costi della produzione e di generare seppur minimi utili si traduce, se protratta nel tempo, in una surrettizia copertura di passività attraverso il patrimonio netto (cosa che, nel caso di specie, si è verificata). In tal modo il patrimonio viene sottratto alla sua destinazione fisiologica (ovvero, fornire garanzia all'organizzazione della produzione) e destinato alla copertura ordinaria dei costi gestionali, i quali dovrebbero invece trovare ristoro nel ciclo della produzione.

La progressiva erosione del patrimonio può essere utilizzata per dilazionare nel tempo l'intervento dei soci (nel caso specifico, del Comune), fino al momento in cui sarà necessario coprire la perdita di bilancio (a causa dell'azzeramento del patrimonio aziendale) o adottare altre, più drastiche decisioni.

Quanto sopra esposto assume maggiore pregnanza, nell'ottica dei doveri imposti agli organi amministrativi comunali, alla luce della riforma dei controlli interni (approvata con il d.l. n. 174 del 2012, convertito con legge n. 213 del 2012). La novella ha riformato l'art. 147 del TUEL prevedendo che gli Enti locali, nell'ambito della loro autonomia organizzativa, individuino, fra gli altri, strumenti e metodologie per verificare lo stato di attuazione di indirizzi e obiettivi gestionali attribuiti, nonché l'efficacia, l'efficienza e l'economicità degli organismi gestionali esterni. L'art. 147-*quater*, riferito nello specifico alle società partecipate non quotate, prevede che l'Ente locale definisca un apposito sistema di controlli, esercitati dalle strutture interne che ne sono responsabili. Per l'attuazione, l'Amministrazione deve definire un idoneo sistema informativo finalizzato a rilevare i rapporti finanziari tra l'Ente proprietario e la società, la situazione contabile, gestionale e organizzativa di quest'ultima, i contratti di servizio, la qualità dei servizi, il rispetto delle norme di legge sui vincoli di finanza pubblica. Sulla base di tali informazioni, l'ente locale effettua il monitoraggio periodico sull'andamento delle società non quotate partecipate, analizza gli scostamenti rispetto agli obiettivi assegnati e individua le opportune azioni correttive, anche in riferimento a possibili squilibri economico-finanziari rilevanti per il proprio bilancio.

Tale tipologia di controllo si applica, dal 2015, agli enti locali con popolazione superiore ai 15.000 abitanti. Tuttavia, il controllo sugli equilibri finanziari, introdotto dall'art. 147, comma 2, lett. c, del TUEL, e disciplinato dal successivo art. 147-*quinquies*, impone comunque a tutti gli enti locali la valutazione degli effetti che si determinano sul proprio bilancio finanziario dall'andamento economico-finanziario degli organismi gestionali esterni.

IV Procedura di liquidazione società sportiva Acquamarina Segrate srl

L'ultimo argomento, oggetto di deferimento in adunanza collegiale, ha riguardato lo stato di avanzamento della procedura di liquidazione della società sportiva dilettantistica Acquamarina Segrate srl, già oggetto di attenzione da parte della Sezione regionale di controllo nella deliberazione n. 380/2012/PRSE, emanata in occasione dell'esame del rendiconto consuntivo 2010. In quella sede sono stati evidenziati gli stringenti limiti entro cui è possibile, da parte di un ente locale, procedere all'accollo dei debiti di una società in liquidazione, operazione invece

deliberata dal Comune di Segrate a favore della società partecipata in argomento (si rinvia alle motivazioni esposte nella deliberazione citata).

Nella memoria del 23 ottobre 2015 il Comune non ha fornito specifici ragguagli circa lo avanzamento della procedura di liquidazione della ridetta società sportiva, limitandosi ad allegare il bilancio dell'esercizio del 2014.

In sede istruttoria, è stato acquisito anche il verbale di approvazione dell'assemblea dei soci (esprimente la volontà del Comune, socio unico), datato 30 aprile 2015, nel quale il liquidatore della società evidenzia come, per il terzo anno consecutivo, il Comune, socio unico, non abbia adempiuto alla messa a disposizione di fondi per la chiusura delle posizioni di debito della società e come questo ritardo stia comportando un irraggiungimento dei fornitori e la necessità di affrontare possibili accordi transattivi. La delibera assembleare approva, pertanto, il bilancio dell'esercizio 2014 (in perdita per soli € 2.980, grazie all'utilizzo, nel corso della gestione, di un fondo costituito al fine di procedere alla liquidazione, come più avanti meglio specificato), rinnovando l'impegno del Comune socio a chiudere *in bonis* la liquidazione, "*fermo restando il parere contrario della Corte dei conti relativamente alla delibera di accollo del debito*".

Anche i verbali assembleari di approvazione dei bilanci degli esercizi 2012 e 2013 riportano similari manifestazioni di volontà da parte del Comune socio, a fronte della richiesta del liquidatore di ottenere una provvista finanziaria per poter pagare i debiti della società.

Nella nota integrativa, il liquidatore della società evidenzia, in primo luogo, come il bilancio chiuso al 31 dicembre 2014 sia il quarto della fase di liquidazione, apertasi in data 25 maggio 2011. L'attuale liquidatore ha accettato la carica in data 18 luglio 2011 e l'assemblea di nomina gli ha conferito tutti i poteri necessari per la liquidazione, prevedendo che quest'ultima debba essere effettuata tenendo conto di quanto stabilito nel vigente statuto sociale, in base al quale il patrimonio residuale, previa restituzione ai soci del valore nominale delle quote, deve essere devoluto a fini sportivi ad altre società o associazioni sportive senza finalità lucrative.

La nota integrativa ricorda come, nel corso del 2014, siano proseguite le operazioni di liquidazione e che il fondo spese (pari a € 37.999), inizialmente stanziato su un orizzonte temporale di tre anni, si sta esaurendo. In proposito, il liquidatore ricorda come il Comune di Segrate, socio unico, abbia ricevuto un diretto invito da parte della Corte dei conti (Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 380/2012/PRSE) a motivare attentamente, sia in punto di fatto che di diritto, alla luce delle argomentazioni ivi riportate, eventuali operazioni di accollo di debiti in capo a società partecipate, specie se discendenti dallo stato finale di liquidazione.

Sempre a seguito del citato pronunciamento (alle cui motivazioni si fa rinvio), con nota del 7 marzo 2014, il Comune di Segrate ha chiesto alla Sezione regionale di controllo un parere, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, in merito alla possibilità per un ente locale di ripianare il saldo negativo debitorio della propria società, integralmente partecipata, in stato di liquidazione, onde consentirne la cessazione "*in bonis*" ed evitare l'attivazione di procedure concorsuali.

La Sezione regionale, nella deliberazione n. 136/2014/PAR, ha dichiarato non ammissibile l'istanza, posto che il parere richiesto dal Comune verteva su una questione che, quantunque riconducibile alla materia di contabilità pubblica, risultava già essere stata oggetto di pronuncia, da parte della medesima Sezione, nell'esercizio della funzione di controllo sulla sana gestione finanziaria degli enti locali (art 1, commi 166 e 167, della legge n. 266 del 2005). Infatti, come già accennato, nella deliberazione n. 380/2012/PRSE, la Sezione regionale aveva espresso forti perplessità, anche sulla base dell'esame delle motivazioni addotte dall'ente socio, su un eventuale accollo dei debiti di una società, anche interamente partecipata, in liquidazione (deliberato dal Consiglio comunale con atto n. 19 del 31 maggio 2012).

Lo stato patrimoniale della società al 31 dicembre 2014 riporta nell'attivo circolante (le disponibilità liquide ammontano a qualche migliaia di euro) crediti per € 124.599 (immutati rispetto al precedente esercizio). Di questi ultimi € 119.563 si riferiscono a posizioni attive vantate nei confronti del Comune socio (esigibili entro 12 mesi). Tuttavia, la nota integrativa non esplicita il titolo specifico del ridetto credito, né le motivazioni per le quali non risulta riscosso.

La difficile situazione patrimoniale della società, pur in fase di liquidazione, emerge chiara dai dati di patrimonio netto, negativo per € 416.864 (€ -384.683 in chiusura del precedente esercizio 2013). Il passivo dello stato patrimoniale espone anche fondi per rischi e oneri pari a € 117.939 (€ 137.999 alla chiusura del precedente esercizio), composti dal "fondo copertura costi di liquidazione" (pari a € 37.999 al 31/12/2013, e utilizzato per € 20.060 nel 2014 a copertura delle perdite dell'esercizio) e da un "fondo rischi contenzioso", pari a € 100.000 (immutato rispetto all'esercizio precedente). La nota integrativa ribadisce come il fondo copertura costi di liquidazione conteneva la previsione prudenziale dei costi da sostenere per la chiusura della procedura liquidatoria, con durata stimata su un orizzonte temporale triennale. Alla luce del prolungamento della procedura, il predetto fondo si sta esaurendo.

I debiti risultano iscritti per complessivi € 400.317 (€ 377.438 nel precedente esercizio 2013). La composizione evidenzia come siano quasi equamente ripartiti fra banche (€ 186.638, immutati rispetto al precedente esercizio) e fornitori (€ 205.758, in crescita rispetto agli € 185.871 visibili a fine 2013). Minori gli importi dei debiti tributari e di quelli verso istituti di previdenza (pari complessivamente a meno di ottomila euro).

La nota integrativa precisa che i debiti verso banche sono costituiti dal solo saldo passivo di conto corrente nei confronti della Banca popolare di Sondrio, che ha chiesto formalmente il rientro nel novembre 2013. In aderenza a quanto disposto dall'art. 2427, punto 6, del codice civile, la nota precisa anche che la società non ha in essere debiti di durata superiore ai 12 mesi, né debiti assistiti da garanzie reali su beni sociali.

Il documento si chiude con l'esposizione delle informazioni relative al possibile sviluppo dell'attività di liquidazione, precisando che, all'avvio della procedura, il socio unico aveva dato la disponibilità ad accollarsi il saldo debitorio, per consentire la chiusura della liquidazione *in bonis*. La nota precisa che, vista l'esiguità dei proventi realizzabili, il venir meno a tale impegno

da parte del socio determinerà l'impossibilità di continuare la liquidazione *in bonis*, con conseguente richiesta di fallimento.

L'accollo dei debiti delle società in liquidazione partecipate da enti locali

La magistratura contabile (cfr., per esempio, SRC Liguria, deliberazione n. 71/2015/PAR, SRC Piemonte, deliberazione n. 99/2015/PRSE, e SRC Lombardia, n. 98/2013) ha sottolineato come il socio di una società di capitali, salvo ipotesi particolari (come nel caso in cui sia esposto direttamente nei confronti dei creditori della società), risponde limitatamente alla quota di capitale detenuta. Invece, il socio che procede alla mera copertura del fabbisogno finanziario della liquidazione societaria si accolla, di fatto, i debiti di un terzo soggetto (di qui la necessità di porre in evidenza la ragione economico-giuridica dell'operazione, altrimenti fonte di ingiustificato *favor* verso i creditori della società incapiente, cfr. SRC Lombardia, deliberazione n. 380/2012/PRSE e, di recente, n. 260/2015/PRSE e n. 269/2015/PRSP).

Sulla base della *ratio* sopra ricordata, è stato chiarito che se non è ammissibile, nell'ottica di una sana gestione finanziaria, effettuare salvataggi nei confronti di una società in protratta perdita d'esercizio, ma ancora presente sul mercato, risulta difficile ritenere economicamente razionale un soccorso finanziario all'esito di una procedura di liquidazione (cfr., per esempio, SRC Sicilia, deliberazione n. 59/2014/PAR), operazione comunque preclusa nel caso della ricorrenza dei presupposti previsti dal citato art. 6, comma 19, del decreto-legge n. 78 del 2010, convertito dalla legge n. 122 del 2010 (cfr. SRC Lombardia, deliberazioni n. 380/2012/PRSE e n. 269/2015/PRSP).

La prospettiva interpretativa non è mutata a seguito della norma che ha imposto di accantonare, nel bilancio degli enti locali, una predeterminata somma in caso di approvazione di bilanci d'esercizio in perdita da parte di società partecipate (art. 1, commi 551 e seguenti, della legge di stabilità 27 dicembre 2013, n. 147), ipotesi nella quale, fra l'altro, il legislatore ha espressamente previsto che l'obbligo venga meno nel caso in cui l'ente locale deliberi lo scioglimento della società.

Anche dopo tale norma, avente fonte in ragioni di prudenza tese a preservare gli equilibri di bilancio (imponendo di accantonare risorse in presenza di specifici rischi), differente è la valutazione che il medesimo ente locale socio deve compiere ai fini della concreta destinazione delle ridette risorse a favore della società partecipata, anche in stato di liquidazione. Si tratta di ipotesi, come già sottolineato (cfr., di recente, SRC Lombardia, deliberazioni n. 15/2015/PRSE e n. 260/2015/PRSP), in cui non sussiste un obbligo di ripiano a carico del comune socio (anche se unico), che deve, invece, dimostrare, in caso di soccorso finanziario, la motivata presenza di un interesse (rilascio pregresso di una garanzia; necessità di recuperare al patrimonio comunale beni indisponibili necessari per l'erogazione di servizi pubblici fondamentali; etc.), nonché la mancata ricorrenza della preclusione posta dal più volte richiamato art. 6, comma 19, del decreto-legge n. 78 del 2010.

Sulla questione è stato, inoltre, significativamente affermato come l'attuale sistema normativo, anche in attuazione di precisi divieti di origine europea, pone limiti al soccorso da

parte degli enti pubblici a favore di società partecipate in situazione di precarietà finanziaria, affermando l'abbandono della logica del "salvataggio a tutti i costi" di organismi partecipati o variamente collegati alla pubblica amministrazione che versano in situazioni di dissesto. Se, pertanto, non è ammissibile, nell'ottica di una sana gestione finanziaria, effettuare salvataggi nei confronti di società in perdita, ma ancora presente sul mercato, risulta difficile, salvo dimostrazione in concreto, ritenere economicamente razionale l'accollo dei debiti risultanti verso terzi all'esito di una procedura di liquidazione (cfr. SRC Sicilia, deliberazione n. 59/2014/PAR).

P.Q.M.

La Corte dei conti Sezione regionale di controllo per la Lombardia

accerta

sulla base dell'esame della relazione inviata dal Collegio dei revisori dei conti del Comune di Segrate in relazione al rendiconto 2013 e della successiva attività istruttoria:

- 1) protratto ed elevato ricorso ad anticipazioni di tesoreria;
- 2) presenza di un'elevata mole di residui passivi di parte capitale;
- 3) perdurante stato di liquidazione della società sportiva dilettantistica Acquamarina Segrate srl

invita

l'amministrazione comunale di Segrate a:

- 1) verificare costantemente l'equilibrio della gestione di cassa, ponendo in essere i necessari interventi correttivi;
- 2) monitorare la sostenibilità finanziaria delle opere connesse ai residui passivi di parte capitale, specie in caso di programmato utilizzo di entrate di parte corrente;
- 3) motivare attentamente, sia in punto di fatto che di diritto, eventuali operazioni di accollo di debiti di società partecipate, specie se discendenti dallo stato finale di liquidazione

dispone

la trasmissione della presente pronuncia di accertamento al Sindaco, al Presidente del Consiglio comunale ed al Collegio dei revisori dei conti, nonché la pubblicazione, ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. n. 33 del 2013, sul sito internet dell'Amministrazione.

Il magistrato relatore
(dott. Donato Centrone)

Il Presidente
(dott.ssa Simonetta Rosa)

Depositata in segreteria
23 DIC 2015

Il Direttore della segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)

