



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

composta dai magistrati:

dott.ssa Simonetta Rosa	Presidente
dott. Gianluca Braghò	Primo Referendario
dott.ssa Laura De Rentiis	Primo Referendario
dott. Donato Centrone	Referendario
dott. Andrea Luberti	Referendario
dott. Paolo Bertozzi	Referendario
dott. Cristian Pettinari	Referendario
dott. Giovanni Guida	Referendario
dott. Sara Raffaella Molinaro	Referendario

nell'adunanza del 22 aprile 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 Cerro Maggiore (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 d.l. n. 174 del 2012,

convertito con legge n. 213 del 2012, è emersa la seguente criticità, per la quale è stata avanzata al Presidente di Sezione istanza di deferimento in adunanza collegiale: situazione economico-patrimoniale delle società, interamente partecipate, CEA Cerro Energia e Ambiente srl (che registra, nel 2013, una perdita d'esercizio pari a € 102.775) ed Energeco srl in liquidazione (che registra, nel 2013, una perdita pari a € 8.577). In particolare è apparso necessario approfondire l'andamento della procedura di liquidazione e l'eventuale richiesta di intervento finanziario da parte del comune, unico socio.

All'Adunanza della Sezione del 22 aprile 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 del 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. Situazione economico patrimoniale di società partecipate

CEA srl, Cerro Energia e Ambiente

La società CEA srl, Cerro Energia e Ambiente, in liquidazione, partecipata interamente dal comune di Cerro Maggiore, ha registrato, nel 2013, una perdita d'esercizio pari a € 102.775, fattore che ha condotto il patrimonio netto a ridursi ad € 50.398.

Il Comune, nella memoria del 16 aprile 2015, ha fornito un riepilogo della situazione della società, aggiornando le informazioni a suo tempo riferite in sede di istruttoria sul rendiconto consuntivo 2011 (il cui esame è stato archiviato con nota n. 7904 del 20 agosto 2013). La società CEA srl ha registrato, già dal 2008, risultati economici negativi in costante crescita. E' nata nel 2002 come azienda per la gestione dei servizi di metanodotto e di acquedotto, poi dimessi per le sopraggiunte normative di settore (rispettivamente nel 2009 e 2010). Nel 2006 le sono state affidate la gestione delle attività a carattere sportivo e ricreativo e la conduzione della farmacia comunale. Nel corso del 2011, il Comune ha preso atto della situazione di costante perdita, dovuta, da un lato, alla gestione degli impianti sportivi e, dall'altro, ai costi di struttura troppo elevati, principalmente dovuti al mancato passaggio, a seguito della risoluzione dei contratti di distribuzione dell'acqua e del gas metano, del personale addetto a

tali servizi al nuovo soggetto affidatario. In particolare, l'Ente ha preso atto della relazione sulla gestione al 30 giugno 2011 del Consiglio di amministrazione della Società dalla quale si evinceva che il risultato di periodo e, in proiezione, di esercizio era ancora negativo e principalmente imputabile al servizio impianti sportivi e gestione tensiostruttura (nelle conclusioni il Presidente del CdA, avallando l'opinione del Collegio dei revisori, riteneva *"di dover rimettere al Comune la gestione degli impianti sportivi a meno di un contributo a copertura dei costi che ripiani la perdita"*, invitando *"pertanto il socio unico a prendere una decisione in merito alla situazione sovraesposta anche in ordine all'eventuale liquidazione anticipata della società con dismissione delle gestioni"*). Il comune di Cerro Maggiore, fra l'altro, essendo ente con meno di 30.000 abitanti, in base alla normativa *pro tempore* vigente (art. 14, comma 32, del d.l. n. 78 del 2010, convertito con legge n. 122 del 2010), era obbligato alla dismissione della società entro la fine del 2012. In forza del quadro normativo delineato e stante la persistenza delle perdite economiche, il Consiglio comunale, in data 25 novembre 2011, con deliberazione n. 74, ha deciso la messa in liquidazione della società (stato divenuto operativo dal 6 aprile 2012, a seguito di specifica deliberazione assembleare).

La memoria conferma che il bilancio 2013 della società, come già quello dell'esercizio 2012, chiude in perdita (€ 102.775). Tale risultato economico negativo è motivato principalmente dalle seguenti poste contabili: svalutazione di immobilizzazioni per 52.663; costi di gestione per circa 30.000; interessi passivi per € 18.637. Il Comune precisa di non aver effettuato interventi finanziari a favore della Società, trovando le perdite registrate capienza nelle riserve del patrimonio netto (la memoria allega, a tal proposito, il bilancio e la nota integrativa).

Nel corso del 2014, il liquidatore della società ha inviato al Comune una situazione al 30 settembre 2014, corredata da una breve nota di commento (prodotta in allegato). Da tale documento emerge un risultato negativo pari a € 174.350, imputabile quasi esclusivamente a minusvalenze patrimoniali per alienazione degli impianti aziendali. Nell'indicata nota di commento, tuttavia, il liquidatore precisa la cancellazione dal bilancio di talune voci di debito, riferibili a poste risalenti nel tempo, dovrebbe garantire il conseguimento di un risultato di esercizio di sostanziale equilibrio (pur confermando la difficoltà a far fronte ai debiti della società a causa delle oggettive difficoltà a realizzare parte dei crediti).

In data 8 aprile 2015, sempre il liquidatore ha trasmesso lo schema di bilancio al 31 dicembre 2014, corredato dalla nota integrativa e da una relazione sullo stato della liquidazione (entrambi prodotti in allegato), che disattendono la previsione di arrivare a fine 2014 al sostanziale equilibrio (evidenziano, infatti, una perdita di € 184.785, prevalentemente riferibile alla minusvalenza patrimoniale di cui si è già detto). In particolare, nella predetta nota integrativa il liquidatore, avendo esaurito le riserve accantonate, *"chiede all'unico socio, il Comune di Cerro Maggiore, di coprire integralmente la perdita dell'esercizio 2014 ammontante a complessivi e 184.785,00 in modo da dotare la società delle necessarie risorse finanziarie per poter estinguere integralmente le residue passività societarie"*.

L'Amministrazione ha preso atto della richiesta espressa del liquidatore e, con decisione assunta nella seduta di Giunta comunale del 9 aprile 2015, visto l'art. 1, comma 551, della legge 147 del 2013 ha ritenuto, cautelativamente, ampliandone la portata, di costituire apposito accantonamento a fondo rischi nell'avanzo di amministrazione (ritenuto capiente) per un importo pari alla perdita registrata.

Energeco srl

La società Energeco srl, in liquidazione, partecipata interamente dal comune di Cerro Maggiore, ha registrato nel 2013 una perdita d'esercizio pari a € 8.577, che ha ulteriormente ridotto il patrimonio netto negativo a meno € 548.758. E' apparso, pertanto, necessario, approfondire l'andamento della procedura di liquidazione e l'eventuale richiesta di intervento finanziario da parte del Comune, unico socio.

Nella memoria del 16 aprile 2015, il Comune ha fornito un riepilogo della complessa situazione della società Energeco srl, aggiornando le informazioni a suo tempo già riferite in sede di istruttoria al rendiconto 2011 (il cui esame era stato archiviato con nota del magistrato istruttore n. 7904 del 20 agosto 2013). La società è stata acquisita dall'Ente, già in stato di liquidazione, nell'ambito di una procedura giudiziaria inerente ad un'ex discarica, a titolo di risarcimento dei danni subiti dal Comune medesimo (accordo transattivo del 24 gennaio 2007, sottoscritto in forza della deliberazione di Giunta comunale n. 9 del 18 gennaio 2007, a seguito di applicazione agli imputati di pena su richiesta, ai sensi dell'art. 444 del codice di procedura penale e previa autorizzazione del Giudice per l'udienza preliminare del 12 gennaio 2007).

Su tale base, il Comune, nel periodo luglio-dicembre 2007, ha incassato somme derivanti, in parte, dai conti correnti della società Energeco srl e, in parte, direttamente dai soggetti imputati. In particolare, la liquidità della società è stata assegnata dal giudice direttamente al Comune, che, con deliberazione del Consiglio n. 66 del 29 gennaio 2007 e con determinazione n. 985 del 27 dicembre 2007, ne ha cautelativamente accantonata una quota di € 1.359.407 ad apposito capitolo del bilancio 2007, vincolandola al pagamento delle spese legali inerenti al procedimento, nonché per un eventuale debito della società Energeco srl verso la società Simec spa, ad oggi non ancora definito. Dell'intricata situazione delle cause giudiziarie inerenti all'ex discarica, nelle quali sono attori il Comune la società Energeco srl e la società Simec spa, è stato fornito resoconto analitico in una nota riepilogativa redatta dal segretario dell'Ente.

Nello specifico, la società Energeco srl, in liquidazione a partire dalla data di approvazione del bilancio 2007, registra un patrimonio netto di valore negativo, legato alla sopra descritta assegnazione delle disponibilità finanziarie al Comune. In sede di approvazione dei bilanci dell'esercizio 2010 e dei successivi, l'Ente ha accolto la richiesta del liquidatore di copertura delle perdite, seppur rinviando l'intervento finanziario alla definizione della vertenza con la società Simec spa (specificando che il pagamento avrebbe titolo nella restituzione delle disponibilità finanziarie della società assegnate al Comune nel 2007). A tal proposito la memoria riferisce che nel bilancio del Comune esiste uno specifico accantonamento (al capitolo

96800, residuo passivo dell'esercizio 2007, pari a € 559.158). In sede di riaccertamento straordinario dei residui, ai sensi del d.lgs. n. 118 del 2011, tali somme confluiranno nel fondo rischi della quota accantonata del risultato di amministrazione.

Circa la situazione di perdita d'esercizio registrata nel 2013 (il cui bilancio è stato prodotto in allegato, comprensivo di nota integrativa e del verbale d'approvazione dell'assemblea), il Comune segnala che è imputabile ai costi di liquidazione e giudiziari che la società deve affrontare sino allo scioglimento, che, comunque, non potrà avvenire sino alla conclusione dei procedimenti giudiziari pendenti. Inoltre, causa decesso del liquidatore, e individuazione del nuovo in corso, il Comune, al momento della convocazione in adunanza, non ha potuto allegare uno schema definitivo di bilancio per l'esercizio 2014. Pertanto, ha inviato una bozza provvisoria, elaborata dallo studio tributario incaricato della tenuta della contabilità, da cui emerge un risultato positivo di € 12.965, legato principalmente ad un risarcimento danni.

L'accollo di debiti di società in liquidazione

La Sezione prende atto dei comportamenti contabili, improntati a prudenza, adottati dall'Amministrazione comunale. Lo stato di liquidazione della società, infatti, come già sottolineato dallo scrivente Collegio, non impone, in caso di emersione di perdite di esercizio, l'accantonamento a fondo rischi prescritto dalla legge di stabilità per il 2014. 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, l'accantonamento effettuato dal Comune appare prudente e opportuno.

Infatti, come evidenziato, per esempio, nella deliberazione della Sezione per la Liguria n. 53/2015/PAR, il legislatore dell'armonizzazione disciplina degli strumenti che permettono di coniugare programmazione e flessibilità di bilancio. Nella fattispecie esaminata rileva, in particolare, il fondo per spese potenziali disciplinato dall'art. 167 del d.lgs. n. 267 del 2000 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).

Se la norma di finanza pubblica (art. 1, commi 551 e seguenti, della legge di stabilità per il 2014), confermata dal decreto legislativo sull'armonizzazione, impone (e/o suggerisce), agli enti locali, per ragioni di prudenza tese a preservare gli equilibri di bilancio, di accantonare predeterminate risorse in specifici fondi rischi, differente è la valutazione che il medesimo ente socio deve compiere ai fini della concreta destinazione di tali risorse a favore della società partecipata, anche in stato di liquidazione. In questo caso, come sottolineato anche in altre occasioni dalla Sezione (cfr., di recente, deliberazione n. 15/2015/PRSE), non sussiste alcun

obbligo di ripiano a carico del comune socio, anche se unico, che deve, invece, dimostrare, in caso di soccorso finanziario (e sempre che non sussistano le preclusioni poste dall'art. 6, comma 19, del d.l. n. 78 del 2010, convertito con legge n. 122 del 2010) 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.).

Va, infatti, ricordato, in proposito, quanto già evidenziato dalla giurisprudenza contabile (cfr., di recente, Sezione Piemonte, deliberazione n. 99/2015/PRSE), in particolare di questa Sezione. In precedenti deliberazioni è stato sottolineato come il socio di una società di capitali, salvo ipotesi particolari (come quella in cui sia esposto direttamente nei confronti dei creditori della società), risponde limitatamente alla quota di capitale detenuta. Invece, il comune 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 economica-giuridica dell'operazione, altrimenti fonte di ingiustificato *favor* verso i creditori della società incapiente, cfr. SRC Lombardia, deliberazioni n. 380/2012/PRSE e n. 98/2013/PAR). 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 (art. 6, comma 19, d.l. n. 78 del 2010, convertito dalla legge n. 122 del 2010), 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, 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 dall'organo di revisione del comune di Cerro Maggiore in relazione al rendiconto 2013 e della successiva attività istruttoria, le perdite d'esercizio, e la sensibile riduzione del patrimonio netto, delle società Cerro Energia e Ambiente srl ed Energeco srl, entrambe in liquidazione

invita

l'amministrazione comunale di Cerro Maggiore ad adottare i necessari provvedimenti atti a mantenere il rapporto con le società partecipate nell'ambito delle regole previste dal codice civile e dall'ordinamento contabile degli enti locali, nonché dei canoni di sana gestione economico-finanziaria, procedendo al pagamento dei debiti di una società in liquidazione solo ove sia esistente, e provato, uno specifico interesse del Comune medesimo o della collettività di riferimento

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
30 LUGLIO 2015
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)