

RILIEVI CDC RENDICONTO 2010



CORTE DEI CONTI **SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE**

Delibera n. 143/2012/SRCPIE/PRSE

La Sezione Regionale di controllo per il Piemonte, composta dai sigg. Magistrati:

Dott.	Mario	PISCHEDDA	Presidente f.f.
Dott.	Gianfranco	BATTELLI	Consigliere relatore
Dott.	Giancarlo	ASTEGIANO	Consigliere
Dott.	Giuseppe Maria	MEZZAPESA	Primo Referendario
Dott.	Walter	BERRUTI	Primo Referendario
Dott.ssa	Alessandra	OLESSINA	Primo Referendario

nell'adunanza del giorno 9 maggio 2012;

Visto l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

Vista la Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

Vista la Legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'Ordinamento della Repubblica alla Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con Regio Decreto 12 luglio 1934, n. 1214;

Vista la Legge 21 marzo 1953, n. 161, contenente modificazioni al predetto testo unico;

Vista la Legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Visto il Decreto Legislativo 18 agosto 2000 n. 267, recante: "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali";

Vista la Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, commi 166 e seguenti;

Vista la deliberazione n. 14/2000 delle Sezioni riunite della Corte dei conti, adottata nell'adunanza del 16 giugno 2000, concernente il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, e s.m.i.;

Vista la delibera n. 2/AUT/2011/INPR, depositata in data 9 giugno 2011, della Sezione delle Autonomie, inerente le linee-guida cui devono attenersi, ai sensi dell'art. 1, commi 166 e 167, della Legge 23 dicembre 2005 n. 266 (Legge finanziaria per il 2006), gli Organi di revisione economico-finanziaria degli Enti locali nella predisposizione delle relazioni sul bilancio di previsione dell'esercizio 2011 e sul rendiconto dell'esercizio 2010 ed i questionari allegati;

Vista la deliberazione n. 283/2011/SRCPIE/INPR del 15 dicembre 2011, con la quale è stata programmata l'attività di controllo per l'anno 2012;

Vista la relazione sul rendiconto 2010, redatta dall'Organo di revisione del Comune di Cuneo (CN), ai sensi del citato art. 1, commi 166 e seguenti, della Legge 23 dicembre 2005, n. 266;

Vista la richiesta di deferimento del magistrato istruttore;

Vista l'ordinanza n. 19/2012, con la quale il Presidente f.f. di questa Sezione di controllo ha convocato la Sezione per l'odierna seduta;

Udito il Magistrato Istruttore Dott. Gianfranco Battelli

PREMESSO

Dall'esame della relazione sul rendiconto 2010, redatta ai sensi dell'art. 1, commi 166 e segg., della Legge 23 dicembre 2005 n. 266 dall'Organo di revisione del Comune di Cuneo (CN), emerge che l'Ente:

- ha un'elevata consistenza di residui attivi risalenti ad esercizi precedenti il 2006;
- nel corso del 2010 ha accertato entrate non ripetitive in parte non riscosse e destinate a spese ripetitive;
- detiene partecipazioni dirette in organismi che hanno chiuso il bilancio 2010 in perdita.

Nel prosieguo dell'attività istruttoria questa Sezione regionale di controllo, con nota prot. n. 1186 in data 22 febbraio 2012, ha formulato alcuni quesiti relativi alle citate anomalie, ai quali l'Ente ha fornito risposta con nota prot. n. 13957 in data 8 marzo 2012.

Gli elementi di risposta forniti dall'Ente non sono stati esaustivi. Infatti:

- per quanto connesso con i residui attivi, l'Ente ha fornito chiarimenti in ordine ad una parte dei residui attivi antecedenti al 2006, equivalente a circa il 75% del totale: nessun cenno è stato fornito con riferimento al restante 25%;
- per quanto connesso con le entrate non ripetitive, l'Ente ha fornito informazioni idonee a delineare un quadro di situazione confortante sul piano dei rapporti tra accertamenti e riscossioni, del resto desumibile dall'esame del questionario: nessuna indicazione è stata, viceversa, fornita con riferimento alla specifica criticità segnalata da questa Sezione regionale di controllo, che era relativa alla concreta utilizzazione di tali poste di entrata, aventi carattere non ripetitivo e che risultavano devolute, in misura peraltro corrispondente alle previsioni di legge, al finanziamento generico di spese di parte corrente e non specificatamente a spese non ripetitive;
- per quanto connesso con le società partecipate l'Ente ha comunicato la avvenuta adozione della deliberazione consigliare in ordine alla ricognizione delle

società partecipate, ai sensi dell'art. 3, comma 27 della citata Legge n. 244/2007, integrando i contenuti di tale deliberazione con ulteriori elementi di informazione.

Il quadro di situazione così emergente non ha consentito, peraltro, di sciogliere i dubbi relativi alle criticità gestionali delle società GEAC S.p.a. e SI.TRA.CI. S.p.a., nonché alla decisione di mantenere la partecipazione nella società Autostrada Albenga-Garessio-Ceva S.p.a.

A seguito della risposta fornita, questa Sezione regionale di controllo ha elaborato una scheda di sintesi relativa alle anomalie riscontrate, successivamente inviata all'Ente per preventiva visione ed eventuali controdeduzioni.

In considerazione alla concomitanza con le elezioni amministrative, che interessano il Comune di Cuneo, l'Ente ha risposto con nota prot. n. 23967 in data 24 aprile 2012 a firma del Responsabile del Servizio Finanziario e dell'Organo di revisione, fornendo ulteriori elementi di situazione, riassumibili come segue:

- i residui attivi ante 2006 del Titolo I delle entrate sono relativi a tributi, mentre quelli del Titolo III a contravvenzioni al codice della strada nonché a canoni di locazione non riscossi, parte dei quali sono nei confronti dello Stato; nei primi due casi è stata attivata la procedura di riscossione coattiva da parte del concessionario della riscossione e, a scopo prudenziale, è stata vincolata una quota dell'avanzo di amministrazione, in occasione dell'approvazione del rendiconto della gestione 2010. I residui del Titolo IV sono relativi a crediti nei confronti della Regione Piemonte per lavori pubblici già terminati e rendicontati, per i quali l'Ente è in attesa di riscossione. Infine i residui del Titolo V sono costituiti da crediti su mutui Cassa Depositi e Prestiti, per i quali esiste corrispondente residuo passivo di spesa, alla cui estinzione si potrà provvedere

solo a seguito della dichiarazione di fine lavori da parte del direttore dei lavori stessi;

- le entrate non ripetitive, utilizzate per spese di parte corrente e costituite dalla quota dei contributi per permesso di costruire e recupero evasione tributaria, presentano un trend storico consolidato, che ha condotto l'Ente a considerarle a tutti gli effetti come ripetitive, nonostante la loro natura di entrata non certa;

- per quanto connesso con le società partecipate, il Responsabile del Servizio Finanziario e l'Organo di revisione sottoporranno la questione al nuovo Sindaco e al Consiglio Comunale, dopo gli esiti delle votazioni di maggio 2012.

Considerato il contraddittorio svolto con l'Ente e le risultanze dell'attività istruttoria, il Magistrato Istruttore ha ritenuto sussistenti i presupposti per l'attivazione della procedura prevista dal comma 168 della sopracitata Legge n. 266/2005.

CONSIDERATO

1. La Legge 23 dicembre 2005, n. 266 ha delineato una nuova e significativa modalità di verifica in ordine al rispetto degli obiettivi previsti dalla normativa sul Patto di stabilità interno e alla correttezza della gestione finanziaria degli Enti territoriali, stabilendo una specifica competenza in capo alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

Proseguendo in un disegno legislativo, avviato dopo la riforma del Titolo V, Parte seconda, della Costituzione con la Legge 5 giugno 2003, n. 131, che vede il progressivo riconoscimento del ruolo delle Sezioni regionali di controllo della magistratura contabile quali garanti della corretta gestione delle risorse pubbliche nell'interesse, contemporaneamente, dei singoli Enti territoriali e della comunità che compone la Repubblica (posizione già riconosciuta alla Corte dei conti dalla giurisprudenza costituzionale a partire dalla sentenza 27 gennaio 1995, n. 29 e

ribadita dalle sentenze 9 novembre 2005, n. 417 e 6 giugno 2007, n. 179), il legislatore ha ritenuto di rafforzare ulteriormente questo ruolo.

Da ultimo, l'art. 6, comma 2, del D.Lgs. 6 settembre 2011, n. 149 ha valorizzato questo controllo reso dalla Corte dei conti, prescrivendo che, qualora dalle pronunce delle Sezioni regionali di controllo emergano *"comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria, violazioni degli obiettivi della finanza pubblica allargata e irregolarità contabili o squilibri strutturali del bilancio dell'ente locale in grado di provocare il dissesto finanziario"* e lo stesso Ente non abbia adottato le necessarie misure correttive, la stessa Sezione regionale competente, accertato l'inadempimento, trasmetta gli atti al Prefetto e alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.

Trattasi, in ogni caso, di un controllo di tipo collaborativo (in proposito: Corte Cost. 7 giugno 2007, n. 179 e 9 febbraio 2011, n. 37), le cui caratteristiche suggeriscono di segnalare agli Enti, specie in sede di analisi delle relazioni dell'Organo di revisione sui bilanci, anche irregolarità contabili non gravi o meri sintomi di precarietà, soprattutto se accompagnate e potenziate da irregolarità a queste connesse, ovvero da sintomi di criticità o difficoltà gestionale, ferma restando la gravità di tutte le irregolarità che costituiscono un serio rischio per gli equilibri di bilancio.

Tanto l'adozione di specifiche pronunce di grave irregolarità contabile, quanto la segnalazione di irregolarità non gravi ovvero di sintomi di criticità, hanno lo scopo di riferire all'organo elettivo e di dare impulso alle opportune misure correttive, la cui congruità potrà essere valutata dalla Sezione nell'ambito del controllo sull'intero ciclo di bilancio.

In ogni caso, si precisa che, se le caratteristiche di questo controllo consentono alla Sezione di ravvisare, sulla base delle relazioni degli Organi di revisione e del contraddittorio svolto, irregolarità contabili o criticità gestionali, l'Ente è chiamato comunque a valutare le segnalazioni effettuate, avuto riguardo alle proprie specifiche condizioni, nonché alla possibilità che eventuali irregolarità o criticità siano già state superate a seguito, ad esempio, di specifiche misure già adottate.

2. In ordine alle tre anomalie riscontrate, si osserva quanto segue:

a. Residui attivi ante 2006.

Nel prendere atto delle informazioni fornite in ordine ai residui dei Titoli I e III e, soprattutto, della decisione di vincolare una quota parte dell'avanzo di amministrazione a scopo prudenziale, che indubbiamente attenua l'impatto delle criticità gestionali emerse, si osserva come l'affidamento in concessione delle riscossioni non solleva l'Ente dalla diretta responsabilità in ordine all'accertamento dei residui, che non può derivare da un atto formale di richiesta di scarico da parte del concessionario per inesigibilità, ma richiede, viceversa, un attento controllo anche sulla efficacia della attività posta in essere dal concessionario e la adozione di provvedimenti di sollecito, che un ritardo eccessivo nella riscossione necessariamente postula.

b. Utilizzo di entrate non ripetitive.

Le entrate non ripetitive, per il loro carattere di intrinseca variabilità, non presentano alcuna garanzia di potersi ripetere nella stessa misura negli esercizi successivi, né può essere considerata dirimente la osservazione formulata dall'Ente in ordine al carattere sostanzialmente stabile di tali entrate, al punto da poterle annoverare fra le entrate ripetitive. In merito, un approccio maggiormente corretto e, soprattutto, prudenziale consiglierebbe di utilizzare tali

poste, nelle percentuali stabilite dalla legge, con riferimento alle riscossioni anziché agli accertamenti: ciò, in particolare, per le entrate derivanti da violazioni del codice della strada, che registrano percentuali di riscossione di poco superiori al 50% e la cui mancata riscossione presenta i problemi evidenziati al punto precedente.

c. Società partecipate.

Si prende atto della assicurazione, fornita dal Responsabile del Servizio Finanziario e dall'Organo di revisione, che essi provvederanno ad informare la nuova amministrazione sui rilievi formulati da questa Sezione regionale di controllo, che di seguito vengono conclusivamente sostanziate:

- Società di gestione aeroporto di Cuneo-Levaldigi S.p.a. (GEAC S.p.a.).

La situazione di questa società, unitamente a quella della società SI.TRA.CI S.p.a., è all'attenzione di questa Sezione regionale di controllo sin dagli esordi dell'attività di controllo sui bilanci preventivi e consuntivi degli Enti locali, iniziata a seguito della introduzione delle specifiche previsioni dell'art. 1 commi 166 e seguenti della Legge n. 266/2005. Già in occasione del controllo sul rendiconto 2007 venne emessa una prima Pronuncia, che metteva in risalto come la suddetta società avesse chiuso in perdita, situazione che si è ripetuta costantemente nel tempo, senza alcuna soluzione di continuità e nonostante ripetute assicurazioni di volta in volta fornite. Pur prendendo atto di quanto comunicato dall'Ente in ordine alla non avvenuta erogazione di contributi e di trasferimenti di altro genere in favore della GEAC S.p.a., non sembra esservi dubbio sul fatto che la chiusura in perdita comporti una progressiva erosione del capitale della Società e, conseguentemente, una perdita patrimoniale per i soci, alla quale, in assenza di apparenti evidenze di una tendenza a ricondurre la

gestione entro ambiti maggiormente corretti, si dovrà o prima o poi far fronte con specifiche erogazioni da parte dei soci stessi.

In tale prospettiva, la situazione in atto si pone in perfetta antitesi con concetti di sana gestione finanziaria e reclama l'adozione di concreti provvedimenti correttivi, che si ritiene non possano più essere rimandati.

Significativo, ai fini della comprensione della situazione e della sua apparente irreversibilità, è un passaggio del bilancio 2010 della Società, relativo al prevedibile andamento della gestione: "GEAC S.p.a. negli ultimi cinque esercizi ha costantemente incrementato la propria attività e i propri fatturati ma permane l'incapacità di fare fronte, con risorse proprie, alle esigenze finanziarie. Questo genera, inevitabilmente, una dipendenza dei soci chiamati a garantire la continuitàomissis.... La situazione della finanza pubblica e il nuovo orientamento normativo introdotto con il D.L. n. 78/2010 rendono ormai improrogabile la decisione di privatizzare la Società". I contenuti qui richiamati rendono poco comprensibile e apparentemente non giustificata la contestuale determinazione assunta, in sede di ricognizione delle società partecipate, di confermare la partecipazione dell'Ente nella Società, anziché procedere nel senso auspicato dalla società stessa. Va da sé, infatti, che il collegamento della partecipazione con l'assolvimento di attività istituzionali proprie dell'Ente, nella fattispecie non immediatamente rilevabile, costituisce uno dei parametri, ma non l'unico, da considerare: la adesione a principi cardine di sana gestione finanziaria costituisce sempre, infatti, fattore fondamentale delle scelte operate e diventa, poi, irrinunciabile quando si tratta di attività non derivanti da inevitabili obblighi istituzionali dell'Ente, bensì del tutto opzionali e che, pertanto, necessitano non solamente di una ponderata valutazione iniziale ma anche di una ancor più

approfondita valutazione successiva, alla luce degli esiti concreti delle scelte operate.

- SI.TRA.CI. S.p.a.

La società SI.TRA.CI. S.p.a. presenta una situazione del tutto assimilabile a quella della società GEAC S.p.a., nella quale, a fine 2010, è confluita. In ordine alla determinazione assunta con deliberazione consiliare n. 108 del 23 novembre 2010 di mantenere la partecipazione nella SI.TRA.CI. S.p.a. in quanto già di fatto confluita nella GEAC S.p.a. all'atto della deliberazione stessa, si osserva come lo spirito e la lettera della Legge n. 244/2007 art. 3 commi 27 e seguenti è ispirato alla necessità di valutare complessivamente la opportunità del mantenimento di partecipazioni societarie in ragione della loro rispondenza al soddisfacimento di finalità istituzionali: tale requisito avrebbe dovuto essere comunque accertato prima della fusione, avvenuta a fine 2010, ovvero a tre anni di distanza dalla comparsa della richiamata previsione di legge e, comunque, in data successiva a quella della deliberazione consiliare n. 108/2010.

Oltre a ciò mal si comprende come la fusione di due società, con ragioni sociali totalmente differenti, ambedue in perdita da numerosi anni, possa essere provvedimento idoneo a invertire tale tendenza.

In terzo luogo non si può non sottolineare come, contestualmente, altri soci storici della SI.TRA.CI. S.p.a., come la Provincia di Torino e la Provincia di Alessandria abbiano deciso di dismettere la loro partecipazione, motivando tale decisione proprio con la volontà di non aderire alla fusione con la GEAC S.p.a. (Provincia di Torino -deliberazione della Giunta Provinciale n. 429-16365 del 27 aprile 2010). In ultimo, i dati finanziari relativi alla dismissione della partecipazione da parte di tali Enti, indica come esse, seppur in misura contenuta

a seguito del risultato del contenzioso instaurato con la società stessa, abbiano dovuto sopportare una perdita patrimoniale, in ragione della diminuzione del valore delle azioni della Società da loro possedute.

- Autostrada Albenga-Garessio-Ceva S.p.a.

La determinazione assunta in ordine al mantenimento della partecipazione societaria appare non adeguatamente motivata, soprattutto se messa in relazione con i contenuti della deliberazione consiliare n. 112 del 22 novembre 2010 della Provincia di Cuneo: quest'ultimo Ente, in aperto contrasto con quanto deliberato dal Comune di Cuneo, è giunto alla determinazione di dismettere la propria partecipazione nella società, in quanto essa "reca un oggetto sociale concretamente irraggiungibile a causa della non sostenibilità economica dell'ipotizzata bretella autostradale di collegamento Ceva-Albenga via Garessio, come dimostrano vari studi di fattibilità ed, inoltre, quel che più conta, l'evoluzione della normativa non consente in alcun modo di prefigurare un ruolo per la società al di fuori dell'espletamento di procedure di gara ad evidenza pubblica, ammesso e non concesso che tale infrastruttura venga realizzata."

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Regione Piemonte:

- rileva che l'Ente:

- ha un'elevata consistenza di residui attivi relativi agli esercizi precedenti al 2006;
- nel corso del 2010 sono state accertate entrate non ripetitive in parte non riscosse e destinate a spese ripetitive;
- detiene partecipazioni dirette in organismi che hanno chiuso il bilancio 2010 in perdita;

- Invita l'Ente a:

- procedere al monitoraggio dei residui attivi dei Titoli I-III antecedenti all'anno 2006 in ragione delle considerazioni espresse da questa Sezione regionale di controllo;
- evitare, per il futuro, l'impiego di entrate non ripetitive per finanziare spese di parte corrente ripetitive;
- rivalutare la partecipazione nella società GEAC S.p.a., SI.TRA.CI. S.p.a. e Autostrada Albenga-Garessio-Ceva S.p.a. alla luce delle indicazioni espresse da questa Sezione regionale di controllo;

- dispone che la presente deliberazione sia trasmessa al Consiglio comunale nella persona del Presidente, al Sindaco e all'Organo di revisione economico-finanziaria del Comune di Cuneo (CN).

Così deliberato in Torino nell'adunanza del giorno 9 maggio 2012.

Il Consigliere

F.to Dott. Gianfranco Battelli

Il Presidente f.f.

F.to Dott. Marlo Pischedda

Depositato in Segreteria il **10/05/2012**

Il Funzionario Preposto
F.to Dott. Federico SOLA