

Deliberazione n. 17 /2011/PRSP



REPUBBLICA ITALIANA

la

Corte dei conti

in

Sezione regionale del controllo

per l'Emilia - Romagna

composta dai Magistrati

Dr. Mario Donno

Presidente

Dr. Massimo Romano

Consigliere

Dr. Ugo Marchetti

Consigliere

Dr.ssa Maria Teresa D'Urso

Primo Referendario

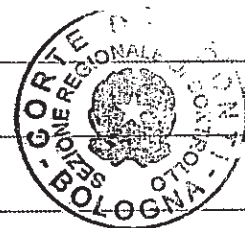
Visto l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con

R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in
materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo
della Corte dei conti approvato con deliberazione n. 14/2000 delle
Sezioni riunite della Corte dei conti in data 16 giugno 2000,
successivamente modificato con deliberazione delle Sezioni riunite n. 2
del 3 luglio 2003 e con deliberazione n. 229 del 19 giugno 2008 del



Consiglio di Presidenza;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il testo unico delle leggi sugli Enti locali e successive modificazioni;

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 l'art. 1, commi 166 e seguenti della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006), che fa obbligo agli Organi di revisione degli Enti locali di inviare alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti relazioni apposite in ordine ai bilanci di previsione ed ai rendiconti degli Enti medesimi;

Viste le linee-guida predisposte dalla Corte dei conti per la redazione delle relazioni inerenti il bilancio di previsione 2010, approvate dalla Sezione delle Autonomie con deliberazione n. 9/AUT/2010/INPR del 31 marzo 2010 (pubblicata nel suppl. ord. n. 77 alla Gazzetta Ufficiale n. 95 del 24 aprile 2010);

Visto che dette linee-guida ed il questionario relativo al bilancio di previsione 2010 sono stati trasmessi al Sindaco ed all'Organo di revisione economico-finanziaria del Comune di PARMA (PR) con lettera presidenziale di questa Sezione regionale di controllo prot. n. 3896 del 17 giugno 2010;

Presa visione della relazione inviata a questa Sezione regionale di controllo della Corte dei conti predisposta dall'Organo di revisione;

Visti gli atti dell'Amministrazione comunale e della società interamente partecipata Holding STT S.p.A. allegati alle segnalazioni



del Nucleo di Polizia Tributaria della Guardia di Finanza di Parma del 21 dicembre 2010, del 17 gennaio 2011 e del 7 febbraio 2011;

Valutate la richiesta di chiarimenti istruttori, la nota di risposta del 15 dicembre 2010 e le memorie illustrative del 10 febbraio 2011, del 17 febbraio 2011 e del 18 marzo 2011;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 1 in data 31 gennaio 2011 con la quale è stata convocata la Sezione per la Camera di consiglio del 17 febbraio 2011, vista l'ordinanza presidenziale n. 11 in data 21 marzo 2011 con la quale è stata convocata la Sezione per la Camera di consiglio del 24 marzo 2011 e l'ordinanza presidenziale n. 13 in data 5 aprile 2011 con la quale è stata convocata l'odierna Camera di consiglio.

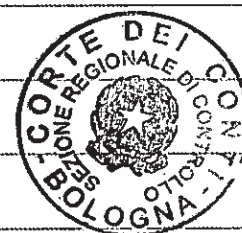
Udito nella Camera di consiglio del 17 febbraio 2011, del 24 marzo 2011 e del 7 aprile 2011 il Presidente relatore Mario Donno;

FATTO

Dall'esame della relazione dell'Organo di revisione e dagli atti dell'Amministrazione comunale trasmessi dalla Guardia di Finanza è emerso:

a) con delibera n. 1626/80 del 26 novembre 2010 l'Ente ha concesso un credito fruttifero a breve termine, di € 6.500.000,00, alla società Authority STU S.p.A., interamente partecipata; tale società con atto del 4 novembre 2010 aveva acquistato dal Comune la proprietà dell'immobile "ex Scuola Media Pascoli" al prezzo di € 6.150.000,00;

b) l'utilizzazione sistematica e ripetuta nei diversi esercizi di rilevanti plusvalenze da alienazione dei beni patrimoniali (consuntivo



anno 2007, € 11.203.000,00; consuntivo anno 2008, € 11.200.000,00;

consuntivo anno 2009, € 12.200.000,00; preventivo anno 2010, €

10.500.000,00) per assicurare l'equilibrio di bilancio di parte corrente;

c) l'esistenza di varie lettere di *patronage* a garanzia del

consistente indebitamento delle società partecipate;

DIRITTO

Ai sensi delle disposizioni recate dalla legge 23 dicembre 2006,

n. 266 (art. 1, commi 166 e segg.), gli organi di revisione degli enti

locali devono trasmettere alla Corte dei conti apposite relazioni sui

bilanci preventivi e rendiconti degli stessi; le sezioni regionali di

controllo della Corte, qualora accertino comportamenti difformi dalla

sana gestione finanziaria o il mancato rispetto degli obiettivi posti dal

patto di stabilità interno, adottano specifica pronuncia e vigilano

sull'adozione da parte dell'ente locale delle necessarie misure

correttive.

L'esercizio del potere di controllo di competenza della Corte dei

Conti può condurre all'adozione di specifiche pronunce rivolte all'ente

locale nelle ipotesi di costatate irregolarità tali da minacciare gli

equilibri finanziari o da compromettere il perseguimento della sana

gestione finanziaria.

Invero, le caratteristiche e la natura "collaborativa" che detto

controllo riveste - secondo la previsione legislativa richiamata nel

preambolo (L. 14/1/1994, n. 20 e L. 5/6/2003, n. 131) ed i più

generali principi di buona amministrazione (art. 97 Cost.)

recentemente riaffermati dalla giurisprudenza costituzionale (C. Cost.,



A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized, cursive 'M' or similar character, followed by a vertical line extending downwards.

n. 29/1995 e n. 179/2007) – sono finalizzate alla verifica del rispetto delle regole giuridico-contabili ed a promuovere, in caso di accertate violazioni, processi volti all'adozione da parte degli stessi enti controllati di misure auto correttive nel rispetto dei poteri di autonomia (art. 114, co. 2, Cost.).

Deve, altresì, rappresentarsi che il Comune di Parma è stato oggetto d'indagine da parte del Nucleo di Polizia Tributaria di Parma della Guardia di Finanza, le cui risultanze sono state trasmesse anche a questa Sezione regionale di controllo, oltre che, per competenza, alla magistratura requirente e ad altre autorità amministrative interessate.

La Sezione, considerato che la presente pronuncia, emessa ai sensi dell'art.1, comma 168, della legge 23 dicembre 2006, n. 266, è tesa a verificare gli equilibri di bilancio e la sana gestione dell'Ente e non interferisce con le valutazioni che la Corte è chiamata ad effettuare in diversa sede, con riferimento ai fatti sopra indicati rileva le seguenti gravi irregolarità contabili contrastanti con il principio della sana gestione finanziaria:

A) **l'utilizzazione sistematica e ripetuta nei diversi esercizi di rilevanti plusvalenze da alienazione dei beni patrimoniali finalizzata al raggiungimento dell'equilibrio di bilancio di parte corrente.**

E' consolidato principio di sana gestione che i proventi derivanti da alienazione di beni patrimoniali devono finanziare esclusivamente spese d'investimento, onde non comportare un depauperamento del patrimonio dell'ente.



L'art. 162 del TUEL, comma 6, non consente che tali entrate siano impiegate per garantire l'equilibrio di parte corrente e l'art. 193 esclude inoltre che le stesse possano essere utilizzate per i provvedimenti di riequilibrio del bilancio, a meno che non si tratti di alienazione di beni disponibili.

Nell'ordinamento insistono, peraltro, due specifiche norme che consentono, in deroga al principio generale secondo il quale la dismissione dei beni patrimoniali è preordinata a finanziare investimenti o all'estinzione di passività onerose, il finanziamento del rimborso delle quote di capitale dei mutui in ammortamento ed il finanziamento delle spese di funzionamento non ripetitive, e precisamente:

a) l'art.1, comma 66, della legge 311/2004 che consente l'utilizzo delle plusvalenze finanziarie (costituite dalla differenza tra l'entrata derivante dalla cessione e la spesa sostenuta al momento dell'acquisto, al netto degli ammortamenti eventualmente contabilizzati secondo le modalità previste dall'art.167 del TUEL confluite con vincolo di destinazione nell'avanzo di amministrazione a titolo di fondi di ammortamento ex art. 187, comma 1, del TUEL) per il finanziamento del rimborso delle quote di capitale delle rate dei mutui in ammortamento;

b) l'art. 3, comma 28, della legge 350/2003 che consente di utilizzare le entrate derivanti dal plusvalore realizzato con l'alienazione di beni patrimoniali, inclusi i beni immobili, per spese, aventi carattere non permanente, connesse alle finalità di cui all'articolo 187, comma 2,



del TUEL.

La facoltà concessa dal legislatore deve inquadarsi quindi nell'ambito di una attività non ripetitiva e non può essere assunta in modo continuativo e quale fondamento per il mantenimento dell'equilibrio economico di cui all'art.162, comma 6, del TUEL. E' infatti principio ordinamentale acquisito che alla costruzione dell'equilibrio economico non partecipino, in aderenza a quanto statuito dal punto 20 del Principio Contabile n.2, i proventi di carattere straordinario o eccezionale. A tale riguardo la Sezione precisa che tale assunto si inquadra nell'ambito della corretta applicazione del principio di sana gestione finanziaria cui devono essere preordinate tutte le fasi dell'ente: dalla programmazione alla gestione ed alla rendicontazione.



L'utilizzo costante e reiterato di tali plusvalenze caratterizza la dipendenza dell'equilibrio economico da entrate che, secondo le norme di carattere ordinamentale, sono preordinate al finanziamento di spese di investimento, ai sensi della lettera c) del comma 1 dell'art.199 del TUEL.

Con nota del 17 febbraio 2011 l'Ente ha chiarito che *"..negli esercizi 2007-2009, in una fase particolare della finanza pubblica, aggravata dalla crisi economica e dalla sospensione del potere degli enti locali di deliberare aumenti dei tributi e delle addizionali, oltre alle esclusioni ICI delle unità immobiliari adibite ad abitazione principale, il Comune si è trovato nella condizione di far ricorso ai plusvalori patrimoniali nei valori indicati in allegato al fine di garantire gli equilibri di bilancio.."*, indicando per ciascun anno di riferimento, a partire dal

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized, cursive script.

2007, la percentuale di utilizzo delle plusvalenze patrimoniali rispetto alle spese del Titolo I (spese correnti).

Nella stessa nota del 17 febbraio 2011 (e nella nota del 18 marzo 2011) l'Ente ha sostenuto che "... *Tutti i plusvalori accertati negli esercizi esaminati sono stati applicati a copertura e nel limite delle spese iscritte al titolo III (rimborso per spese di prestiti)..*"

La Sezione ricorda che l'utilizzo costante e reiterato nel tempo di plusvalenze per il raggiungimento dell'equilibrio di parte corrente, può comportare, oltre ad una rigidità strutturale del bilancio, anche una situazione di evidente precarietà finanziaria. Soluzione che, ove accolta, ha come naturale conseguenza la necessità di adottare particolari misure correttive atte a ricondurre gli equilibri all'interno della loro ordinaria e non certo eccezionale o straordinaria fonte di finanziamento, o alla necessità di dover operare precisi e mirati adeguamenti delle previsioni dell'entrata e/o della spesa.



L'Ente sembra consapevole che l'equilibrio finanziario richieda misure differenti giacché, nella nota istruttoria del 17 febbraio 2011, ha comunicato che l'utilizzo di plusvalenze patrimoniali "...è stato programmato in forte diminuzione attestandosi a zero nel biennio 2012-2013..".

Tuttavia si rileva come la Sezione abbia già più volte, con precedenti deliberazioni, richiamato l'attenzione dell'Ente sulla corretta applicazione del citato principio di sana gestione finanziaria, anche in considerazione della circostanza che le plusvalenze patrimoniali di cui trattasi sono state reperite attraverso alienazioni cd. "infragrupo", cioè

cessione a titolo oneroso di patrimonio comunale a società partecipate/controllate dall'Ente medesimo¹.

B) il rilascio di forme di garanzia atipica negli esercizi precedenti e nel 2010 (lettere di patronage "deboli e forti").

Sul punto occorre premettere che la "lettera di patronage o di gradimento" costituisce una forma di garanzia impropria, in forza della quale un terzo c.d. *patronnant* fornisce alla banca finanziatrice informazioni relative al soggetto patrocinato (di solito una società partecipata dal *patronnant*) ed ai rapporti intercorrenti con quest'ultimo. Trattasi di informazioni non definite nel contenuto, ma comunque idonee a rafforzare nella banca- creditrice il convincimento che il patrocinato farà fronte ai propri impegni (restitutori), al fine di agevolare la positiva conclusione di operazioni di finanziamento in corso e/o di rafforzare il convincimento del creditore sul buon esito dell'operazione.

La lettera di *patronage* costituisce una figura atipica di derivazione anglosassone, individuata dalla prassi giurisprudenziale, in quanto manca ad oggi una definizione tipizzata della nozione e della tipologia.

La giurisprudenza ha individuato una duplice casistica :

- lettera di patronage debole², in cui, al di là della dichiarazione e

¹ Il rischio di tali operazioni risiede, infatti, nell'utilizzo del collegamento negoziale tra il contratto di vendita del patrimonio comunale alla società partecipata ed il contratto di mutuo, attraverso cui l'organismo partecipato paga il prezzo di acquisto del bene dell'Ente socio. Quest'ultimo consegue, di fatto, una forma di finanziamento non classificabile come indebitamento, né monitorabile sotto l'aspetto del rispetto del patto di stabilità, ribaltando, al tempo stesso, il proprio indebitamento sull'organismo partecipato. Si dà atto che in data 18 marzo 2011 l'Ente ha trasmesso copiosa documentazione, attestante la valutazione degli immobili di proprietà comunale alienati da parte dell'Agenzia del Territorio.



della informazione, non vi è alcuna intenzione di assumere un diretto obbligo di garanzia verso il creditore finanziatore;

- lettera di patronage "forte"³, in cui il patrocinante non si limita ad esternare la propria posizione di influenza, ma assume veri e propri impegni (quale ad esempio quello di salvaguardia della solvibilità della società controllata, o l'impegno a non cedere il controllo nella società partecipata sino all'estinzione del debito). In questa ipotesi e nella sola circostanza in cui sia indicato il limite massimo garantito (Cass. civ.

² Lettere di patronaggio debole (a carattere informativo): Sono state individuate in dottrina ed in giurisprudenza le seguenti tipologie:

1) dichiarazioni di consapevolezza: nella lettera il mittente dichiara di essere al corrente del rapporto di finanziamento tra destinatario e debitore, e ne lascia intendere la benevola considerazione o approvazione;

2) dichiarazioni di influenza: nella lettera il mittente informa il destinatario del rapporto che lo lega al debitore;

3) dichiarazioni confermatrici del controllo o della partecipazione significativa: l'amministratore delegato della società controllante informa il creditore del rapporto di partecipazione e controllo intercorrente con la società patrocinata, ove lo ritenga, la percentuale azionaria della controllata o collegata, da essa posseduta;

4) dichiarazioni di regolarità della condotta o della gestione: il patronnant dichiara, nella lettera, di conoscere i dati relativi alla attività del debitore e dichiara di averne appurato la regolarità.

5) dichiarazioni di fiducia nell'amministrazione della controllata;

6) dichiarazioni di approvazione dell'operazione finanziaria o creditizia in corso. Si utilizza il termine «dichiarazione», proprio perché l'atto tipico, contenuto nella lettera, consiste in comunicazioni esplicite di conoscenza, di assenso, di garanzia dell'affidabilità del debitore e di opportunità dell'affare.

³ Lettere di patronage «forti» (carattere impegnativo) Si tratta secondo la classificazione proposta dalla dottrina e dalla giurisprudenza di dichiarazioni giuridicamente vincolanti, che possono essere distinte in due gruppi:

A) lettere contenenti impegni finalizzati a rassicurare il creditore sulla circostanza che l'operazione da porre in essere in favore del patrocinato presenta uno scarso rischio imprenditoriale:

- lettere di impegno a non cedere il controllo sino all'estinzione del debito;

- lettere di obbligo in caso di futura cessione: qualora dovesse essere ceduta o diminuita la partecipazione nella società controllata, il mittente assume l'obbligo di pronto rimborso di quanto dovuto dalla società patrocinata;

- lettere di influenza: nella quali il mittente si impegna ad esercitare la propria influenza ed il proprio controllo sul debitore, affinché adempia l'obbligazione assunta;

- lettera di divieto di svuotamento: con la quale il patronnant si impegna a non pregiudicare la sottrazione di risorse o con particolari politiche imprenditoriali la situazione finanziaria del patrocinato;

B) lettere contenenti dichiarazioni di assunzione di obblighi di dare o di responsabilità nel caso di insolvenza o inadempimento del debitore:

- lettere d'obbligo al mantenimento della solvibilità;

- lettere di solvibilità finalizzata al rimborso: è lo stesso mittente che s'impegna a mantenere il debitore in condizioni di solvibilità tali da consentirgli il pagamento del debito;

- lettere di mantenimento della consistenza del capitale o del patrimonio del debitore;

- lettere di assunzione del rischio di perdite del creditore, in relazione al credito concesso al debitore;

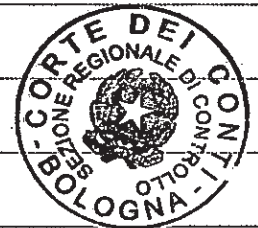
- lettere di assicurazione dell'adempimento, con obbligo di sostituirsi immediatamente alla parte inadempiente.



Sez. III, sent. n. 1520, 26/01/2010) si genera una obbligazione negoziale, assunta in proprio dal *patronnant*, ed avente per oggetto un *facere*, avente natura contrattuale e con finalità di garanzia (Cass. civ. sez. I, sent. n. 10235, 27/09/1995; Trib. Milano, 22/06/1995).

Quest'ultima, che pone in essere un vero e proprio rapporto di garanzia atipica, tra il *patronnant* ed il creditore garantito, assimilabile all'obbligazione del fideiussore, espone l'ente garante al rischio di escussione in caso di insolvenza della società debitrice. Da ciò discende che alle lettere di *patronage* "forte" deve ritenersi applicabile l'articolo 207 TUEL, sia con riferimento alla competenza soggettiva ad emanarle (Consiglio), sia con riferimento al calcolo degli interessi, che dovrebbero entrare a far parte della capacità di indebitamento, alla stregua di quelli delle garanzie fideiussorie (articolo 207, ultimo comma, TUEL).

Allo stato degli atti, esaminate le lettere di *patronage* trasmesse, la Sezione rileva l'esistenza di lettere di *patronage* classificabili come *patronage* "forte", secondo la riportata casistica giurisprudenziale. Ciò potrebbe alterare l'esposizione debitoria dell'Ente rispetto a quella contabilmente rilevata, ponendosi, nell'ipotesi in esame, come uno schema negoziale elusivo dei vincoli normativi stringenti in materia di indebitamento degli Enti locali, con particolare riferimento alla mancata evidenziazione nelle scritture contabili dell'Ente del limite di cui all'articolo 204 TUEL. A tale categoria appartengono le lettere rilasciate alla Banca Monte Parma S.p.A. in data 24 dicembre 2009, a fronte della concessione di un mutuo



ipotecario ventennale di euro 2.640.000 alla società interamente partecipata IT.CITY S.p.A, ed in data 8 settembre 2006 in relazione all'operazione di finanziamento di euro 14.500.000 operato a favore della società partecipata al 98,2847 % PARMA INFRASTRUTTURE S.p.A.

Ed infatti, l'articolo 162 T.U.E.L. indica i principi ai quali la stesura del bilancio degli enti locali deve attenersi per consentire il raggiungimento degli scopi cui è finalizzato. In particolare, il comma 5 dell'articolo 162 dispone che *"il bilancio di previsione è redatto nel rispetto dei principi di veridicità e attendibilità sostenuti da analisi riferite ad un adeguato arco di tempo o, in mancanza, da altri idonei parametri di riferimento"*, richiamandosi al principio internazionale del *"true and fair view"*, che richiede di rappresentare in modo veritiero e corretto la situazione patrimoniale e finanziaria.

La veridicità dell'informazione, da cui discende l'attendibilità della stessa, presuppone la piena coerenza tra i dati contabili e la realtà finanziaria che essi rappresentano, sia a fini interni all'ente, quali il controllo sulla struttura organizzativa, sia a fini esterni, allo scopo di consentire il controllo da parte della collettività dell'uso delle risorse pubbliche e creare condizioni di trasparenza ed imparzialità dell'agire pubblico.

Tali concetti sono, altresì, ribaditi nel documento relativo ai principi contabili del Ministero dell'Interno - Dipartimento degli Affari Interni e Territoriali, Sezione II, punto 55, laddove si legge che *"Un'informazione contabile è attendibile, se è scevra da errori o distorsioni rilevanti e se gli utilizzatori possono fare affidamento su di*

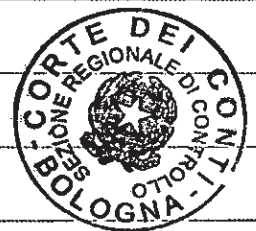


essa".

L'Ente, nella memoria prodotta in data 18 marzo 2011, sostiene che, prescindendo dalla natura delle lettere in questione (*patronage* forte o debole), essendo molte di esse state sottoscritte dal Sindaco o da dirigenti apicali dell'amministrazione comunale, incompetenti ai sensi dell'art. 207 TUEL a far sorgere obbligazioni, esse non sarebbero qualificabili come lettere di *patronage* "forte" e, comunque, sarebbero inefficaci.

Sul punto si osserva che, trattandosi di figura giuridica non codificata nei suoi elementi costitutivi, le lettere di *patronage*, pur ove sottoscritte da organo funzionalmente incompetente, appaiono idonee a far sorgere affidamento nel creditore sul buon esito dell'affare. Come tali esse sono, in ogni caso, riconosciute dalla giurisprudenza come fonte di responsabilità aquiliana⁴ e, quindi, non prive di effetti sul bilancio dell'Ente.

Ed inoltre, come precisato dalla Sezione Regionale di Controllo della Lombardia con parere n.92/2010, la concessione di una fidejussione, ai sensi dell'art. 207 del TUEL, deve avvenire per il tramite di apposita deliberazione consiliare, avendo riguardo al limite di indebitamento di cui all'art.204 del TUEL nella limitata ipotesi in cui il mutuo sia destinato ad investimenti od opere di interesse pubblico, ove la *ratio* della normativa è riconducibile al generale divieto, per le regioni



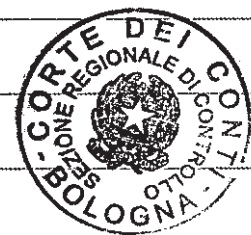
⁴ cfr. anche il parere legale del 17 marzo 2011, inviato dall'Ente in allegato alla nota del 18 marzo 2011 che richiama Trib. Firenze del 30.11.1993. Inoltre, si richiama l'attenzione dell'Ente sulla giurisprudenza della Suprema Corte, secondo cui anche le lettere di *patronage* "deboli", pur non costituenti forma di garanzia atipica, possono dar luogo a risarcimento da responsabilità precontrattuale ex artt. 1336 e 1337 c.c., per violazione degli obblighi di correttezza e buona fede nelle trattative e nello svolgimento del contratto (Cass. civ. sez. I, sent. n. 10235 del 27/09/1995).

e gli enti locali, di ricorrere all'indebitamento per spese diverse da quelle di investimento, previsto dall'art.119 della Costituzione, al fine di limitare il ricorso a questa forma di finanziamento ai soli casi in cui i relativi costi possano risultare neutralizzati dai benefici derivanti alla collettività dalle spese di investimento.

Le lettere di *patronage* "forte", sebbene sottoscritte da organo funzionalmente incompetente, appaiono idonee a far sorgere affidamento nel creditore in quanto impegnano l'ente ad intervenire nella società con "strumenti" (che a parere della Sezione possono essere solo di natura finanziaria) per consentire l'adempimento degli obblighi derivanti dal finanziamento acceso dalla società.

In tale quadro si evidenzia che le lettere di *patronage* forte sono comunque riconducibili all'assunzione di mutui destinati ad investimento, in quanto il mutuo ipotecario di euro 2.640.000 concesso alla società IT.CITY S.p.A. è relativo all'acquisizione ed alla ristrutturazione dell'edificio denominato ex Gazzetta di Parma, mentre il finanziamento di euro 14.500.000 concesso a PARMA INFRASTRUTTURE S.p.A. è relativo ad interventi in opere pubbliche inerenti al sistema fognario del Comune di Parma nonché all'acquisto di beni facenti parte del servizio idrico di proprietà del Comune di Parma.

Si deve, pertanto, dichiarare che dall'esame della relazione dell'Organo di revisione sul bilancio di previsione 2010, dall'esito dell'attività istruttoria svolta, nonché dalle segnalazioni investigative pervenute, il bilancio preventivo 2010 del Comune di Parma, nei profili sopra delineati, non risulta redatto in conformità ai principi di sana



gestione finanziaria e di veridicità ed attendibilità delle scritture contabili, e si segnalano, ai sensi dell' art. 1, comma 168, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, all'Organo consiliare tali gravi irregolarità contabili.

DELIBERA

di riferire al Consiglio comunale di PARMA (PR) nei termini sopra indicati, invitando l'Ente a comunicare a questa Sezione le misure correttive adottate;

di segnalare, altresì, la presenza delle seguenti criticità/irregolarità rilevate dai dati contabili trasmessi, che vanno attentamente vagliate nella gestione del bilancio:

CONCESSIONE DI CREDITO A SOCIETÀ INTERAMENTE PARTECIPATE E PATTO DI STABILITÀ'

Con delibera di Giunta 1626/80 del 26 novembre 2010 è stata autorizzata la concessione di un prestito fruttifero a breve termine alla società di trasformazione urbana STU Authority s.p.a., società totalmente partecipata dall'Ente medesimo, per finalità connesse alla realizzazione della Scuola dell'Europa di cui alla legge 115 del 3 agosto 2009.

Tale delibera appare finalizzata a riclassificare la spesa ed eludere in questo modo le disposizioni sul Patto di Stabilità Interno per il bilancio di previsione 2010, in quanto non sembra sussistere differenza sostanziale tra l'Ente e la società *in house*, ma l'accoglimento di un modello di organizzazione meramente interno, dove la società partecipata, pur essendo soggetto giuridico civilisticamente distinto



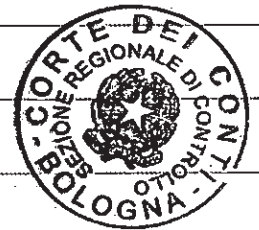
dall'Ente pubblico, esplica la propria attività esclusivamente a favore e nell'interesse di quest'ultimo (Cons. di Stato, Ad. plen. 2008 n. 1; Corte dei conti, Sez. Controllo Veneto n. 176/2010; Corte dei conti, Sez. Controllo Veneto n. 228/2010).

Si dà atto che, con riferimento alla specifica delibera di giunta suindicata, in sede istruttoria è emersa, con nota del 17 febbraio 2011, la non esecuzione della stessa sino al 31 dicembre 2010. In proposito deve essere evidenziato che la legge di stabilità 2011 ha escluso che vengano considerati rilevanti ai fini del patto di stabilità 2011 le spese sostenute dal comune di Parma per la realizzazione degli interventi di cui alla legge 115 del 3 agosto 2009.

Tuttavia, si invita l'Ente ed il Collegio dei revisori a voler attentamente considerare la natura giuridica e gli effetti di eventuali ulteriori concessioni di credito, effettuate o effettuande, dall'Ente a favore di società/organismi partecipati ai fini del rispetto del patto di stabilità 2010 alla luce della citata giurisprudenza.

EQUILIBRI E VINCOLI DI BILANCIO

a) In sede di programmazione l'Ente locale è, tra l'altro, tenuto al rispetto dei principi di veridicità ed attendibilità nelle previsioni di entrata; tali principi devono, altresì, essere sempre coniugati al principio di prudenza, da intendersi quale procedimento valutativo generale di formazione del sistema di bilancio, soprattutto con riferimento a quelle voci di entrate straordinarie, variabili per loro stessa natura. Pertanto, appare necessario che le previsioni di incremento debbano essere valutate con riferimento all'andamento



degli accertamenti del triennio precedente, onde limitare il più possibile la fascia di oscillazione.

b) La destinazione di entrate da permessi di costruire al finanziamento della spesa corrente in misura prossima o corrispondente alla percentuale massima consentita dalla legge, ancorché legittima, rischia di esporre l'Ente a pericolose ricadute sugli equilibri di bilancio in sede di consuntivo e richiede un costante monitoraggio onde consentire l'adozione di eventuali tempestive azioni correttive in sede di variazione e/o di assestamento.

c) L'applicazione dell'avanzo di amministrazione, pur accertato, in presenza di residui attivi dei titoli I e III derivanti da crediti vetusti (ante 2005) o di dubbia esigibilità deve essere prudentemente valutato da parte dell'Ente locale, stante il carattere programmatico ed autorizzatorio del bilancio di previsione, in quanto tale previsione potrebbe contravvenire al principio di coerenza ed attendibilità tra stanziamenti previsti e risultati della gestione finanziaria.



ORGANISMI PARTECIPATI O COMUNQUE SOTTOPOSTI A DIREZIONE E COORDINAMENTO

a) La presenza di organismi partecipati, o comunque sottoposti a direzione e coordinamento, per i quali, nel bilancio preventivo 2010 sono previsti interventi per aumenti di capitale o del fondo di dotazione per copertura di perdite, può rappresentare un rischio per la stabilità dell'equilibrio di bilancio dell'Ente pubblico. La Sezione richiama, come già fatto in precedenti deliberazioni, l'attenzione dell'Ente sulla necessità di assicurare un'attività tecnico-valutativa circa lo

svolgimento dell'attività gestionale di detti organismi, al fine di conseguire, nel breve/medio periodo, una proficua politica di risanamento.

b) La presenza, inoltre, di società in perdita per un importo tale da richiedere gli interventi di reintegro del capitale sociale previsti dalla normativa civilistica, inoltre, deve indurre l'Ente locale ad operare con tempestività un attento monitoraggio delle relative cause, al fine di non compromettere in futuro la solidità finanziaria dell'Ente.

c) Infine, con riferimento alla società patrimoniale totalmente partecipata dall'Ente, giova ricordare che la *ratio* della creazione di un tale soggetto imprenditoriale pubblico risiede nella gestione delle dotazioni patrimoniali conferite, al fine di massimizzarne l'utilizzazione economica pur ispirandosi a finalità pubbliche. In tale contesto va richiamata l'attenzione sull'esigenza di una attenta e costante verifica della compatibilità dello strumento societario, e dei rapporti con esso intrattenuti, con il rispetto dei vincoli di finanza pubblica e, specificamente, con quelli posti dal Patto di Stabilità.



DISPONE

che copia della presente deliberazione sia trasmessa - solo in formato elettronico - al Consiglio comunale di PARMA (PR), al Sindaco e, per conoscenza, all'Organo di revisione;

che l'originale della presente pronuncia, in formato cartaceo, resti depositato presso la segreteria di questa Sezione regionale di controllo.

Così deliberato in Bologna, nelle Camere di consiglio del 17

febbraio 2011, 24 marzo 2011 e 7 aprile 2011.



IL PRESIDENTE RELATORE

(Mario Donno)

Depositata in segreteria il 7 aprile 2011.

Il Direttore di segreteria

(Rossella Broccoli)