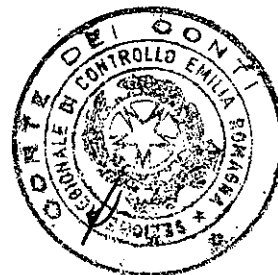


Deliberazione n. 140/2016/PRSE



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA



composta dai magistrati:

dott. Carlo Greco	presidente
dott. Massimo Romano	consigliere
dott.ssa Benedetta Cossu	consigliere
dott. Paolo Romano	consigliere (relatore)
dott. Riccardo Patumi	primo referendario

**Adunanza del 19 dicembre 2016
Comune di Cattolica (RN) - Rendiconto 2013**

Visto l'articolo 100, comma secondo, della Costituzione;

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

Vista la legge 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 delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14 del 16 giugno 2000, e modificato con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004 e con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 dell'11 giugno 2008;

Visto il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni e integrazioni;

Visto, in particolare, l'art. 148-bis del citato testo unico, introdotto dall'art. 3, comma 1, lett. e) del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

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, che fa obbligo agli organi di revisione degli enti locali di inviare alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti apposite relazioni in ordine ai bilanci di previsione ed ai rendiconti degli enti medesimi;

Visto l'articolo 6, comma 2, decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149;

Visto l'articolo 36 del d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118 in materia di sperimentazione sull'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, enti locali e organismi partecipati;

Visto il D.P.C.M. 28.12.2012 adottato in attuazione dell'articolo 36, comma 2, d.lgs. 118/2011 mediante il quale sono state definite le modalità di sperimentazione;

Viste le linee-guida predisposte dalla Corte dei conti per la redazione delle relazioni inerenti i rendiconti dell'esercizio 2013, approvate dalla Sezione delle autonomie, con deliberazione n. 11/SEZAUT/2014/INPR del 15 aprile 2014, depositata il 18 aprile 2014 (pubblicata nel Supplemento Ordinario alla Gazzetta Ufficiale n. 38 dell'8 maggio 2014);

Considerato che le linee-guida ed il questionario relativo al rendiconto 2013 sono stati trasmessi ai sindaci dei comuni dell'Emilia-Romagna e, per il loro tramite, agli organi di revisione economico-finanziaria con lettera di questa Sezione regionale di controllo prot. n. 0004974 del 13 ottobre 2014;

Preso visione delle relazioni inviate a questa Sezione regionale di controllo della Corte dei conti predisposte dall'Organo di revisione per il comune di **CATTOLICA (RN)**;

Vista la deliberazione di questa n. 110/2015/INPR del 24 giugno 2015, con la quale sono stati approvati i criteri di selezione dei questionari concernenti il rendiconto 2013 relativamente ai quali svolgere l'attività di controllo;

Esaminata la documentazione pervenuta, le osservazioni predisposte e gli elementi emersi in istruttoria;

Tenuto conto di quanto rappresentato dall'Ente, per ultimo con nota PG n. 37272 del 10 ottobre 2016 e relativi allegati;

Vista la delibera di Giunta n. 90 del 21/12/2011 con la quale l'Ente ha deliberato di partecipare alla sperimentazione di cui all'art. 36 del d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118;

Visto il DPCM 25 maggio 2012, che ha incluso il comune di Cattolica tra gli enti sperimentatori;

Considerato che il comune di Cattolica è stato oggetto di verifica amministrativo-contabile da parte dei servizi ispettivi della Ragioneria Generale

dello Stato dal 21 aprile al 15 maggio 2015, verifica riguardante l'analisi di bilancio dal 2010 al 2015 e lo stato di avanzamento della sperimentazione in materia di armonizzazione dei sistemi contabili;

Richiamata la deliberazione della Sezione n. 32/2016/VSGO del 24 marzo 2016, concernente il referto sui piani di razionalizzazione delle società partecipate predisposti dagli enti pubblici aventi sede nell'Emilia-Romagna, ai sensi dell'art. 1, commi 611 e 612 della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Legge di Stabilità 2015);

Considerato che dall'esame della relazione e dall'attività istruttoria svolta ai sensi dell'articolo 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, non sono emerse gravi irregolarità contabili di cui all'art. 148-bis, comma 3, del Tuel;

Ritenuto, pertanto, di deferire le illustrate conclusioni alla definitiva pronuncia della Sezione;

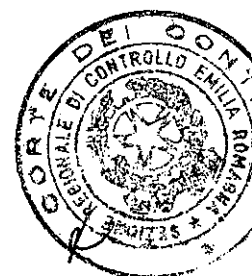
Vista l'ordinanza presidenziale n. 71 del 16 dicembre 2016 con la quale è stata convocata la Sezione per la camera di consiglio del 19 dicembre 2016;

Udito il relatore;

CONSIDERATO IN DIRITTO

L'articolo 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 ha attribuito alle Sezioni regionali della Corte dei conti una tipologia di controllo avente ad oggetto i bilanci di previsione ed i rendiconti degli enti locali. Tale controllo si svolge sulla base di relazioni - redatte in conformità alle linee guida approvate in sede centrale - nelle quali gli organi di revisione danno conto del rispetto degli obiettivi annuali posti dal Patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dagli articoli 119, comma sesto, Cost. e 202, comma 1, TUEL e di ogni altra grave irregolarità contabile o finanziaria in ordine alle quali l'amministrazione non abbia adottato le misure correttive segnalate dall'organo di revisione.

Detto controllo, ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità, si affianca, completandolo, al controllo sulla gestione in senso stretto che, avendo ad oggetto l'azione amministrativa nel suo complesso e servendo ad assicurare che l'uso delle risorse pubbliche avvenga nel modo più efficace, economico ed efficiente, tralascerebbe di occuparsi anche degli aspetti di natura finanziaria e della struttura e della gestione del bilancio che, viceversa, costituiscono l'oggetto del controllo ex art. 1, comma 166, l. 266/2005 (Corte cost. 7 giugno 2007, n. 179 e 9 febbraio 2011, n. 37).



Qualora dall'esame delle relazioni pervenute o eventualmente anche sulla base di altri elementi, le sezioni regionali accertino che l'ente abbia assunto comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria ovvero che non abbia rispettato gli obiettivi posti dal patto, adottano specifica pronuncia e vigilano sull'adozione, da parte dell'ente locale, delle necessarie misure correttive.

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 tale quadro legislativo, è stato inserito l'articolo 6, comma 2, d.lgs. 6 settembre 2011, n. 149 il quale, rafforzando il controllo reso dalla Corte dei conti, ha stabilito 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 provocarne il dissesto finanziario"* e lo stesso ente non abbia adottato le necessarie misure correttive, la sezione regionale competente, accertato l'inadempimento, trasmetta gli atti al prefetto e alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica. Come precisato dalla Sezione delle autonomie (deliberazione 2/AUT/2012/QMIG), l'articolo 6, comma 2, del d.lgs. citato conferma le attribuzioni intestate alle sezioni regionali di controllo le quali, una volta riscontrate le gravi criticità nella tenuta degli equilibri di bilancio da parte dell'ente, tali da provocarne il dissesto, non si limitano a vigilare sull'adozione delle misure correttive tempestivamente proposte, come già previsto dall'articolo 1, comma 168, l. n. 266/2005, bensì accertano il loro adempimento entro un termine determinato dalle sezioni stesse (punto n. 4 della deliberazione).

Inoltre, il d.l. 10 ottobre 2012, n. 174 convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 dicembre 2012, n. 213 ha, tra l'altro, ulteriormente potenziato la vigilanza sull'adozione delle misure correttive prevedendo, all'art. 3, comma 1, lettera e), che l'accertamento da parte delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti di *"squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spesa, 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 comporta per gli enti interessati l'obbligo di adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione*

del deposito della pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio. Tali provvedimenti sono trasmessi alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti che li verificano nel termine di trenta giorni dal ricevimento. Qualora l'ente non provveda alla trasmissione dei suddetti provvedimenti o la verifica delle Sezioni regionali di controllo dia esito negativo, è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria."

2. L'armonizzazione contabile degli enti in sperimentazione

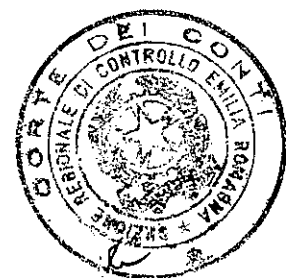
L'applicazione dei nuovi principi della contabilità armonizzata da parte degli enti territoriali che hanno aderito alla fase della sperimentazione, e che sono stati inclusi con il DPCM 25 maggio 2012 tra gli enti sperimentatori, decorre dal 1 gennaio 2012 per la durata complessiva di un triennio (esercizi 2012-2014).

Il periodo temporale, infatti, inizialmente previsto in un biennio (cfr. art. 36, comma 1, d.lgs. 118/2011 e art. 1 DPCM 28.12.2011), è stato poi prolungato di un anno (il 2014) dall'articolo 9, comma 1, d.l. 31 agosto 2013, n. 102, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 28 ottobre 2013, n. 124.

Il comune di Cattolica ha aderito alla fase di sperimentazione mediante la delibera di Giunta n. 90 del 21.12.2011 ed è stato quindi inserito tra gli enti sperimentatori con il predetto DPCM del 25 maggio 2012.


Tra gli adempimenti più rilevanti previsti dal citato DPCM 28/12/2011 che gli enti in sperimentazione hanno dovuto porre in essere figurano: a) l'affiancamento ai propri bilanci redatti secondo la disciplina previgente - che conservano valore a tutti gli effetti giuridici anche con riguardo alla funzione autorizzatoria nel primo esercizio di sperimentazione (2012) - degli schemi di bilancio finanziari, economici, patrimoniali previsti nell'articolo 9 DPCM 28.12.2011 a fini conoscitivi; b) il riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi; c) la classificazione del bilancio finanziario per missioni e programmi; d) la tenuta della contabilità finanziaria sulla base del principio della competenza finanziaria potenziata secondo la quale le obbligazioni attive e passive giuridicamente perfezionate sono registrate nelle scritture contabili con l'imputazione all'esercizio nel quale vengono a scadenza; e) la costituzione del cd. fondo pluriennale vincolato; f) la costituzione di un accantonamento di risorse per i crediti di incerta riscossione, dapprima denominato "fondo svalutazione crediti", poi "fondo crediti dubbia esigibilità".

In particolare, l'articolo 14 del DPCM per ultimo richiamato, rubricato



"Riaccertamento dei residui all'avvio della sperimentazione", ha previsto che:

"1. Nel primo esercizio di sperimentazione, gli enti di cui all'articolo 3 (i.e. gli enti ammessi alla sperimentazione) che adottano la contabilità finanziaria provvedono: a) al riaccertamento dei propri residui attivi e passivi, con esclusione di quelli derivanti dall'ambito sanitario, al fine di eliminare quelli cui non corrispondono obbligazioni perfezionate e scadute alla data del 31 dicembre del primo esercizio di sperimentazione. Per ciascun residuo eliminato in quanto non scaduto sono indicati gli esercizi nei quali l'obbligazione diviene esigibile, secondo i criteri individuati nel principio applicato della contabilità finanziaria (allegato n. 2 del presente decreto)"; b) all'eventuale costituzione in entrata, nel secondo esercizio di sperimentazione, del fondo per la copertura degli impegni pluriennali derivanti da obbligazioni sorte negli esercizi precedenti (cd. fondo pluriennale vincolato), di importo pari alla differenza tra i residui passivi ed i residui attivi eliminati ai sensi della lettera a) –se positiva. Il fondo costituisce copertura alle spese re-impegnate con imputazione all'esercizio della sperimentazione e agli esercizi successivi. Gli enti che riaccertano i propri residui attivi e passivi al fine di eliminare quelli che non corrispondono ad obbligazioni perfezionate e scadute alla data del 1° gennaio dell'esercizio di avvio della sperimentazione costituiscono il fondo pluriennale vincolato fin dal 2012; c) alla conseguente determinazione del risultato di amministrazione al 31 dicembre del primo anno di sperimentazione, a seguito dell'applicazione del principio di competenza finanziaria di cui agli allegati n. 1 e 2; d) ad accantonare una quota dell'avanzo di amministrazione, al fondo svalutazione crediti. L'importo del fondo è determinato secondo i criteri indicati nel principio applicato alla contabilità finanziaria. Tale vincolo di destinazione opera anche se il risultato di amministrazione non è capiente o è negativo (disavanzo di amministrazione); e) al ri-accertamento e al re-impegno delle entrate e delle spese eliminate ai sensi della lettera a) in quanto non corrispondenti ad obbligazioni giuridicamente perfezionate scadute alla data del 31 dicembre, con imputazione all'esercizio del bilancio annuale o uno degli esercizi successivi in cui l'obbligazione diviene esigibile secondo i criteri individuati nel principio applicato alla contabilità finanziaria (allegato n. 2 al presente decreto). La copertura finanziaria delle spese re-impegnate cui non corrispondono entrate ri-accertate nel medesimo esercizio è effettuata attraverso il fondo pluriennale vincolato."



2.1. Riaccertamento (straordinario) dei residui attivi e passivi

Uno specifico approfondimento è stato svolto sulle modalità con le quali il comune di Cattolica ha realizzato questa fondamentale operazione propedeutica all'applicazione dei nuovi principi dell'armonizzazione contabile, primo, fra tutti, quello della competenza finanziaria potenziata.

Dall'istruttoria è emerso che il Comune ha proceduto al riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi ai sensi dell'articolo 14 del DPCM 28.12.2011 - che prevede la facoltà di effettuare tale ricalcolo con riferimento, alternativamente, o al 1 gennaio o al 31 dicembre del primo anno di sperimentazione - nella fase di chiusura contabile dell'esercizio 2012, con conseguente costituzione del Fondo pluriennale vincolato (FPV) in entrata.

Con deliberazione del Consiglio comunale n. 54 del 30 novembre 2012 è stato appunto costituito e quantificato, in sede di prima applicazione, il fondo pluriennale vincolato, di parte corrente e in conto capitale.

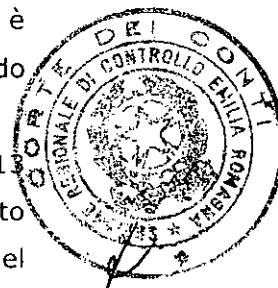
Successivamente, con atto di Giunta comunale n. 46 del 20 marzo 2013 sono state approvate le risultanze dell'operazione di riaccertamento straordinario dei residui e si è provveduto a rideterminare la consistenza del fondo pluriennale vincolato di parte corrente e di parte capitale.

Nella tabella che segue, desunta dal questionario sul rendiconto 2012 compilato dall'Organo di revisione dell'Ente, sono riportati gli esiti emersi a seguito della descritta procedura:

RESIDUI ATTIVI CANCELLATI IN QUANTO NON CORRELATI AD OBBLIGAZIONI GIURIDICHE PERFEZIONATE (A)	(-)	880.196,13
RESIDUI PASSIVI CANCELLATI IN QUANTO NON CORRELATI AD OBBLIGAZIONI GIURIDICHE PERFEZIONATE (B)	(+)	900.826,23
RESIDUI ATTIVI CANCELLATI IN QUANTO REIMPUTATI AGLI ESERCIZI IN CUI SONO ESIGIBILI (C)	(-)	0,00
RESIDUI PASSIVI CANCELLATI IN QUANTO REIMPUTATI AGLI ESERCIZI IN CUI SONO ESIGIBILI (D)	(+)	0,00
FONDO PLURIENNALE VINCOLATO (E)=(D)-(C)	(-)	-
EFFETTI DEL RIACCERTAMENTO STRAORDINARIO DEI RESIDUI SUL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE (F) = - (A)+(B)-(C)+(D)-(E)	(=)	20.630,10

Fonte: questionario sul consuntivo 2012 - Comune di Cattolica

Come si evince da tali ultimi dati, e come rilevato anche dalla verifica ispettiva richiamata nelle premesse, la Giunta comunale nella delibera n. 46/2013 si è limitata ad accertare i maggiori e minori residui attivi e passivi da cancellare, senza indicare ai fini della reimputazione (così come prescritto



dall'allegato 4/2 dei principi contabili del d.lgs. n. 118/2011) gli esercizi in cui essi risultavano esigibili.

Dunque l'operazione svolta dal Comune, volta a rideterminare le poste attive e passive iscritte in bilancio, essendosi limitata a cancellare le voci non più esigibili o insussistenti, appare piuttosto assimilabile a quella prevista per un riaccertamento ordinario.

E neanche il fondo pluriennale vincolato iscritto in entrata - che dovrebbe essere pari alla differenza tra residui passivi cancellati in quanto reimputati agli esercizi in cui sono esigibili, e residui attivi cancellati in quanto reimputati agli esercizi in cui sono esigibili - fa riferimento a questo saldo.

Come già sopra evidenziato, la determinazione del FPV iscritto nel bilancio di previsione 2013, invero, è stata antecedente, in quanto è avvenuta con delibera consiliare n. 54 del 30/11/2012, avente ad oggetto l'assestamento finale del bilancio di previsione 2012 ed il bilancio pluriennale 2012/2014.

Se nel merito di tali, descritti aspetti può convenirsi con le osservazioni al riguardo espresse dal MEF nella propria verifica ispettiva, nel senso che si tratta di imprecisioni formali, comprensibili in sede di prima applicazione del sistema, questa Sezione circa l'operazione di definitiva cancellazione dei residui attivi ha altresì accertato che il comune di Cattolica, ha rappresentata la relativa situazione come da tabella sottostante.

GESTIONE DEI RESIDUI		
Maggiori residui attivi riaccertati	+	€ 55.232,43
Minori residui attivi riaccertati	-	€ 935.428,56
Minori residui passivi riaccertati	+	€ 900.826,23
SALDO GESTIONE RESIDUI		€ 20.630,10

Fonte: Delibera GC n. 46 del 20/03/2013 (Riaccertamento "straordinario")

Al riguardo, se può darsi atto che l'operazione di riaccertamento in questione, svolta dal Comune, è stata preceduta come previsto da un'analisi dei singoli residui di ogni singolo settore e sostenuta per ciascuno di questi dalla sintetica esplicitazione delle ragioni della sussistenza dei requisiti per il mantenimento o la cancellazione, non altrettanto ortodossa, invero, può definire questa Sezione la modalità di determinazione del fondo pluriennale vincolato, sia di parte corrente sia di parte capitale.

Infatti, per quanto attiene alla parte corrente del FPV, il Comune di Cattolica - come formalizzato nella delibera di CC n. 54/2012 sopra citata - ha

destinato degli stanziamenti 2012 riguardanti "interessi passivi" a fondo pluriennale vincolato, "per un importo pari ai differenziali negativi che sarebbero maturati nel corso del 2012 sui contratti di I.R.S. (Interest Rate Swap) dichiarati nulli, stimati in € 656.000".

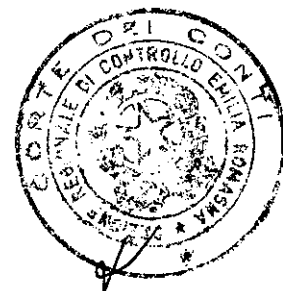
In proposito, a fini di migliore comprensione di tale passaggio è utile aggiungere che nel 2010 il Comune di Cattolica annullò in via di autotutela tre contratti di swap, sottoscritti fra gli anni 2003-2004 con la Banca Nazionale del Lavoro, per asseriti vizi nella procedura contrattuale. Al riguardo è correntemente definito "swap" il contratto con il quale due parti si impegnano a scambiarsi futuri pagamenti; tale contratto definisce le date in cui verranno effettuati i pagamenti reciproci e le modalità secondo le quali dovranno essere calcolate le rispettive somme. Si tratta di strumenti finanziari derivati che non sono negoziati sui mercati regolamentati, ma vengono di volta in volta stipulati mediante accordi bilaterali tra le parti interessate con diverse finalità: per trasformare la natura di un'attività o una passività (ad esempio una posizione da tasso fisso a tasso variabile o viceversa), per motivi di copertura etc. (dal "Glossario" della Borsa Italiana)

In primo grado, il tribunale adito si era pronunciato in senso favorevole al ricorrente, la BNL, che avverso la delibera di annullamento del 2010 aveva proposto ricorso, mentre in sede di Appello la sentenza risultava accogliere le ragioni del Comune, con il dichiarare i tre contratti swap nulli e comunque inefficaci. Avverso quest'ultima sentenza BNL ha proposto ricorso in Cassazione ed il relativo giudizio è ancora pendente.

Ciò precisato può osservarsi che con l'inserire le somme accantonate per i rischi sugli swap nel fondo pluriennale vincolato, a quest'ultimo è stata attribuita una funzione di fondo rischi, che non è conforme alle funzioni affidate a tale strumento dalle regole sull'armonizzazione. Anche la verifica ispettiva del MEF rileva che "nel 2013 l'intero importo del fondo in esame è stato costituito dagli eventuali oneri legati a contratti di swap assolvendo così piuttosto una funzione cautelativa".

L'Ente, sentito sul punto, afferma di aver, negli anni successivi, ricollocato nell'avanzo vincolato gli accantonamenti operati per potenziali oneri derivanti dalla vertenza sui contratti di swap, come si evince, effettivamente, dalla relazione allegata al rendiconto della gestione 2014 e come confermato anche dalla più volte richiamata verifica ispettiva.

In merito al FPV di parte capitale, si osserva che l'Ente con deliberazione CC n. 54/2012 aveva iscritto a fondo € 780.932,00, poi divenuti € 729.932,00



con la delibera di Giunta di riaccertamento straordinario n. 46/2013. Dall'esame della tabella presente a pag. 5 della delibera n. 54/2012, si rileva che il fondo è stato quantificato tenendo conto non solo dell'impegnato nell'esercizio 2012, ma anche della spesa successivamente prevista: e ciò contrasta in via concettuale, con il principio della competenza finanziaria rafforzata, nel punto in cui esso tende a ravvicinare la competenza finanziaria a quella di cassa ed a tal fine statuisce per l'iscrizione a FPV della sola spesa impegnata, con esclusione delle obbligazioni passive non esigibili nell'esercizio di riferimento, in quanto scadenti in esercizi successivi.

Nel caso, specifico, in cui la spesa non sia tecnicamente impegnata, il medesimo principio prevede che non si generi fondo pluriennale vincolato, ma avanzo di amministrazione vincolato, similmente a quanto accadeva durante il precedente regime contabile.

Inoltre, come sottolinea ancora riguardo al fondo pluriennale vincolato di parte capitale la Ragioneria generale dello Stato nella propria verifica ispettiva, *"...la sua quantificazione invece per tutti gli esercizi interessati è avvenuta in assenza di un crono-programma dei lavori pubblici"*.

Si tratta di una osservazione da non sottovalutare: il *cronoprogramma*, infatti, su un piano generale riveste un ruolo centrale nel nuovo sistema di contabilità armonizzata: esso diviene lo strumento fondamentale della programmazione e della previsione delle spese che dovranno essere impegnate negli esercizi in cui le singole obbligazioni andranno a scadere. Dunque, una quantificazione del fondo pluriennale vincolato operata in assenza di un preciso cronoprogramma lascia adito a ragionevoli dubbi sull'effettività ed affidabilità della sua composizione, oltre a rappresentare, di per sé una violazione dei principi che, in diversi punti, al vincolo di tali cronoprogrammi rimandano.

DELIBERA

dalla relazione dell'Organo di revisione in merito al rendiconto 2013 del Comune di Cattolica e dall'esito dell'attività istruttoria svolta non emergono gravi irregolarità contabili.

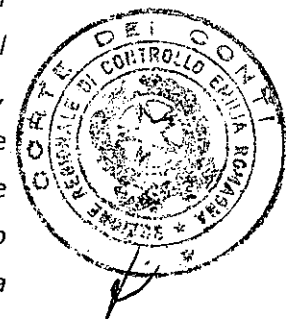
La Sezione ritiene tuttavia doveroso segnalare la presenza delle seguenti criticità, riscontrate sulla base del questionario e dell'attività istruttoria, che vanno attentamente vagliate nella gestione del bilancio degli esercizi futuri.

Non corretta rappresentazione del fondo svalutazione crediti nella quota vincolata dell'avanzo di amministrazione

Dall'esame del questionario sono emerse delle discordanze rispetto a quanto evidenziato in Sirtel, in merito al risultato di amministrazione.

Tali discordanze sono riconducibili in parte alla diversa struttura del quadro dedicato alla composizione dell'avanzo di amministrazione, che in Sirtel (Sistema Informativo Rendicontazione Telematica Enti Locali) tiene conto ancora del precedente sistema contabile mentre l'Ente è in fase di sperimentazione e dunque opera secondo contabilità armonizzata, ed in parte ad una non corretta rappresentazione, nella composizione del medesimo risultato di amministrazione, del "fondo crediti di dubbia esigibilità", nel 2013 ancora denominato "fondo svalutazione crediti".

Inoltre, prendendo in esame il prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione, allegato al conto consuntivo, nella relazione riguardante la verifica ispettiva del MEF viene riscontrato che *"per il 2013, l'intero avanzo appare non vincolato e non risulta così costituito il FCDE. Al riguardo si osserva che non vi è corrispondenza tra quanto esposto nel prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione, allegato al conto consuntivo 2013, approvato con delibera del Consiglio comunale n. 40 del 30.06.2014, e quanto riportato nel questionario inviato alla Corte dei conti. ... Le irregolarità e anomalie riscontrate, da un lato, in ordine all'operazione di riaccertamento straordinario dei residui e conseguente costituzione del fondo pluriennale vincolato e, dall'altro, in ordine all'accantonamento al FCDE, di cui si è già detto in precedenza, si riflettono negativamente sulla correttezza del risultato di amministrazione senza che sia possibile, in questa sede, valutare la misura precisa di tale incidenza"*.



Nella risposta di chiarimenti istruttori, il Comune afferma che *"fin dalla prima riforma del sistema contabile, ha provveduto ad iscrivere nel bilancio di previsione apposito fondo di svalutazione dei crediti e accantonamenti nel risultato di amministrazione, anche se nei primi anni della sperimentazione (2012/2013) nella costituzione e valorizzazione del fondo svalutazione crediti, in sede previsionale e di rendicontazione, non risultano puntualmente applicati i criteri enunciati dal principio contabile"*.

La Sezione prende atto dei chiarimenti sostanziali dell'Ente, rilevando al contempo la necessità di una corretta, formale rappresentazione del "fondo svalutazione crediti", ora "fondo crediti di dubbia esigibilità", all'interno del conto del bilancio.

Debiti fuori bilancio per spese legali

Il comune, nel corso dell'esercizio 2013, con apposite delibere ha riconosciuto numerosi debiti fuori bilancio, tutte correttamente inviate alla Procura regionale della Corte dei conti, in seguito a sentenze esecutive ex art. 194, comma 1, lett. a) del TUEL, ai sensi del disposto dell'art. 23, comma 5

della L. n. 289 del 27 dicembre 2002.

L'Ente rappresenta che "a far data dal 2014 ha provveduto ad accantonare specifiche quote dell'avanzo di amministrazione per la copertura del rischio derivante da eventuali soccombenze in giudizio ed a costituire il fondo pluriennale vincolato di parte corrente relativo a spese di patrocinio legale, secondo quanto stabilisce in proposito il principio contabile allegato 4/2 al d.lgs. 118/2001 e ss.mm."

Ed invero l'invocato principio contabile - versione 2013 - sul punto effettivamente prevede che *"gli impegni derivanti dal conferimento di incarico a legali esterni, la cui esigibilità non è determinabile, sono imputati all'esercizio in cui il contratto è firmato, in deroga al principio della competenza potenziata, al fine di garantire la copertura della spesa. In sede di predisposizione del rendiconto, in occasione della verifica dei residui prevista dall'articolo 7, comma 3, se l'obbligazione non è esigibile, si provvede alla cancellazione dell'impegno ed alla sua immediata re-imputazione all'esercizio in cui si prevede che sarà esigibile, anche sulla base delle indicazioni presenti nel contratto di incarico al legale. Al fine di evitare la formazione di debiti fuori bilancio l'ente chiede ogni anno al legale di confermare o meno il preventivo di spesa sulla base della quale è stato assunto l'impegno e, di conseguenza, provvede ad assumere gli eventuali ulteriori impegni. Nell'esercizio in cui l'impegno è cancellato si iscrive, tra le spese, il fondo pluriennale vincolato al fine di consentire la copertura dell'impegno nell'esercizio in cui l'obbligazione è imputata"*.

In base a tale principio, la Sezione prende atto che dal 2014 l'Ente ha provveduto agli accantonamenti descritti, ciò nondimeno rileva l'opportunità da parte del Comune di chiarire e quantificare *globalmente* l'intera esposizione verso i propri legali, sia per quanto riguarda le soccombenze in giudizio sia per quanto riguarda i debiti per servizi di patrocinio legale ai sensi della lett. e) dell'art. 194, comma 1, del TUEL, per poter calcolare i relativi debiti e così accantonare un'adeguata somma a copertura di rischi di eventuali future soccombenze.

Servizi conto terzi

Dall'esame del questionario e dalla verifica ispettiva effettuata dalla Ragioneria generale dello Stato è emersa la contabilizzazione, nella voce "altre per servizi conto terzi", di alcune spese che, ad avviso di questa Sezione, sono state impropriamente considerate tra i servizi per conto terzi.

Infatti i servizi conto terzi ricomprendono quelle operazioni o attività realizzate dall'Ente senza perseguire un interesse diretto e proprio, ma piuttosto

in qualità di mero strumento di realizzazione degli interessi di un altro soggetto. Per poter essere correttamente considerati servizi conto terzi deve trattarsi di entrate che, per il solo fatto della riscossione, fanno automaticamente sorgere per l'Ente locale l'impegno a pagare immediatamente ad un determinato creditore la stessa somma riscossa; ed, analogamente, di spese che, per il solo fatto dell'avvenuto pagamento, fanno sorgere nell'Ente il diritto ad ottenere il rimborso immediato della somma da un determinato debitore. Ne discende che la registrazione di una posta tra i servizi per conto terzi può essere effettuata solo quando la stessa presenta effettivamente gli indicati caratteri e, in particolare, quando l'operazione ivi sottesa si caratterizza per l'assenza di un interesse diretto e/o di una qualunque discrezionalità gestionale attribuibile al soggetto che la compie.

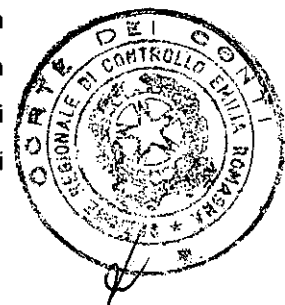
L'allocazione impropria tra i servizi in conto terzi di partite economiche che vanno invece iscritte in altri titoli di bilancio costituisce una irregolarità contabile in quanto non consente una corretta valutazione degli equilibri della gestione: pertanto, per quanto riguarda la voce "altre per servizi conto terzi", si ribadisce che l'allocazione è corretta solo nel caso in cui sussistano i presupposti generali sopra richiamati.

Rapporti finanziari tra Comune e Organismi partecipati

In relazione ai rapporti finanziari tra il Comune e gli organismi partecipati si rammenta che l'articolo 6, comma 4, decreto-legge 95/2012, convertito con modificazioni dalla legge 135/2012, nella versione vigente *ratione temporis* prevedeva che "a decorrere dall'esercizio finanziario 2012, i Comuni e le Province allegano al rendiconto di gestione una nota informativa contenente la verifica dei crediti e dei debiti reciproci tra l'Ente e le società partecipate. La predetta nota, asseverata dai rispettivi organi di revisione, evidenzia analiticamente eventuali discordanze e ne fornisce la motivazione; in tal caso il Comune o la Provincia adottano senza indugio e, comunque non oltre il termine dell'esercizio finanziario in corso, i provvedimenti necessari ai fini della riconciliazione delle partite debitorie".

Il Comune di Cattolica ha trasmesso a questa Sezione regionale di controllo la nota informativa di cui alla citata disposizione normativa, asseverata dall'Organo di revisione Economico Finanziario dell'Ente, dalla quale risultano discordanze tra crediti e debiti reciproci al 31 dicembre 2013.

In proposito, la Sezione prende atto dei chiarimenti forniti, raccomandando al contempo la necessità di una regolarizzazione fra le poste creditorie e debitorie intercorrenti fra l'Ente e le società partecipate.



In ordine al profilo della mancata asseverazione dei dati da parte dell'organo di revisione delle società partecipate, sottolinea che al riguardo è intervenuta la Sezione delle Autonomie con deliberazione n. 2/2016/QMIG, asserendo che, sia per la vigente precedente disciplina del richiamato art. 6, comma 4, d.l. 95/2012 sia per la nuova ed attuale disciplina di cui all'articolo 11, comma 6, lett. j, del d.lgs. 118/2011, è sempre necessaria la doppia asseverazione dei debiti e dei crediti da parte dell'organo di revisione dell'ente territoriale e di quello dell'organismo controllato al fine di evitare eventuali incongruenze e garantirne una piena attendibilità.

La Sezione segnala pertanto all'Ente e all'Organo di revisione la necessità di azioni idonee sia al fine di poter addivenire ad una definitiva riconciliazione delle partite debitorie e creditorie, sia al fine di assicurare costantemente l'esigenza di trasparenza e veridicità delle risultanze di bilancio.

Garanzie fideiussorie

Il Tribunale di Ravenna, con sentenza n. 1396/2013, depositata il 26 novembre 2013, ha rigettato l'opposizione al decreto ingiuntivo presentata dal Comune di Cattolica, con il quale veniva intimato alla Fondazione Regina Maris (partecipata al 100% dal Comune di Cattolica) ed al Comune stesso, nella veste di fideiussore, il pagamento a favore della ricorrente Unicredit Banca S.p.A., della somma di € 3.589.408,44, condannandolo al pagamento della somma oltre agli interessi legali.

L'Ente, sentito sul punto, ha rappresentato che *"le parti hanno definito la controversia attraverso atto transattivo approvato dal Consiglio Comunale con delibera n. 38 del 23.06.2014. Come si legge dagli atti processuali, l'Amministrazione in carica sosteneva che le garanzie fossero impropriamente rilasciate in assenza di delibera consiliare e per tale motivo da ritenersi nulle e da non prendere in considerazione ai fini del calcolo del limite dell'indebitamento"*. L'accordo transattivo cui fa riferimento il Comune prevede il pagamento ad Unicredit Banca S.p.A. della somma complessiva di € 1.425.000,00, da corrispondersi in tre rate annuali da € 475.000,00 (una per il 2014, una per il 2015 e una per il 2016), senza maturazione di interessi.

La Sezione non può esimersi dal rappresentare, al riguardo, come le garanzie fideiussorie vadano sempre prestate con particolare attenzione e seguendo procedure corrette, tali da assicurare una valutazione ponderata dei rischi che ne derivano, che possono rappresentare una minaccia per la stabilità dell'equilibrio di bilancio dell'Ente e costituire un appesantimento per la gestione del bilancio degli esercizi futuri. Si suggerisce pertanto all'Ente, per il futuro, di

promuovere una più efficace attività di vigilanza e controllo verso tutti i propri organismi partecipati, in quanto la puntuale e responsabile *governance* delle società pubbliche locali non rappresenta solo un'esigenza di buona amministrazione, ma assicurarla con ogni pertinente e prudente azione di vigilanza e controllo si manifesta, a tutti gli effetti, come un dovere (si vedano per esempio a riguardo le deliberazioni n. 114/2016/PRSP della Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna, n. 247/2016/PAR della Sezione regionale di controllo del Veneto, n. 58/2016/PRSE della Sezione regionale di controllo del Lazio).

Strumenti finanziari derivati

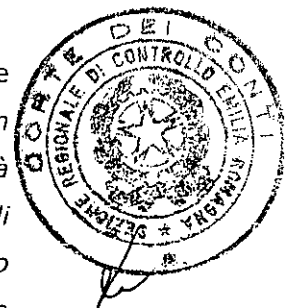
Nel 2010, il Comune di Cattolica ha annullato in via di autotutela tre contratti di Interest Rate Swap, sottoscritti negli anni 2003-2004 con la Banca Nazionale del Lavoro, per vizi nella procedura contrattuale. La vicenda è attualmente all'esame della Cassazione.

In seguito alla richiesta di chiarimenti istruttori sulla vicenda e sull'importo stanziato a titolo di fondo rischi, il Comune ha dichiarato che *"pur in assenza di una stima puntuale e asseverata circa la congruità dell'accantonamento rispetto al potenziale rischio derivante da differenziali negativi, interessi, rivalutazioni e spese legali, ad oggi - 10.10.2016 - l'avanzo vincolato per tale vertenza è pari ad € 3.009.564,14"*. È necessario precisare che l'importo vincolato, nel 2013, ammontava a soli € 656.000,00.

La Sezione prende atto dei chiarimenti forniti in merito all'evoluzione del contenzioso in atto e dell'incremento dei relativi accantonamenti, pur residuando la necessità di effettuare delle stime precise, tali da scongiurare l'eventualità che oneri non completamente previsti possano pregiudicare gli equilibri di bilancio.

Consistenza del personale

Dall'analisi del punto 6.1. del questionario, emerge il formale superamento del numero delle unità di personale in servizio (n. 225 unità), rispetto al numero di posti in dotazione organica (n. 213 posti). L'Ente, nella risposta di chiarimenti istruttori, ha rappresentato che *"l'incongruenza tra il numero delle unità in dotazione e quelle in servizio nell'anno 2013 è dovuta al fatto che tra le unità in servizio è ricompreso, calcolato in unità/anno, il personale a tempo determinato utilizzato nell'anno, tra cui il personale assunto per coprire carenze di organico, ma anche per sostituzioni, per necessità temporanee, anche legate alla stagionalità, ed eccezionali"*, fornendo poi un



prospetto che meglio spiegava come era stato effettuato il calcolo delle n. 28 unità di personale a tempo determinato, inserite nella tabella di cui al punto 6.1. del questionario.

La risposta non è sembrata del tutto pertinente, dunque la Sezione rileva la necessità di un attento monitoraggio relativamente alla copertura dei posti in dotazione organica, anche ai fini del rispetto – per il futuro – del vincolo previsto dall'articolo 9, comma 28, d.l. n. 78/2010 in materia di spesa per il personale a tempo determinato o con rapporto di lavoro flessibile (50% della spesa impegnata nell'anno 2009, ovvero importo medio del triennio 2007-2009 per tutte le tipologie di lavoro flessibile).

La Sezione richiama sul punto la deliberazione n. 11/CONTR/12 delle Sezioni Riunite della Corte dei conti, che il 17 aprile 2012 si sono pronunciate sulle problematiche relative alla corretta applicazione dell'art. 9 comma 28, ritenendo che *"i limiti alla spesa per i contratti del personale temporaneo o con rapporto di lavoro flessibile, introdotti dall'art. 9 comma 28 del d.l. n. 78 del 31 maggio 2010, convertito nella legge n. 122 del 30 luglio 2010, come modificato dall'art. 4, comma 102, della legge n. 183 del 12 novembre 2011 (legge di stabilità per il 2012), costituiscono principi di coordinamento della finanza pubblica nei confronti degli enti di autonomia territoriale.*

Gli enti locali sono tenuti pertanto a conformarsi ai principi suddetti e applicano direttamente la norma generale così come formulata, suscettibile di adattamento solo da parte degli enti di minori dimensioni per salvaguardare particolari esigenze operative".

Conto economico

Il risultato economico dell'esercizio depurato dei componenti straordinari (classe E), se negativo, attesta uno squilibrio economico, che rende necessaria l'adozione di provvedimenti, tesi a realizzare e mantenere il pareggio economico, da considerare un obiettivo di gestione essenziale ai fini della funzionalità dell'ente.

Tutto ciò premesso, la Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, in esito all'istruttoria eseguita sul rendiconto 2013,

INVITA L'ENTE

alla corretta gestione del bilancio in relazione alle criticità evidenziate;

INVITA L'ORGANO DI REVISIONE

a vigilare sulla regolarità contabile, finanziaria ed economico-

patrimoniale della gestione dell'Ente in relazione alle criticità riscontrate per il rispetto degli equilibri di bilancio e della normativa;

DISPONE

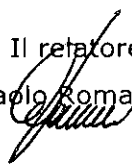
che copia della presente deliberazione sia trasmessa in via telematica, mediante l'applicativo S.I.Qu.E.L., al Consiglio comunale, al Sindaco e all'Organo di revisione del Comune di CATTOLICA;

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

Rammenta l'obbligo di pubblicazione della presente deliberazione sul sito internet istituzionale dell'Ente ai sensi degli articoli 2 e 31 del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33.

Così deliberato in Bologna, nella camera di consiglio del 19 dicembre 2016.

Il relatore
(Paolo Romano)



Il presidente
(Carlo Greco)



Depositata in segreteria il 19 dicembre 2016

Il direttore di segreteria

(Rossella Broccoli)

