

**Deliberazione n. 204/2021/PRSE**



*Corte dei Conti*

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati\*:

dott. Marco Pieroni	presidente
dott. Massimo Romano	consigliere
dott. Tiziano Tessaro	consigliere
dott.ssa Gerarda Maria Pantalone	consigliere
dott. Marco Scognamiglio	referendario (relatore)
dott.ssa Khelena Nikifarava	referendario
dott.ssa Borelli Elisa	referendario
dott.ssa Pais Greco Ilaria	referendario

\* riuniti mediante collegamento telematico

**Adunanza del 28 settembre 2021**

**Comune di Cattolica (RN)**

**Rendiconti 2018 e 2019**

VISTI gli artt. 81, 97, 100, 117 e 119 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;

VISTO il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria una Sezione Regionale di Controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000, modificato con le deliberazioni delle Sezioni Riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004, e, da ultimo, con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229, del 19 giugno 2008;

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il Testo Unico delle Leggi sull'Ordinamento degli Enti Locali;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131;

VISTA la legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, commi 166 e seguenti;

VISTA la legge 31 dicembre 2009, n.196;

VISTO il decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118;

VISTO l'art. 148-*bis*, comma 3, del TUEL, così come introdotto dalla lettera e), del comma 1 dell'art. 3, d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 213 del 7 dicembre 2012;

VISTE le Linee-guida per la redazione delle relazioni inerenti al bilancio preventivo e rendiconto dell'esercizio 2018, approvate dalla Sezione delle autonomie, rispettivamente, con deliberazione n. SEZAUT/8/2018/INPR e n. SEZAUT/12/2019/INPR;

VISTE le Linee-guida per la redazione delle relazioni inerenti al bilancio preventivo e rendiconto dell'esercizio 2019, approvate dalla Sezione delle autonomie, rispettivamente, con deliberazione n. SEZAUT/19/2019/INPR e n. SEZAUT/9/2020/INPR;

CONSIDERATO che dette Linee-guida ed i relativi questionari sono stati portati a conoscenza degli enti locali dell'Emilia-Romagna con lettere di questa Sezione regionale di controllo prot. n. 71\_P del 5 giugno 2018 per i bilanci preventivi 2018-2020, prot. n. 5336 del 24 settembre 2019 per i rendiconti 2018 e nota prot. n. 4687 del 17 dicembre 2020 per i bilanci preventivi 2019-2021 e rendiconti 2019;

VISTA la deliberazione n. 121/2020/INPR del 9 dicembre 2020 con la quale la Sezione ha approvato il programma di lavoro per l'anno 2021;

VISTA la deliberazione di questa Sezione n. 92/2020/INPR del 6 ottobre 2020, con la quale sono stati approvati i criteri di selezione degli enti da assoggettare al controllo;

ESAMINATE le relazioni sul rendiconto di gestione per l'esercizio finanziario 2018 e 2019 e sul bilancio preventivo 2018 redatte dall'Organo di Revisione del **Comune di Cattolica (RN)**;

VISTA la nota prot. 7152 in data 1° luglio 2021, con la quale il magistrato istruttore chiedeva notizie e chiarimenti al suindicato Comune;

VISTE le deduzioni fatte pervenire a firma del Vicesindaco con nota prot. C.d.c. n. 8046 del 5 agosto 2021;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 106 del 27 settembre 2021 con la quale la Sezione è stata convocata per la camera di consiglio del 28 settembre 2021;

UDITO il relatore, referendario Marco Scognamiglio;

Premesso in

## **FATTO**

**1.** La Sezione, nell'ambito delle attività di controllo per l'anno 2021, ha esaminato la documentazione relativa ai bilanci preventivi ed ai rendiconti per gli esercizi 2018 e 2019 del Comune di Cattolica, ed in particolare:

- questionari sul bilancio di previsione 2018-2020 e sui rendiconti relativi agli esercizi 2018 e 2019;
- relazioni dell'Organo di revisione sulla proposta di bilancio di previsione 2018-2020, sulle proposte di deliberazioni consiliari del rendiconto della gestione e sullo schema di rendiconto per gli esercizi finanziari 2018 e 2019;
- schemi di bilancio presenti nella Banca dati delle Amministrazioni Pubbliche relativi ai consuntivi 2018 e 2019;
- documentazione relativa ai bilanci preventivi e rendiconti 2018 e 2019 presente sul sito internet istituzionale del Comune di Cattolica.

**2.** Dall'esame della predetta documentazione, emerge la situazione contabile e finanziaria compendiata dalle seguenti tabelle:

### **EQUILIBRI DI BILANCIO**

	Rendiconto 2018	Rendiconto 2019
Equilibrio di parte corrente	€ 3.012.157,84	€ 3.085.284,77
Equilibrio di parte capitale	€ 222.756,06	€ 613.300,48
Saldo delle partite finanziarie	€ 0,00	€ 0,00
Equilibrio finale	€ 3.234.913,90	€ 3.698.585,25

La costruzione degli equilibri nei bilanci di previsione 2018/2020 e 2019/2021 rispetta quanto stabilito dal d.lgs. 118/2011, sia a preventivo che a consuntivo. Per entrambi gli esercizi, la gestione di competenza a rendiconto esprime complessivamente una situazione di equilibrio.

L'ente rispetta il saldo-obiettivo di finanza pubblica a rendiconto 2018 e gli equilibri di bilancio ai sensi dell'articolo 1, commi da 819 a 830, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Legge di bilancio 2019) a rendiconto 2019.

Per entrambi gli esercizi, il saldo-obiettivo e gli equilibri, nell'ambito della realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, risultano rispettati anche in sede previsionale.

### **RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE**

	Rendiconto 2018	Rendiconto 2019
Fondo cassa	€ 9.296.868,46	€ 8.705.296,50
Residui attivi	€ 11.476.113,90	€ 13.625.505,37
Residui passivi	€ 5.051.394,56	€ 4.432.518,74
FPV	€ 2.192.818,83	€ 2.598.901,08
<b>Risultato di amministrazione</b>	<b>€ 13.528.768,97</b>	<b>€ 15.299.382,05</b>
Totale accantonamenti	€ 8.577.041,55	€ 9.290.276,75
Di cui: FCDE	€ 6.911.843,63	€ 7.996.851,57
Totale parte vincolata	€ 4.604.151,06	€ 1.481.492,23
Totale parte destinata agli investimenti	€ 347.756,06	€ 157.337,68
<b>Totale parte libera</b>	<b>€ - 179,70</b>	<b>€ 4.370.275,39</b>

Dall'analisi dei dati contabili si evince dunque la presenza di residui attivi elevati, in proporzione ai residui passivi, sebbene il differenziale appaia più che compensato dal valore del FCDE e del FPV.

Con riferimento ai fondi posti all'interno del risultato di amministrazione, l'Organo di revisione dichiara che le quote accantonate per la copertura degli oneri da contenzioso in essere non risultavano congrue rispetto al valore del

contenzioso pendente, secondo i criteri di cui al punto 5.2. lett. h) del principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria. Questo in quanto l'Ente aveva un grosso contenzioso pendente in merito a contratti derivati stipulati in esercizi precedenti, e le quote accantonate non coprivano integralmente il potenziale rischio, sebbene l'ente negli ultimi anni stesse aumentando tale accantonamento, e la quota di avanzo libero del 2018 fosse integralmente dedicata ad integrarne il fondo.

La vicenda sui derivati si è conclusa in data 12 maggio 2020, quando è stata notificata al Comune di Cattolica la sentenza della Corte Suprema di Cassazione - Sezioni Riunite - in merito al contenzioso IRS/SWAP con la BNL. La sentenza in oggetto ha visto come parte vittoriosa il Comune di Cattolica. Per detta ragione l'Amministrazione ha ritenuto di svincolare, nel bilancio dell'Ente, i fondi vincolati per il contenzioso di cui sopra che ammontavano ad euro 4.250.000,00, allocandoli nella parte disponibile del bilancio.

Il fondo per il salario accessorio risulta costituito e certificato dall'Organo di revisione, e l'accordo decentrato integrativo è stato sottoscritto e reca il parere positivo dell'Organo di revisione.

L'ente nel 2019 si è avvalso della facoltà di riduzione della quota di accantonamento del FCDE, come previsto dal comma 1015 dell'art. 1 della legge 30 dicembre 2018 n. 145, dichiarando che è stata verificata la sussistenza delle condizioni di cui al medesimo comma 1015 nonché ai commi 1016 e 1017 della legge 145/2018.

### **CAPACITA' DI RISCOSSIONE**

Con riferimento alla capacità di riscossione delle entrate proprie dell'Ente, si osserva in particolare quanto esposto nella seguente tabella:

	Rendiconto 2018 Accertamenti (a)	Rendiconto 2018 Riscossioni (b)	% (b/a)	Rendiconto 2019 Accertamenti (c)	Rendiconto 2019 Riscossioni (d)	% (d/c)
Tit.1 Residui (iniz.+riacc.)	4.786.409,45	1.294.302,45	27,04%	5.316.281,36	1.116.095,71	20,99%

Tit.1 competenza	17.512.172,28	15.530.312,46	88,68%	12.472.429,87	10.846.831,10	86,97%
Tit.3 residui (iniz.+riacc.)	2.912.618,81	958.555,51	32,91%	3.287.041,30	548.108,91	16,67%
Tit.3 competenza	7.532.188,42	5.963.664,22	79,18%	6.849.614,50	5.454.016,28	79,63%

Si ravvisano basse riscossioni sul titolo 1 e sul titolo 3 in conto residui.

In relazione all'evasione tributaria, si nota in entrambi gli esercizi esiguità nelle riscossioni, con accantonamento al FCDE in conto competenza non in grado di compensare il differenziale tra accertamenti e riscossioni.

#### **SITUAZIONE DI CASSA**

	Rendiconto 2018	Rendiconto 2019
Fondo cassa finale	€ 9.296.868,46	€ 8.705.296,50
Anticipazione di tesoreria	--	--
Cassa vincolata	€ 1.049.335,14	€ 398.032,58
Tempestività dei pagamenti	+ 3,92	+ 0,43

L'Organo di revisione dichiara la corrispondenza tra le scritture dell'Ente e quelle del tesoriere, e la cassa vincolata viene movimentata in entrambi gli esercizi. Dai questionari si evince il mancato ricorso all'anticipazione di tesoreria, e non vengono rilevate criticità connesse alla tempestività dei pagamenti.

#### **INDEBITAMENTO**

	Rendiconto 2018	Rendiconto 2019
Debito complessivo a fine anno	€ 22.566.465,76	€ 21.436.195,47

L'indebitamento mostra di essere in calo, anche rispetto al 2017 (debito residuo al 31 dicembre 2017, € 24.290.636,00).

L'Ente ha dichiarato di non avere in essere né garanzie né altre forme di finanziamento a favore di altri soggetti e/o dei propri organismi partecipati, né strumenti di finanza derivata.

**2.1.** Dalla documentazione versata in atti, per gli esercizi 2018 e 2019 risulta inoltre in particolare quanto segue:

- nelle domande preliminari dei questionari si segnala che l'Ente ha dichiarato che non ricorre la fattispecie per l'obbligo di pubblicazione sul sito dell'amministrazione di tutti i rilievi mossi dalla Corte dei conti in sede di controllo, e sul sito del Comune nella sezione Amministrazione Trasparente - "Controlli e rilievi sull'amministrazione", non risulta pubblicata la delibera n. 70/2020/PRSE con cui la Sezione aveva rilevato alcuni aspetti di criticità sul rendiconto 2017 dell'Ente, destinatario di pronuncia specifica;

- il rendiconto è stato approvato nei termini di legge;
- la trasmissione dei dati alla banca dati BDAP è avvenuta nei termini;
- c'è coerenza nell'ammontare del FPV iscritto nei bilanci degli esercizi 2017-2018-2019; il FPV risulta imputato solamente all'esercizio successivo;

- l'indebitamento rispetta i parametri sanciti dagli articoli 203, 204 e 207 del TUEL, nonché la soglia stabilita dal relativo parametro di deficitarietà;

- risultano rispettati tutti i parametri obiettivi per i Comuni ai fini dell'accertamento della condizione di ente strutturalmente deficitario;

- dai documenti di rendiconto non risultano passività potenziali non coperte da apposito accantonamento di avanzo;

- in merito ai debiti fuori bilancio, nel 2018 sono stati riconosciuti debiti per € 12.910,81 per sentenze esecutive, coperti con disponibilità di parte corrente; nel 2019 sono stati riconosciuti due debiti fuori bilancio derivanti da sentenze, uno di € 959.487,00 per risarcimento danni per l'illegittima l'occupazione del terreno di proprietà dell'Hotel Villa Fulgida (procedimento iniziato nel 2000 avanti al Tribunale di Rimini, appello respinto nel 2017 dalla Corte di Appello di Bologna, ricorso pendente in Cassazione) e uno per € 32.285,88, per un totale di € 991.772,88, coperti con quote accantonate nell'avanzo di amministrazione, al fondo contenzioso;

- l'Organo di revisione attesta che la spesa per il personale rispetta i vincoli sanciti dalla normativa vigente;

- la contabilizzazione dei servizi per conto terzi rispetta il principio

contabile;

- l'Ente ha provveduto alla tenuta dell'inventario e della contabilità economico-patrimoniale; dichiara di aver attuato politiche di valorizzazione del patrimonio mediante l'effettuazione di un'analisi di redditività del proprio patrimonio;

- in ordine alle partecipazioni societarie, relativamente all'esercizio 2018, l'Organo di revisione ha dichiarato l'esistenza di due piccole differenze tra le contabilità delle società Lepida e Sis e la contabilità del Comune, e di aver sollecitato quattro società partecipate (Agenzia mobilità romagnola s.r.l., Amir S.p.A, Geat S.p.A, Start Romagna S.p.A.) senza aver avuto alcun riscontro in merito alla verifica dei debiti e crediti reciproci;

- per l'esercizio 2019, non sono segnalate situazioni di criticità in ordine alle partecipazioni societarie, anche se nella relazione dell'Organo di revisione è fatto rinvio a due contenziosi (*"relativamente ad AERADRIA S.p.A. si rinvia al contenzioso in atto con Carim S.p.A. In merito alla FONDAZIONE REGINA MARIS si rinvia al contenzioso in atto con la Cassa di Risparmio di Cesena"*);

- l'Ente ha in essere tre operazioni di partenariato pubblico-privato (project financing), come definite dal d.lgs. n. 50/2016, e la situazione al 31 dicembre 2019 è la seguente:

a) riqualificazione del centro tennistico di Via Leoncavallo. Nel febbraio 2019 si è proceduto all'aggiudicazione della concessione al promotore privato, concorrente alla gara, mentre nel maggio 2019 è stato approvato il progetto definitivo presentato dal promotore privato sulla base del quale lo stesso si è attivato per l'ottenimento di tutti i pareri correlati. L'importo dell'investimento, come indicato dalla progettazione definitiva, ammonta ad € 2.533.310,42 con un contributo sull'investimento da parte dell'Ente di € 796.000,00 oltre IVA (nel rispetto del limite del 49% stabilito dalla Legge). In data 26 settembre 2019 è stata sottoscritta la concessione/convenzione disciplinante le obbligazioni reciproche con il Concessionario privato. Con delibera n. 216 del 21/11/2019 è stato approvato il progetto esecutivo con un importo di investimento di € 2.937.028,78 (tale aumento dell'investimento è scaturito da miglioramenti introdotti dal concessionario privato e dagli enti competenti che hanno lasciato inalterato la quota di contributo pubblico). L'Amministrazione è in attesa di dare l'avvio dei lavori che verranno eseguiti dal concessionario privato non appena quest'ultimo presenterà la documentazione richiesta dalla legge a comprova degli idonei strumenti di finanziamento privato;



b) efficientamento energetico della piscina comunale, mediante una operazione di tipo ESCO. L'aggiudicazione della concessione/convenzione al promotore privato è avvenuta in data 17 maggio 2019 con determina n. 369, successivamente il promotore privato ha presentato la progettazione definitiva/esecutiva dell'opera di efficientamento che è stata approvata con delibera di Giunta n. 86 del 23.05.2019 per un importo di investimento di € 553.566,80 con un contributo pubblico di € 122.244,97 (derivante interamente da finanziamenti regionali). In data 3 giugno 2019 è stata stipulata la convenzione/concessione disciplinante la fase esecutiva e gestionale dell'operazione in project financing. I lavori di efficientamento sono iniziati il 24 giugno 2019 e sono terminati il 27 novembre 2019. A fine 2019 sono iniziate le operazioni di collaudo degli impianti e dei lavori di efficientamento energetico;

c) realizzazione della passeggiata in fregio alla darsena esterna. Nel luglio 2019 è pervenuta una proposta di P.F su iniziativa privata ai sensi dell'art. 183 comma 1 5 del D.lgs. n. 50/2016 s.m.i. relativa alla realizzazione di una nuova passeggiata con annessi servizi in fregio alla darsena esterna. L'Ente ha formulato richiesta di integrazione dei documenti presentati (in particolare convenzione, progetto di fattibilità, pef). Nel corso dei primi mesi del 2020, è stato integrato il solo progetto preliminare che ha consentito agli uffici di avviare la conferenza di servizi preliminare attualmente in corso. Nella prima settimana di maggio 2020 sono stati inoltre ulteriormente integrati gli altri documenti richiesti.

**2.2.** Si rammenta infine che il Comune di Cattolica (RN) era stato destinatario di pronuncia inerente al Rendiconto per l'esercizio 2017 (deliberazione n. 70/2020/PRSE), con cui la Sezione aveva rilevato alcuni aspetti di criticità: situazione del contenzioso, ingenti insussistenze di residui attivi, errori nella compilazione del questionario.

**2.3.** In esito agli elementi di potenziale criticità il magistrato istruttore ha esperito apposita istruttoria, chiedendo al Comune, con nota prot. n. 7152 del 1° luglio 2021, di fornire chiarimenti in merito ai seguenti punti:

- mancata pubblicazione di due deliberazioni della Corte dei conti in "Amministrazione trasparente";

- elevato ammontare di residui attivi, e dettagli sulle operazioni di riaccertamento dei residui;
- bassa capacità di riscossione in conto residui, iniziative intraprese e adeguatezza del FCDE;
- chiarimenti sulle operazioni di recupero dell'evasione tributaria;
- trasmissione della tabella 2.2. per l'esercizio 2018;
- trasmissione degli indicatori annuali di tempestività dei pagamenti, e che non appaiono in "Amministrazione trasparente";
- fondo pluriennale vincolato imputato ad un solo esercizio;
- debiti fuori bilancio dell'esercizio 2019;
- relativamente ai rapporti creditori e debitori con gli organismi partecipati, aggiornamenti sulle riconciliazioni e sulle asseverazioni;
- dettagli sulla contabilizzazione delle tre operazioni di project financing in essere;
- dettagli in merito alla quantificazione del fondo rischi, e aggiornamenti in merito ad alcuni contenziosi in essere;
- controllo successivo di regolarità amministrativa e contabile.

Con la medesima nota istruttoria è stato altresì chiesto di conoscere se, ed in che misura, l'ente abbia eventualmente già valutato e quantificato gli effetti sul bilancio di esercizio 2020 degli eccezionali eventi che hanno caratterizzato l'annualità in questione.

**2.4.** In esito alla ricezione della predetta nota istruttoria, il Comune, con nota prot. C.d.c. n. 8046 del 5 agosto 2021 ha fornito i seguenti chiarimenti.

**2.4.1.** In merito alla mancata pubblicazione di due deliberazioni della Corte dei conti in "Amministrazione trasparente", l'Ente ha comunicato di aver provveduto alla pubblicazione nel mese di luglio 2021.

**2.4.2.** In merito all'elevato ammontare di residui attivi, e ai dettagli sulle operazioni di riaccertamento, l'Ente ha comunicato che l'incremento dei residui attivi tra il 2018 e il 2019 è dovuto principalmente a crediti derivanti dal recupero dell'evasione tributaria, e da sanzioni per violazione al Codice della strada. Per quanto riguarda il recupero dell'evasione tributaria, è stata destinata un'unità lavorativa pressoché esclusivamente all'attività accertatrice IMU, per questo sono

stati emessi accertamenti in rilevante quantità, iniziando dalle annualità pregresse vicine alla prescrizione. L'Ente ha riportato che nelle operazioni di riaccertamento dei residui dell'esercizio 2019, a seguito della disamina effettuata dai singoli Dirigenti, sono stati mantenuti a bilancio tutti i residui che presentano le caratteristiche di crediti certi ed esigibili per il Comune.

**2.4.3.** In merito alla bassa capacità di riscossione in conto residui, alle iniziative intraprese ed all'adeguatezza del FCDE, il Comune ha specificato che la maggior parte dei residui dei titoli 1 e 3 riguardano principalmente il recupero dell'evasione tributaria, il ruolo ordinario della Tari e le sanzioni del Codice della strada.

Per la riscossione delle poste a residuo l'Ente si avvale del concessionario Sorit S.p.a., che provvede alla riscossione coattiva delle poste tributarie ed extratributarie non ancora pagate. La Sorit in occasione del rendiconto 2020 ha prodotto su richiesta dell'Ente una relazione sulla riscossione delle entrate del Comune di Cattolica dal 2017 al 2020, che mostra nel dettaglio le poste dei crediti affidati in riscossione e le attività intraprese.

Relativamente all'adeguatezza del FCDE, il Comune ha rappresentato che per l'anno 2019 gli accantonamenti coprono l'87% dei residui attivi impattanti sul FCDE.

**2.4.4.** Per quanto riguarda i chiarimenti sulle operazioni di recupero dell'evasione tributaria, l'Ente ha comunicato che per errore materiale i dati indicati nella tabella a pag. 31 del questionario sul rendiconto 2018 erano errati. L'Ente ha provveduto ad indicare i dati corretti del FCDE (€ 980.525,35 anziché € 495.245,35), che mostrano l'adeguatezza del FCDE a compensare il differenziale tra accertamenti e riscossioni.

**2.4.5.** L'Ente ha provveduto alla trasmissione della tabella 2.2. per l'esercizio 2018, dalla cui analisi non si evidenziano problematiche particolari.

**2.4.6.** In relazione agli indicatori annuali di tempestività dei pagamenti, che non apparivano in "Amministrazione trasparente", l'Ente ha provveduto alla pubblicazione nel mese di luglio 2021. Il valore dell'indicatore di tempestività dei pagamenti è +3,92 giorni per il 2018 e +0,43 giorni per il 2019.

**2.4.7.** In relazione al fondo pluriennale vincolato imputato ad un solo

esercizio, il Comune ha rappresentato che nelle operazioni di riaccertamento dei residui sono stati reimputati principalmente residui di parte corrente legati agli incarichi legali in essere e residui in conto capitale legati alla programmazione delle opere pubbliche.

Per quanto concerne gli incarichi legali, la linea seguita dall'Ente è stata quella di reimputare il residuo passivo dell'incarico all'anno successivo, in assenza di tempo certo di conclusione del processo, mentre per ciò che riguarda i lavori pubblici il settore competente, sulla base dei cronoprogrammi di spesa, dà mandato all'ufficio bilancio di reimputare le somme non esigibili al 31 dicembre dell'esercizio per il quale viene effettuato il riaccertamento dei residui alle annualità successive. L'Ente ha dichiarato che solitamente i tempi medi di realizzazione di un'opera pubblica per il Comune di Cattolica hanno una durata media di un biennio.

**2.4.8.** In merito ai debiti fuori bilancio contratti nell'esercizio 2019, l'Ente ha trasmesso la deliberazione del Consiglio comunale, n. 60 del 16 ottobre 2019, che ha riconosciuto il debito fuori bilancio di € 32.285,88, derivante da un ricorso, accolto dal Tribunale Ordinario di Rimini, Sezione Civile/Settore Lavoro, per il risarcimento del danno derivante dalla violazione di norme che disciplinano l'assunzione del personale a tempo determinato.

**2.4.9.** In merito ai rapporti creditori e debitori con gli organismi partecipati, ed agli aggiornamenti sulle riconciliazioni e sulle asseverazioni, l'ente ha comunicato che per quanto concerne SIS Spa e Lepida Spa si è proceduto alla riconciliazione delle poste, la società Geat Spa ha risposto fornendo i dati in questione a seguito del sollecito dell'Organo di Revisione. Le altre tre società sollecitate (Agenzia mobilità romagnola s.r.l., Amir s.p.a. e Start Romagna s.p.a.) non hanno invece fornito i dati. Il Comune ha precisato che per queste ultime comunque non esistono rapporti di debiti/crediti con l'Ente.

**2.4.10.** Relativamente alla contabilizzazione delle tre operazioni di project financing in essere, il Comune ha rappresentato che esse transitano dal bilancio dell'Ente sia per quanto attiene la quota a carico dell'Ente sia per quanto attiene quella a carico del privato ai fini della valorizzazione patrimoniale. Esistono pertanto due capitoli distinti sui quali vengono effettuati i diversi movimenti contabili.

L'Ente ha aggiunto che ad oggi solamente la riqualificazione del centro

tennistico Leoncavallo è ancora in itinere, in quanto l'efficientamento energetico della piscina comunale si è concluso nel 2020, mentre il project financing inerente alla passeggiata in fregio alla darsena esterna è stato abbandonato dall'Amministrazione.

**2.4.11.** In merito alla quantificazione del fondo rischi, l'Ente ha dichiarato che le diverse componenti accantonate nel risultato di amministrazione (fondi accantonati al contenzioso, fondi vincolati dall'Ente per specifiche cause e avanzo libero) *"fanno ritenere congrui gli accantonamenti in merito alle pendenze in essere del Comune"*. L'Ente ha rappresentato che da anni in sede di rendiconto, una parte dell'avanzo che si genera viene destinato ad incrementare il fondo contenzioso al fine di renderlo più capiente in ottica prudenziale, e che assieme al Collegio dei Revisori e al Servizio Affari Generali è stata effettuata nel corso degli ultimi anni una puntuale disamina dei vari contenziosi in essere; a seconda dell'iter pendente della causa e dei risultati dei primi gradi di giudizio è stata fatta anche una stima in merito alle passività probabili, possibili o derivanti da evento remoto. L'Ente ha allegato una tabella di dettaglio in cui viene fornito un puntuale aggiornamento sui principali contenziosi in essere del Comune, come richiesto nella nota istruttoria.

Durante l'esercizio 2020 vi sono state tre sentenze favorevoli al Comune: quella relativa al contenzioso IRS/SWAP con la BNL di cui si è parlato in precedenza, quella contro la Cassa di Risparmio di Rimini/Credite Agricole Juliet S.p.a., e quella contro la Cassa di Risparmio di Cesena. Queste ultime due sentenze sono state impugnate. Altri due procedimenti contro la Cassa di Risparmio di Cesena sono tuttora in corso, mentre un altro si è definito (favorevolmente al Comune) nel 2021, ma la controparte è ancora nei termini per impugnare la sentenza.

Infine, per quanto riguarda il procedimento per i diritti di superficie Bus Terminal, esso risulta tuttora pendente in Cassazione, così come il procedimento per l'illegittima l'occupazione del terreno di proprietà dell'Hotel Villa Fulgida, che ha originato il debito fuori bilancio di € 959.486,86 di cui sopra.

**2.4.12.** In merito al controllo successivo di regolarità amministrativa e contabile, l'Ente ha comunicato che il Segretario Comunale ha trasmesso al Collegio le risultanze di quanto richiesto, riportando in allegato gli estremi di trasmissione delle risultanze dei vari semestri all'Organo di revisione.

In seguito, il Collegio dei Revisori nel proprio parere al rendiconto 2019 ha

fatto proprie le considerazioni del Segretario Comunale invitando l'Ente ad attenersi a quanto riportato nei report.

**2.4.13.** Da ultimo, in merito agli effetti dell'emergenza Covid, l'Ente ha rappresentato di aver sempre monitorato durante il corso dell'anno il bilancio comunale apportando, laddove necessario, le variazioni di bilancio atte a calmierare le mancati entrate previste e a far fronte alle maggiori spese derivanti dalla pandemia. L'Ente ha precisato che l'utilizzo dei fondi a ristoro ha garantito il permanere di tutti gli equilibri di bilancio, precisando che i fondi non utilizzati nel corso del 2020 sono confluiti all'interno della quota di avanzo vincolato per esser poi applicati nel corso del 2021. Il Comune ritiene che la parte corrente del bilancio (circa 20 milioni di euro) abbia subito all'incirca una contrazione del 16-18% per via dell'emergenza sanitaria Covid.

**2.5.** Il Magistrato istruttore, considerato che il contraddittorio con l'Ente si è già instaurato in via cartolare e che le criticità emerse trovano riscontro documentale, ha chiesto al Presidente della Sezione di sottoporre le risultanze dell'istruttoria svolta sul Comune di Cattolica (RN) all'esame del Collegio.

Considerato in

## **DIRITTO**

**1.** Dopo la riforma del Titolo V Parte II della Costituzione, la legge 5 giugno 2003, n. 131, concernente "*Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*" ha introdotto forme di controllo cd. "*collaborativo*" nei confronti di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni (art. 114 Cost.), finalizzate alla verifica del rispetto degli equilibri di bilancio da parte delle Autonomie territoriali, in relazione ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (art. 117 Cost.).

La legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006) ha poi previsto, per gli Organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali, l'obbligo di trasmissione alle competenti sezioni regionali di controllo di una relazione sul bilancio di previsione dell'esercizio di competenza e sul rendiconto dell'esercizio medesimo, sulla base di criteri e linee guida definiti dalla Corte dei conti. Nelle intenzioni del legislatore, tale adempimento deve dare conto, in particolare, del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno e

dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, ultimo comma, della Costituzione, nonché di ogni grave irregolarità contabile e finanziaria in ordine alle quali l'amministrazione non abbia adottato le misure correttive segnalate dall'Organo di revisione.

Chiamata a pronunciarsi su dette disposizioni, la Corte costituzionale ha affermato che tale forma di controllo esterno è da ritenere *"ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità"* concorrendo *"alla formazione di una visione unitaria della finanza pubblica, ai fini della tutela dell'equilibrio finanziario e di osservanza del patto di stabilità interno"* (ex multis, sent. n. 179 del 2007), affermando altresì che tale nuova attribuzione trova diretto fondamento nell'art. 100 Cost., il quale - come noto - assegna alla Corte dei conti il controllo successivo sulla gestione del bilancio, come controllo esterno ed imparziale, dovendosi quindi intendere il controllo *"sulla gestione del bilancio dello Stato"*, esteso, alla luce del mutato quadro costituzionale di riferimento, ai bilanci di tutti gli enti pubblici che costituiscono, nel loro insieme, la finanza pubblica allargata (art. 97, primo comma, Cost.).

**1.1.** L'art. 3, comma 1, lett. e), del decreto-legge n. 174 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 213 del 2012, ha introdotto nel d.lgs. n. 267 del 2000 l'art. 148-bis (intitolato *"Rafforzamento del controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria degli enti locali"*), il quale prevede che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti esaminano i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi degli enti locali per la verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, della sostenibilità dell'indebitamento, dell'assenza di irregolarità, suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti.

Ai fini della verifica in questione, la Sezione regionale di controllo deve accertare che i rendiconti degli enti locali tengano conto anche delle partecipazioni in società alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici locali e di servizi strumentali.

In conformità alla disposizione dell'art. 148-bis, comma 3, del d.lgs. n. 267 del 2000, qualora le Sezioni regionali della Corte accertano la sussistenza *"di squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spese, della violazione"*

*di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria, o del mancato rispetto degli obiettivi posti con il Patto di stabilità interno”, gli enti locali interessati sono tenuti ad adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione della delibera di accertamento, “i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio”, nonché a trasmettere alla Corte i provvedimenti adottati, in modo che la magistratura contabile possa verificare, nei successivi trenta giorni, se gli stessi siano idonei a rimuovere le irregolarità ed a ripristinare gli equilibri di bilancio. In caso di mancata trasmissione dei provvedimenti correttivi, o di esito negativo della valutazione, “è preclusa l’attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l’insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria”.*

Sulle disposizioni normative appena esaminate, la Corte costituzionale (sent. n. 60/2013) ha evidenziato come l’art. 1, commi da 166 a 172, della legge n. 266 del 2005 e l’art. 148-*bis* del d.lgs. n. 267 del 2000, introdotto dall’art. 3, comma 1, lettera e), del decreto-legge n. 174 del 2012, abbiano istituito tipologie di controllo, estese alla generalità degli enti locali, finalizzate ad evitare e prevenire situazioni di pregiudizio irreparabile agli equilibri di bilancio.

Pertanto, tali controlli si collocano su profili distinti rispetto al controllo sulla gestione amministrativa e sono compatibili con l’autonomia di regioni, province e comuni, in forza del supremo interesse alla legalità finanziaria ed alla tutela dell’unità economica della Repubblica (artt. 81, 119 e 120 Cost.). Tali funzioni di controllo attribuite alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti assumono ancora maggior rilievo nel quadro delineato dall’art. 2, comma 1, della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, che, nel comma introdotto a modifica dell’art. 97 Cost., richiama il complesso delle pubbliche amministrazioni ad assicurare l’equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico, in coerenza con l’ordinamento dell’Unione europea.

Qualora le riscontrate irregolarità non integrino fattispecie di irregolarità sanzionabili, nei termini di cui al comma terzo dell’art. 148-*bis* T.U.E.L., la Sezione regionale di controllo rinviene comunque la necessità di richiamare l’attenzione dell’Ente, in particolare degli organi politici e degli organi tecnici di controllo (responsabile dei servizi finanziari, revisori dei conti, segretario comunale), ognuno per la parte di competenza, affinché possano essere adottate le opportune misure di autocorrezione. In tale contesto si inserisce peraltro la riforma operata dal d.lgs. n. 118 /2011 che, in attuazione della delega contenuta nella legge 5 maggio 2009, n. 42, di attuazione del federalismo fiscale di cui all’art. 119 della



Costituzione, ha intrapreso il processo di armonizzazione dei sistemi contabili degli enti territoriali e dei loro organismi partecipati, in quanto dalla leggibilità e confrontabilità dei bilanci pubblici dipende la corretta valutazione degli andamenti della finanza territoriale, i cui esiti si riflettono sui conti pubblici nazionali nei termini già descritti.

**1.2.** In continuità con il percorso già intrapreso per il passato ed in conformità alla ormai consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale, anche per gli esercizi in esame il controllo ha privilegiato l'analisi degli aspetti principali della gestione, ossia: la gestione finanziaria, il risultato di amministrazione, l'indebitamento.

La Sezione evidenzia che "il risultato di amministrazione è parte integrante, anzi coefficiente necessario, della qualificazione del concetto di equilibrio dei bilanci" (Corte cost., sent. n. 247/2017, punto 8.6 del *diritto*) e che la disciplina della contabilità pubblica, laddove richieda anche complessi elaborati e allegati, deve trovare nel risultato di amministrazione un veicolo trasparente e univoco di rappresentazione degli equilibri nel tempo (Corte cost., sent. n. 274/2017, punto 4 del *diritto*).

Nell'ordinamento contabile degli enti locali, esso è definito, in termini puramente finanziari, dall'art. 186 del Tuel quale somma del fondo di cassa aumentato dei residui attivi e diminuito dei residui passivi al termine dell'esercizio, nonché del fondo pluriennale vincolato di uscita. La disciplina dell'istituto in parola trova una sua più compiuta definizione nell'attuale formulazione dell'art. 187 del Tuel, che al comma 1 dispone che: *"Il risultato di amministrazione è distinto in fondi liberi, fondi vincolati, fondi destinati agli investimenti e fondi accantonati. I fondi destinati agli investimenti sono costituiti dalle entrate in c/capitale senza vincoli di specifica destinazione non spese, e sono utilizzabili con provvedimento di variazione di bilancio solo a seguito dell'approvazione del rendiconto. L'indicazione della destinazione nel risultato di amministrazione per le entrate in conto capitale che hanno dato luogo ad accantonamento al fondo crediti di dubbia e difficile esazione è sospeso, per l'importo dell'accantonamento, sino all'effettiva riscossione delle stesse. I trasferimenti in conto capitale non sono destinati al finanziamento degli investimenti e non possono essere finanziati dal debito e dalle entrate in conto capitale destinate al finanziamento degli investimenti. I fondi accantonati comprendono gli accantonamenti per passività potenziali e il fondo crediti di dubbia esigibilità. Nel caso in cui il risultato di amministrazione non sia sufficiente*

*a comprendere le quote vincolate, destinate e accantonate, l'ente è in disavanzo di amministrazione. Tale disavanzo è iscritto come posta a sé stante nel primo esercizio del bilancio di previsione secondo le modalità previste dall'art. 188".*

Appare quindi chiaro che il risultato contabile di amministrazione costituisce il dato fondamentale di sintesi dell'intera gestione finanziaria dell'Ente.

Altro essenziale dato contabile per la verifica della gestione finanziaria è rappresentato dagli equilibri di bilancio che, a norma dell'art. 193 del TUEL, devono caratterizzare la gestione annuale. In particolare, deve essere garantito il pareggio finanziario complessivo per la competenza, comprensivo dell'utilizzo dell'avanzo di amministrazione e del recupero del disavanzo di amministrazione e garantendo un fondo di cassa finale non negativo. Inoltre, le previsioni di competenza relative alle spese correnti sommate alle previsioni di competenza relative ai trasferimenti in c/capitale, al saldo negativo delle partite finanziarie e alle quote di capitale delle rate di ammortamento dei mutui e degli altri prestiti, con l'esclusione dei rimborsi anticipati, non possono essere complessivamente superiori alle previsioni di competenza dei primi tre titoli dell'entrata, ai contributi destinati al rimborso dei prestiti e all'utilizzo dell'avanzo di competenza di parte corrente e non possono avere altra forma di finanziamento, salvo le eccezioni tassativamente indicate nel principio applicato alla contabilità finanziaria necessarie a garantire elementi di flessibilità degli equilibri di bilancio al fine del rispetto del principio dell'integrità (art. 162, comma 6, del TUEL). Il d.lgs. n. 118/2011 definisce gli schemi ed i prospetti ai quali gli enti locali sono tenuti ad attenersi nella raffigurazione dei dati contabili: in particolare, l'allegato 10 consente di dare rappresentazione agli equilibri della gestione annuale a rendiconto.

Il mantenimento di un equilibrio stabile consente all'ente di mantenersi, in prospettiva, in una situazione di avanzo di amministrazione e di sostenibilità dell'indebitamento.

Con riferimento a tale ultimo parametro, va evidenziato che in un sistema di contabilità finanziaria il nuovo debito contratto rappresenta una entrata, capace dunque di migliorare il risultato contabile di amministrazione.

È per questa ragione che il legislatore ha previsto vincoli ben precisi alla crescita dell'indebitamento: uno di carattere qualitativo, relativo alla destinazione delle risorse in tal modo acquisite, l'altro di carattere quantitativo, relativo alla sostenibilità degli oneri annuali che discendono dall'indebitamento.

Rispetto al primo profilo (vincolo di carattere qualitativo della spesa), l'art. 119, comma 6, della Costituzione, stabilisce che gli enti territoriali possono

indebitarsi per le sole spese di investimento.

La riforma che ha costituzionalizzato il principio del pareggio di bilancio ha, dunque, inteso rafforzare il divieto già affermato dall'art. 119, comma 6, della Costituzione nella sua versione originaria e sancito a livello di legislazione ordinaria dall'art. 3, comma 16, della legge 24 dicembre 2003, n. 350. Sotto il secondo profilo (vincolo quantitativo della spesa), l'art. 203 del TUEL detta regole per la contrazione di nuovo indebitamento tali da assicurare che i connessi oneri non assumano dimensioni tali da vulnerare la stabilità finanziaria dell'ente, dovendo tali oneri essere pari ad una percentuale predefinita delle entrate correnti dell'ente.

Le tre dimensioni fondamentali della gestione (risultato contabile di amministrazione, equilibri di bilancio ed indebitamento) sono pertanto tra loro strettamente connesse; sicché, il governo della loro evoluzione è funzionale al mantenimento di una situazione di sana gestione finanziaria da parte dell'ente e su di esse si concentra il controllo di legittimità-regolarità della Corte dei conti.

**2.** La giurisprudenza di questa Sezione regionale di controllo ha formulato una serie di criteri campionari volti ad individuare le ipotesi di maggior rischio per la tenuta degli equilibri (deliberazione n. 43/2019/INPR del 14 giugno 2019, richiamata dalla Sezione delle Autonomie nella deliberazione n. 9/2020/INPR di approvazione delle linee guida e relativo questionario per gli organi di revisione economico finanziaria degli enti locali). Anche per l'esame dei rendiconti relativi agli esercizi 2018 e 2019 questa Sezione ha definito i criteri di selezione degli enti da assoggettare al controllo (deliberazione n. 92/2020/INPR del 14 ottobre 2020) e precisamente:

1) fondo cassa pro capite al 31 dicembre 2018 minore del dato medio e differenza tra i residui attivi e il fondo crediti di dubbia esigibilità, in rapporto ai residui passivi, maggiore del 115%;

2) fondo pluriennale vincolato in conto capitale uguale a zero;

3) fondo crediti di dubbia esigibilità uguale a zero;

4) fondo anticipazioni liquidità maggiore di zero;

5) parte disponibile del risultato di amministrazione minore o uguale a zero;

6) enti che non siano stati sottoposti a controllo finanziario dall'esercizio 2010 o 2011 e che siano stati individuati ad alto o medio-alto rischio di controllo dalla delibera n. 23/SEZAUT/2019/FRG;

7) enti non ricompresi nei criteri precedenti, per i quali si ritengano

necessari specifici approfondimenti in ordine a profili di carattere contabile e gestionale.

**3.** All'esito dell'istruttoria svolta sul Comune di Cattolica, selezionato in base al criterio n. 5, si rilevano i seguenti profili di criticità.

**Perdita di vincoli a valere sul risultato di amministrazione al termine dell'esercizio 2019.**

Dalla relazione sul rendiconto 2019 dell'Organo di revisione si apprende che in data 12 maggio 2020 è stata notificata al Comune di Cattolica la sentenza della Corte Suprema di Cassazione a Sezioni Riunite in merito al contenzioso IRS/SWAP con la BNL, che è risultata favorevole al Comune. In esito a ciò si è proceduto a *"svincolare dai fondi vincolati a bilancio la somma di euro 4.250.000,00 prevista per detta fattispecie, fondi che trovano ora allocazione nella parte disponibile del bilancio"*.

Sembra pertanto doversi evincere che l'esito contabile della descritta operazione abbia trovato rappresentazione già sul rendiconto per l'esercizio 2019, determinando un risultato di amministrazione positivo per € 4.370.275,39.

L'operazione descritta desta perplessità, in quanto non è chiaro se la parte vincolata fosse esattamente corrispondente, nell'ammontare, a pagamenti che l'ente ritiene non più dovuti in esito alla pronuncia del giudice di legittimità, né se entro tale accantonamento trovassero impropriamente capienza anche somme stanziare a fronte di possibili esiti negativi del contenzioso, come sembrerebbe potersi desumere dalla raccomandazione espressa dal revisore, il quale raccomanda *"di non utilizzare tale somma fino alla conclusione di altri importanti contenziosi in essere le cui sentenze finali sono previste entro l'anno 2020"*.

La Sezione si riserva ogni ulteriore valutazione sul punto, in esito alla ricezione dei questionari relativi al rendiconto per l'esercizio 2020 ed al bilancio preventivo per il triennio 2020/22, già oggetto di richiesta di trasmissione alla data di approvazione della presente deliberazione.

Invita l'ente ad operare secondo criteri prudenziali che non lo esponano ad un possibile futuro emergere di disavanzi derivanti da mancati o parziali accantonamenti.

### **Scarsa percentuale di riscossione delle entrate proprie**

(cfr. Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, deliberazioni n. 68/2021/PRSP, 91/2021/PRSE, 95/2021/PRSP, 121/2021/PRSE).

In entrambi gli esercizi presi in esame, il Comune mostra una bassa percentuale di riscossione dei residui relativi ad entrate proprie, anche per quanto riguarda il recupero dell'evasione tributaria. Come riportato in narrativa, l'Ente ha comunicato che l'incremento dei residui attivi tra il 2018 e il 2019 è dovuto principalmente a crediti derivanti dal recupero dell'evasione tributaria e da sanzioni per violazione al Codice della strada.

La Sezione rileva al riguardo che una scarsa capacità di riscossione, rischiando di incidere sull'effettiva disponibilità, in termini di cassa, delle entrate previste a preventivo per il finanziamento dei programmi di spesa dell'ente, rischia di vulnerare gli equilibri finanziari dell'ente qualora finisca con l'implicare una sovrastima dei crediti e, conseguentemente, del risultato di amministrazione. Gli accantonamenti al FCDE conseguenti alle difficoltà sul lato della riscossione, per quanto in grado di neutralizzare tali effetti, non possono essere considerati risolutivi in una prospettiva di lungo periodo, entro la quale l'ente deve provvedere ad azionare opportune leve organizzative che consentano l'effettiva affluenza di entrate in bilancio tali da consentire una programmazione delle spese volta ad approntare le necessarie misure per soddisfare i bisogni della collettività.

La Sezione ritiene inoltre necessario rammentare che, partendo dall'indefettibile principio generale della indisponibilità dell'obbligazione tributaria riconducibile ai principi di capacità contributiva (art. 53, comma 1, Cost.) ed imparzialità nell'azione della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.), espressione entrambi del più generale principio di eguaglianza nell'ambito dei rapporti tributari e dalla constatazione che la potestà non appare negoziabile, si giunge alla considerazione che la riscossione dei tributi diviene attività necessaria ed indispensabile per garantire risorse al Comune. Dall'indisponibilità dell'obbligazione tributaria si ricava quindi la conclusione circa l'irrinunciabilità della potestà impositiva, con i corollari della non prorogabilità del recupero delle somme a tale titolo dovute, della necessità che l'azione del Comune sia tempestivamente volta ad evitare la prescrizione del credito tributario e della competenza dell'organo gestionale all'attuazione del rapporto tributario. Deve quindi essere posta in evidenza la sostanziale illiceità di qualsiasi azione od omissione volta non solo a procrastinare l'adempimento degli obblighi tributari la

cui inosservanza determina sperequazioni non accettabili rispetto a chi osserva tempestivamente e scrupolosamente gli obblighi medesimi ma, anche, la non solerte gestione della riscossione degli stessi. Pertanto, si richiama l'attenzione del Comune ad assicurare l'efficienza dell'attività di contrasto all'evasione tributaria.

### **Debiti fuori bilancio**

(cfr. Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo deliberazione n. 241/2020, Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, deliberazione n. 76/2021/PRSE).

Come riportato in narrativa, nel 2018 sono stati riconosciuti debiti per € 12.910,81 per sentenze esecutive, coperti con disponibilità di parte corrente; nel 2019 sono stati riconosciuti due debiti fuori bilancio derivanti da sentenze, uno di € 959.487,00 per risarcimento danni per l'illegittima l'occupazione del terreno di proprietà dell'Hotel Villa Fulgida (procedimento iniziato nel 2000 avanti al Tribunale di Rimini, appello respinto nel 2017 dalla Corte di Appello di Bologna, ricorso pendente in Cassazione) e uno per € 32.285,88, per un totale di € 991.772,88, coperti con quote accantonate nell'avanzo di amministrazione, al fondo contenzioso.

In via preliminare, occorre ricordare che il debito fuori bilancio rappresenta un'obbligazione verso terzi per il pagamento di una determinata somma di denaro, assunta al di fuori delle norme di contabilità pubblica che regolano i procedimenti di spesa degli Enti locali. L'esistenza di tali passività comporta, inevitabilmente, che le esigenze di spesa dell'ente risultino superiori rispetto ai finanziamenti stanziati, con la conseguente necessità, al fine di ripristinare l'equilibrio di bilancio, di reperire ulteriori mezzi di copertura. L'articolo 194 del Tuel individua, in modo tassativo, le tipologie di debiti fuori bilancio e le relative procedure di riconoscimento; ciò, tuttavia, non esonera l'ente dal definire una programmazione delle entrate e delle spese nel rispetto dei principi e delle regole contabili che disciplinano la formazione del bilancio. In applicazione dei principi di veridicità, trasparenza ed equilibrio del bilancio, l'ente, senza attendere l'adempimento annuale previsto dall'articolo 193 del Tuel, ha l'obbligo di adottare tempestivamente i provvedimenti di riconoscimento dei debiti fuori bilancio, onde evitare la formazione di oneri aggiuntivi che potrebbero determinare danno erariale. L'Amministrazione, quindi, deve provvedere immediatamente al finanziamento del debito riconosciuto e al relativo pagamento. L'esatta

individuazione e quantificazione dei debiti fuori bilancio nel corso dell'esercizio finanziario costituisce, pertanto, un preciso dovere dell'Organo consiliare, il quale è stato investito dal legislatore dell'obbligo di dare atto del permanere degli equilibri di bilancio e, in quella sede, di verificare se la sussistenza di debiti fuori bilancio possa, in qualche modo, incidere negativamente sulla situazione finanziaria o alterare i risultati di competenza. Ulteriore funzione svolta dalla delibera consiliare è l'accertamento delle cause che hanno originato l'obbligo, con le conseguenziali ed eventuali responsabilità; al riguardo, questa funzione di accertamento è rafforzata dalla previsione dell'invio alla Procura regionale della Corte dei conti (art. 23, comma 5, legge n. 289 del 2002) delle delibere di riconoscimento di debito fuori bilancio. La formazione di debiti fuori bilancio costituisce indice della difficoltà dell'ente nel governare correttamente i procedimenti di spesa attraverso il rispetto delle norme previste dal T.U.E.L.. Quando il fenomeno assume dimensioni rilevanti e reiterate in più esercizi finanziari è presumibile che gran parte dei debiti fuori bilancio sia riconducibile alla incapacità di effettuare una corretta politica di programmazione e gestione finanziaria delle risorse e delle spese, alla possibile sottostima degli stanziamenti di bilancio rispetto alle effettive necessità di spesa, ovvero al fine di garantire i vincoli del pareggio e degli equilibri interni. Si raccomanda all'ente, di porre in essere tutte le azioni necessarie a rimuovere le cause che determinano la formazione di debiti fuori bilancio. Si ricorda, altresì, che a seguito della nuova riforma contabile attuata dal d.lgs. n. 118 del 2011, per escludere l'emersione di debiti occulti e pregressi, come pure i ritardi nei pagamenti, ai sensi del riformato articolo 183, comma 8, del Tuel, il responsabile della spesa che adotta provvedimenti comportanti impegni di spesa ha l'obbligo di accertarsi che il programma dei conseguenti pagamenti sia compatibile con i relativi stanziamenti di cassa; l'eventuale violazione del predetto obbligo di accertamento comporta responsabilità disciplinare ed amministrativa. Questa Sezione invita l'Amministrazione comunale ad effettuare un'attenta ricognizione e valutazione delle potenziali passività, già presenti oppure al rischio di insorgenza, ponendo sotto tutela gli equilibri del bilancio mediante accantonamenti specifici nei fondi rischi, ai fini di una sana e corretta gestione finanziaria.

### **Riconciliazione delle partite debitorie e creditorie con le società partecipate**

(cfr. Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna,

deliberazioni n. 81/2021/PRSE, 95/2021/PRSP, 102/2021/PRSE).

In ordine alle partecipazioni societarie, relativamente all'esercizio 2018, l'Organo di revisione ha dichiarato l'esistenza di due piccole differenze tra le contabilità delle società SIS S.p.A. e Lepida S.p.A. e la contabilità del Comune, e di aver sollecitato quattro società partecipate (Agenzia mobilità romagnola S.r.l., Amir S.p.A, Geat S.p.A, Start Romagna S.p.A.) senza aver avuto alcun riscontro in merito alla verifica dei debiti e crediti reciproci. In esito agli approfondimenti istruttori, l'ente ha comunicato che per quanto concerne SIS S.p.A. e Lepida S.p.A. si è proceduto alla riconciliazione delle poste, e che la società Geat Spa ha risposto fornendo i dati in questione a seguito del sollecito dell'Organo di Revisione. Le altre tre società sollecitate (Agenzia mobilità romagnola s.r.l., Amir S.p.A. e Start Romagna S.p.A.) non hanno invece fornito i dati. Il Comune ha precisato che per queste ultime comunque non esistono rapporti di debiti/crediti con l'ente.

A tale proposito, la Sezione rammenta che l'art. 11, comma 6, lett. j, d.lgs. n. 118/2011 dispone che la relazione sulla gestione da allegare al rendiconto dell'ente territoriale debba riportare gli esiti della verifica dei crediti e debiti reciproci con i propri enti strumentali e le società controllate e partecipate, aggiungendo che: *"la predetta informativa, asseverata dai rispettivi organi di revisione, evidenzia analiticamente eventuali discordanze e ne fornisce la motivazione; in tal caso l'ente assume senza indugio, e comunque non oltre il termine dell'esercizio finanziario in corso, i provvedimenti necessari ai fini della riconciliazione delle partite debitorie e creditorie"*.

Tale disposizione va letta in relazione all'obbligo per gli enti locali di adottare comuni schemi di bilancio (finanziario ed economico e conto del patrimonio), e comuni schemi di bilancio consolidato con i propri enti ed organismi partecipati/controllati. L'adozione di comuni schemi di bilancio costituisce, infatti, momento essenziale del disegno di armonizzazione dei sistemi contabili anche al fine di verificare l'effettiva ricaduta delle gestioni esternalizzate sui bilanci degli enti proprietari (Sezione delle autonomie, deliberazione n. 4 /SEZAUT/2015/INPR del 24/02/2015).

L'obbligo informativo, parte della relazione sulla gestione allegata al rendiconto, si innesta dunque nel complesso della normativa vigente, così come innovata dal d. l. n. 174/2012 e dal d.lgs. n. 118/2011, che prevede specifici obblighi di indirizzo, controllo e monitoraggio in capo agli enti territoriali. Gli



obiettivi di gestione perseguiti dall'ente territoriale devono, infatti, necessariamente tener conto anche del sistema di enti strumentali e società controllate e partecipate ovvero del cosiddetto "gruppo amministrazioni pubbliche" come chiarito dal punto 2 del principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio (allegato n. 4/1 al d.lgs. n. 118/2011).

Per gli enti locali, le modifiche al d.lgs. n. 267/2000 apportate dal sopra richiamato d.l. n. 174/2012, hanno richiesto alle amministrazioni di organizzare un idoneo sistema informativo finalizzato a rilevare i rapporti finanziari tra l'ente proprietario e la società, la situazione contabile, gestionale e organizzativa della società, i contratti di servizio, la qualità dei servizi, il rispetto delle norme di legge sui vincoli di finanza pubblica (art. 147-*quater*, commi 2-3, d.lgs. n. 267/2000); è stato così assegnato al sistema dei controlli interni il compito di verificare, attraverso l'affidamento e il controllo dello stato di attuazione di indirizzi e obiettivi gestionali, la redazione del bilancio consolidato, l'efficacia, l'efficienza e l'economicità degli organismi gestionali esterni dell'ente (art. 147, co. 2, lett. d, d.lgs. n. 267/2000) e previsto che, nella sezione strategica del documento unico di programmazione (DUP), l'ente locale debba definire gli indirizzi generali sul ruolo degli organismi ed enti strumentali e società controllate e partecipate con riferimento anche alla loro situazione economica e finanziaria, agli obiettivi di servizio e gestionali che devono perseguire ed alle procedure di controllo di competenza dell'ente (punto 8.1 del principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio, allegato n. 4/1 al d.lgs. n. 118/2011). L'articolo 147-*quinquies*, co. 3, del d.lgs. n. 267/2000, specifica, inoltre, che il controllo sugli equilibri finanziari implica la valutazione degli effetti che si determinano per il bilancio finanziario dell'ente in relazione all'andamento economico-finanziario degli organismi gestionali esterni.

La verifica dei crediti e debiti reciproci tra enti territoriali e propri organismi partecipati risponde allora all'evidente esigenza di garantire trasparenza e veridicità delle risultanze del bilancio degli enti nell'ambito di una corretta attività di corporate governance, che postula una tendenziale simmetria delle reciproche poste creditorie e debitorie tra l'ente e le sue società partecipate. L'illustrazione in sede di rendiconto della gestione dell'ente territoriale degli esiti della verifica dei crediti e debiti reciproci nei confronti degli enti strumentali e delle società partecipate e controllate si iscrive nell'ambito delle operazioni di consolidamento, che costituisce aspetto rilevante e significativo della novella normativa introdotta dal d.lgs. n. 118/2011 in quanto funzionale all'operazione di

elisione dei rapporti infragruppo per la procedura che presuppone la certezza delle reciproche partite debitorie e creditorie, ed è pertanto momento non derogabile nell'ambito della corretta gestione delle risorse pubbliche.

### **Operazioni di project financing**

(cfr. Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per l'Umbria, deliberazione n. 42/2021/PRSE).

Relativamente alla contabilizzazione delle tre operazioni di *project financing* in essere, a fronte di apposito approfondimento istruttorio, il Comune si è limitato a rappresentare che esse transitano dal bilancio dell'ente sia per quanto attiene la quota a carico dell'ente sia per quanto attiene quella a carico del privato ai fini della valorizzazione patrimoniale. Esistono pertanto due capitoli distinti sui quali vengono effettuati i diversi movimenti contabili.

A tale riguardo, va rammentato che sull'operazione di *project financing* la Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, con deliberazione n. 15/SEZAUT/2017/QMIG, ha statuito che *"... laddove il contratto di partenariato rispetti la conformazione tipica del regolamento negoziale di cui al Titolo I della parte IV del codice, l'allocazione dei rischi in capo all'operatore economico rappresenta una condizione tipica e, dunque, costituisce un parametro indispensabile per escludere l'operazione tra quelle di indebitamento puro..."* e con riferimento alla locazione finanziaria di opere, ha precisato che *"...rappresenta una specie che ricade sotto la disciplina del negozio di partenariato, laddove la realizzazione dell'opera, la sua disponibilità e la percezione delle sue utilità da parte dell'operatore economico corrispondano allo schema negoziale tipico del partenariato ed il regolamento delle relative pattuizioni rifletta i parametri ed i criteri di cui all'art. 180 d.lgs. n. 50/2016. Elemento discriminante per la qualificazione di contratto di PPP non rilevante ai fini dell'indebitamento è l'espressa pattuizione dell'assunzione dei rischi da parte dell'operatore economico..."*. Inoltre, la deliberazione della Sezione Lombardia (n. 292/2018/PAR del 25.10.2018) ha specificato che: *"l'esatta qualificazione ed allocazione dei rischi concordata nel contratto di partenariato pubblico privato incide in modo decisivo sull'inquadramento contabile dello stesso, ai fini della sua imputazione nel bilancio della stazione appaltante (on balance sheet) o meno (off balance sheet). Il soggetto privato finanziatore deve assumersi il rischio di costruzione e uno tra il rischio di disponibilità e il rischio di domanda. 1) Il rischio*

*di costruzione è il rischio connesso alla progettazione e alla realizzazione dell'infrastruttura come nel caso di ritardo nella consegna, il mancato rispetto degli standard di progetto, l'aumento dei costi, l'omesso completamento dell'opera; in presenza di tali situazioni non è ammesso alcun pagamento da parte dell'Ente pubblico, in quanto l'operazione sarebbe identificata come investimento pubblico e indebitamento rilevante ai fini della contabilizzazione in bilancio e del rispetto degli equilibri di finanza pubblica. 2) Il rischio di disponibilità attiene alla mancata disponibilità dell'infrastruttura (totale o parziale) per l'utilizzo a cui era destinata, ossia l'impossibilità (in termini quantitativi e qualitativi) di erogare l'atteso servizio dall'Amministrazione pubblica e disciplinato nel contratto. In questi casi, l'applicazione di un sistema di pagamenti da parte dell'Ente pubblico che preveda la riduzione dei pagamenti nel caso di prestazioni insufficienti con l'applicazione di opportune penali, è garanzia del trasferimento del rischio di disponibilità in capo al finanziatore. Diversamente, i pagamenti regolari invariabili e non parametrati 29 all'effettivo volume dei servizi prestati non consentono una effettiva assunzione di rischio da parte del partner privato. 3) Il rischio di domanda è connesso alla variabilità della domanda che può dipendere da una domanda del servizio inferiore alle aspettative in dipendenza della crisi economica, dalla variabilità dei gusti e delle preferenze degli utenti, dal sorgere di nuovi competitori che offrono prodotti moderni e competitivi e dall'obsolescenza tecnologica. Il trasferimento di tali rischi in capo all'investitore privato potrebbe, però, non essere sufficiente a rendere l'operazione off balance sheet in quanto le clausole contrattuali e gli accordi tra ente pubblico e soggetto privato possono, di fatto, far ricadere in tutto o in parte il rischio dell'operazione finanziaria sull'ente pubblico, riportandolo, all'evidenza, nell'alveo del bilancio stesso (on balance sheet)".*

Riservandosi ogni eventuale approfondimento all'esito dei controlli ad essa intestati, la Sezione richiama l'Ente ad attenersi agli orientamenti della giurisprudenza della Sezione delle Autonomie e delle Sezioni regionali di controllo riguardante l'inquadramento giuridico-contabile dei contratti di Partenariato Pubblico-Privato, anche nella forma del *project financing*.

## **PQM**

la Sezione Regionale di Controllo per l'Emilia-Romagna nel concludere l'esame sulla documentazione inerente ai rendiconti per gli esercizi 2018 e 2019 del Comune di Cattolica:

- raccomanda all'ente l'osservanza dei principi in tema di armonizzazione contabile, che, funzionali al rispetto degli equilibri di bilancio presidiati dagli articoli 81 e 97 Cost., nonché dalla legge rinforzata n. 243 del 2012, possono essere vulnerati, nella gestione risultante dall'esame sulla documentazione inerente ai rendiconti per gli esercizi 2018 e 2019 svolti da questa Sezione, in relazione alle criticità sopra evidenziate;

- invita l'Organo di revisione, in relazione alle criticità riscontrate, ad una puntuale e attenta vigilanza sulla regolarità contabile, finanziaria ed economico-patrimoniale della gestione dell'ente per il rispetto degli equilibri di bilancio e della normativa vigente, anche in riferimento ai doveri, compendiati in termini generali dalla previsione dell'art. 147 *quinquies* del T.U.E.L., di attestazione di congruità delle poste di bilancio funzionali al perseguimento degli equilibri di bilancio;

- rammenta l'obbligo di pubblicazione della presente pronuncia ai sensi dell'art. 31 del d. lgs. 14 marzo 2013, n. 33;

- dispone che copia della presente deliberazione sia trasmessa in via telematica, mediante l'applicativo Con.Te., al Consiglio comunale, al Sindaco e all'Organo di revisione del Comune di Cattolica.

Così deliberato nella camera di consiglio del 28 settembre 2021.

Il presidente

Marco Pieroni

*(firmato digitalmente)*

Il relatore

Marco Scognamiglio

*(firmato digitalmente)*

Depositata in segreteria in data 1 ottobre 2021

Il Funzionario preposto

Roberto Iovinelli

*(firmato digitalmente)*