

Deliberazione n. 16/2016/PRSP



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati:

dott. Massimo Romano	presidente f.f.
dott. Italo Scotti	consigliere (relatore)
dott.ssa Benedetta Cossu	consigliere
dott. Riccardo Patumi	primo referendario
dott. Federico Lorenzini	primo referendario

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;

Viste le linee-guida predisposte dalla Corte dei conti per la redazione delle relazioni inerenti il rendiconto 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 dette 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 della relazione inviata a questa Sezione regionale di controllo della Corte dei conti predisposta dall'Organo di revisione del Comune di FORLI' (FC);

Vista la deliberazione di questa Sezione 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 con note del 20 novembre 2015 e del 3 febbraio 2016;

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

Vista l'ordinanza presidenziale n. 5 dell'8 febbraio 2016 con la quale è stata convocata la Sezione per la camera di consiglio del 10 febbraio 2016;

Udito nella camera di consiglio del 10 febbraio 2016 il relatore Italo Scotti;

premesse che

dalla relazione dell'organo di revisione del Comune di FORLI' (FC) sul rendiconto 2013 e dall'esito dell'attività istruttoria svolta emerge la seguente

irregolarità suscettibile di specifica "pronuncia" ai sensi dell'articolo 1, comma 168, della legge 23 dicembre 2005, n. 266:

- presenza di residui attivi, successivamente cancellati dal bilancio del Comune.

Considerato in diritto

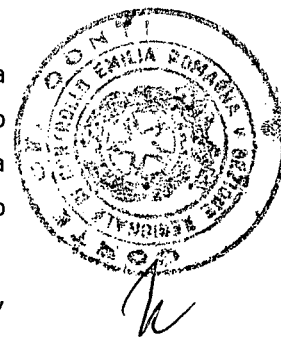
L'articolo 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 ha attribuito alle Sezioni regionali della Corte dei conti una tipologia di controllo avente ad oggetto i bilanci di previsione ed i rendiconti degli enti locali. Tale controllo si svolge sulla base di relazioni - redatte in conformità 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."*

Presenza di residui attivi, successivamente cancellati dal bilancio del Comune

Dall'esame del questionario è emersa la presenza di consistenti residui attivi vetusti, di esercizi precedenti il 2009, relativi al Titolo IV per € 26.494.208,74 ed in seguito alla richiesta di chiarimenti istruttori il Comune ha comunicato quanto segue: *"Trattasi di residui attivi da alienazioni patrimoniali*

non perfezionate e pertanto insussistenti che in sede di rendiconto dell'esercizio finanziario 2014 (delibera n. 38 del 30 aprile 2015) e di riaccertamento straordinario (delibera n. 39 del 30 aprile 2015) sono stati eliminati e solo in parte compensati con l'eliminazione di residui passivi del titolo II della spesa, determinando un disavanzo di amministrazione per il quale si è data copertura con atto n. 53 del 26 maggio 2015".

La memoria illustrativa presentata dal Comune ha chiarito che "I residui attivi vetusti del titolo IV delle entrate relativi ad alienazioni patrimoniali non perfezionate eliminati dal bilancio in sede di riaccertamento ordinario e di rendiconto 2014 ammontano a complessivi € 10.398.527,42. A fronte di tali residui attivi sono stati eliminati residui passivi per complessivi € 1.486.283,06. ... Per i suddetti residui attivi, relativi ad annualità dal 2006 al 2011, in sede di riaccertamento ordinario e redazione del rendiconto 2014, non è stato possibile reperire idonei titoli giuridici atti a giustificare il mantenimento nella contabilità dell'Ente, per tale motivo gli stessi sono stati dichiarati insussistenti."

In relazione ai residui attivi sopra indicati che l'Ente ha conservato con il rendiconto 2013 e alla luce delle successive cancellazioni per le motivazioni sopra esposte, la Sezione prende atto delle azioni poste in essere dall'Ente, ma rileva che nell'esercizio 2013 la presenza di *residui attivi da alienazioni patrimoniali non perfezionate e pertanto insussistenti*, consente di pervenire a una determinazione dell'avanzo di amministrazione (€ 5.230.465,47) del tutto fittizio.

La Sezione, in esito all'istruttoria svolta sulla base dei dati del questionario relativo al consuntivo 2013 del Comune di FORLÌ (FC),

delibera

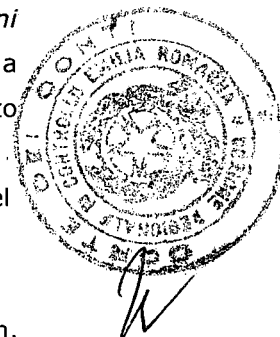
di segnalare, ai sensi dell'articolo 1, comma 168, l. 23 dicembre 2005, n. 266 al Consiglio comunale l'irregolarità riscontrata costituita da presenza di residui attivi, successivamente cancellati dal bilancio del Comune.

Ritenuto doveroso, da parte della Sezione, segnalare la presenza delle seguenti criticità rilevate dai dati contabili trasmessi che, pur non generando ricadute pericolose sul rendiconto 2013, vanno attentamente vagliate nella gestione del bilancio degli esercizi futuri.

Le criticità riscontrate sono le seguenti.

Sistema contabile ai fini della corretta rilevazione delle poste vincolate

Dall'esame del questionario emerge che la contabilità interna dell'Ente non prevede procedure atte ad evidenziare i vincoli delle entrate a specifica



destinazione previste dall'art. 195 del TUEL, seppure il sistema adottato preveda che in corrispondenza dell'accertamento di entrate a specifica destinazione vengano adottati corrispondenti atti di impegno.

Tale carenza non consente di determinare l'ammontare complessivo delle entrate vincolate e il loro eventuale utilizzo ai sensi dell'art. 195 del TUEL, con conseguente possibile rappresentazione non veritiera delle effettive consistenze di cassa.

Mancata costituzione del fondo svalutazione nella quota vincolata dell'avanzo di amministrazione

Dall'esame del questionario emerge che l'Ente non ha provveduto alla costituzione del fondo svalutazione crediti nella quota vincolata dell'avanzo di amministrazione per l'importo previsto dall'art. 6 comma 17 del d.l. 95/2012 a copertura di una quota non inferiore al 25% dei residui attivi di cui al titolo I e III dell'entrata, aventi anzianità superiore a 5 anni. In seguito alla richiesta di chiarimenti istruttori il Comune ha chiarito di avere adeguato il fondo svalutazione crediti nel corso della gestione del bilancio 2013, ma tale quota non è poi confluita nei relativi fondi vincolati dell'avanzo di amministrazione 2013.

La Sezione prende atto dei chiarimenti dell'Ente che ha dichiarato che i residui attivi al 31/12/2013 precedenti al 2009 e relativi ai titoli I e III al 31/12/2014 ammontavano solo ad € 15.000,00 relativi a contributi regionali, ma si ritiene opportuno segnalare che la normativa in questione prevedeva l'esclusione dalla base di calcolo dei residui attivi per i quali i responsabili dei servizi competenti avessero analiticamente certificato la perdurante sussistenza delle ragioni del credito e l'elevato tasso di riscuotibilità e previo parere motivato dell'organo di revisione. Si ricorda, inoltre, che la costituzione del fondo svalutazione crediti nella quota vincolata dell'avanzo di amministrazione incide negativamente sulla quota libera dell'avanzo e l'articolo 187, comma 1 TUEL, precisa che "...omissis ... 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".

Residui passivi finanziati da prestiti non movimentati da oltre tre esercizi

Dall'esame del questionario ed in risposta alla richiesta di chiarimenti istruttori emerge la sussistenza di residui passivi del titolo II, in parte finanziati da prestito obbligazionario, non movimentati da oltre tre esercizi, per i quali non risulta effettuato l'affidamento dei lavori.

La Sezione richiama l'attenzione sulla necessità di una gestione tempestiva e, quindi, più economica delle risorse finanziarie destinate a spese in conto capitale, volta ad un'efficiente realizzazione degli investimenti. L'utilizzo non efficiente delle risorse reperite attraverso il ricorso al prestito comporta gestioni anti economiche, nelle quali l'assunzione di oneri finanziari non è compensata da alcuna utilità.

Servizi conto terzi

Dall'esame del questionario è emersa la contabilizzazione, nella voce "altre per servizi conto terzi", di diverse tipologie di spesa ed in particolare di "rimborsi di assicurazioni" con impegni in conto competenza per 1.131.505,60 euro e di pagamenti in conto competenza pari a 795.038,37 euro.

Le entrate e le spese da servizi conto terzi riguardano tassativamente le voci previste dal D.P.R. 194/1996. Per costante e consolidata giurisprudenza contabile, vige la tassatività delle voci imputabili nei servizi conto terzi, al fine di evitare alterazioni alle risultanze contabili.

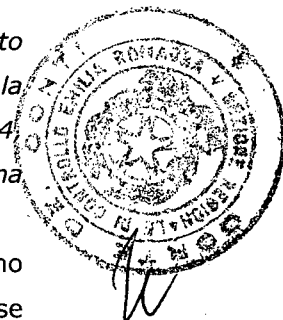
L'allocazione tra i servizi in conto terzi di partite economiche che devono essere iscritte in altri titoli di bilancio costituisce una irregolarità contabile in quanto non consente una corretta valutazione degli equilibri della gestione e tale criticità era già stata rilevata con l'esame del questionario sul rendiconto 2012 (deliberazione n. 58/2015/PRSE).

La Sezione prende atto di quanto comunicato dall'Ente: *"Con riferimento alla delibera Corte dei conti n. 58/2015, l'Ente ha circoscritto la contabilizzazione tra i "servizi conto terzi" già alla chiusura dell'esercizio 2014 alle sole partite per le quali è simultaneamente creditore e debitore di una determinata somma"*.

Osserva, in proposito, la Sezione che 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.

Pertanto, per quanto riguarda la voce *"altre per servizi conto terzi"*, si osserva che l'allocazione è corretta solo nelle ipotesi in cui sussistono i presupposti generali sopra richiamati.

Dall'esame del questionario sul rendiconto 2013 risultano, inoltre, insussistenze dei residui attivi delle partite di giro maggiori rispetto alle relative insussistenze ed economie dei residui passivi dei servizi conto terzi. In risposta alla richiesta di chiarimenti istruttori il Comune ha precisato che *"parte della differenza si riferisce a depositi cauzionali versati dal comune a garanzia,*



trattandosi di cauzioni che perdureranno nel tempo e che non verranno incassate entro breve tempo si è ritenuto opportuno annullarle”.

La Sezione rileva che i depositi cauzionali rientrano tra le voci da imputare ai servizi conto terzi, ma la particolare tipologia di tali depositi cauzionali e l'imputazione alle partite di giro ha inciso negativamente sul bilancio dell'Ente.

Rispetto del Patto di stabilità interno ottenuto ritardando il pagamento di obbligazioni scadute per la spesa in conto capitale

L'Ente ha ottenuto il rispetto del Patto di stabilità interno ritardando il pagamento di obbligazioni scadute per la spesa in conto capitale ed in risposta ai chiarimenti istruttori ha comunicato che *"non sono stati pagati interessi di mora per il ritardato pagamento di obbligazioni scadute per la spesa in c/capitale"*.

La Sezione prende atto dei chiarimenti forniti dall'Ente, ma ritiene opportuno evidenziare che l'articolo 9, comma 1, lettera a), numero 2, del decreto legge n. 78 del 2009, dispone che il funzionario che adotta provvedimenti che comportano impegni di spesa «ha l'obbligo di accertare preventivamente che il programma dei conseguenti pagamenti sia compatibile con i relativi stanziamenti di bilancio e con le regole di finanza pubblica». Ne discende, pertanto, che, oltre a verificare le condizioni di copertura finanziaria previste dall'articolo 151 del decreto legislativo n. 267 del 2000 (TUEL), come richiamato anche nell'articolo 183 dello stesso TUEL, il predetto funzionario deve verificare anche la compatibilità della propria attività di pagamento con i limiti previsti dal patto di stabilità interno ed, in particolare, deve verificarne la coerenza rispetto al prospetto obbligatorio allegato al bilancio di previsione di cui al summenzionato comma 18 dell'articolo 31.

Rapporti finanziari tra Comune e Organismi partecipati

In relazione ai rapporti finanziari tra Comune e organismi partecipati si rammenta che l'art. 6, comma 4, del d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, prevedeva che, a decorrere dall'esercizio finanziario 2012, i Comuni e le Province allegassero al rendiconto della gestione una "nota informativa", asseverata dai rispettivi organi di revisione, contenente la verifica dei crediti e debiti reciproci tra l'Ente e le società partecipate, evidenziando e motivando le eventuali discordanze.

In materia va considerato anche l'art. 147-*quinques* TUEL, introdotto dall'art. 3, comma 2, lett. d), del d.l. n. 174/2012, che, in tema di controllo sugli effettivi equilibri finanziari dell'ente locale e di rafforzamento dei controlli

sulle società partecipate non quotate, al comma 3 prevede che il "controllo sugli equilibri finanziari implica anche la valutazione degli effetti che si determinano per il bilancio finanziario dell'Ente in relazione all'andamento economico-finanziario degli organismi gestionali esterni".

Il Comune di Forlì ha allegato al rendiconto la nota informativa dei rapporti crediti-debiti ed ha motivato le differenze tra le scritture contabili delle società e quelle dell'Ente.

Organismi partecipati in perdita o in procedura fallimentare

La presenza di partecipazioni dirette, o tramite la propria holding, in società o enti che abbiano registrato perdite o in procedura fallimentare, può rappresentare un rischio per la stabilità dell'equilibrio di bilancio dell'ente socio e potrebbe costituire un appesantimento per la gestione del bilancio degli esercizi futuri. Si suggerisce pertanto all'Ente di promuovere attività di vigilanza e controllo verso tutti i propri organismi partecipati, in quanto la *governance* delle società pubbliche locali non rappresenta solo un'esigenza, ma si manifesta a tutti gli effetti come un dovere.

Limite indebitamento

L'Ente ha dichiarato di non avere computato nel calcolo del limite di indebitamento la garanzia fideiussoria prestata a favore di una società partecipata, ma comprendendo i relativi interessi passivi 2013 in relazione alla percentuale pro quota del Comune di Forlì, il limite di indebitamento risulta comunque inferiore ai limiti di legge.

La Sezione, in proposito, ricorda che non è possibile sottrarsi all'obbligo di computare le garanzie fideiussorie o di lettere di patronage forte ai fini del calcolo del limite di indebitamento e tale criticità era già stata rilevata per il Comune di Forlì con l'esame del questionario sul rendiconto 2012. La Sezione prende atto di quanto comunicato dall'Ente in risposta alla richiesta di chiarimenti istruttori: *"tale garanzia è stata inserita nel calcolo del limite di indebitamento dall'anno 2014"*.

Strumenti finanziari derivati

Gli strumenti di finanza derivata in essere presentano flussi negativi, in contrasto con i principi di sana gestione finanziaria. La Sezione richiama pertanto l'attenzione dell'Ente ad un attento monitoraggio dell'andamento di tali strumenti finanziari, al fine di garantire il rispetto degli equilibri di bilancio.

Tutto ciò premesso, la Sezione

invita l'Ente

alla corretta gestione del bilancio in relazione alla grave irregolarità e alle



W

diverse criticità evidenziate;

dispone

che copia della presente deliberazione sia trasmessa – mediante posta elettronica certificata – al Comune di FORLÌ per l'inoltro al Consiglio comunale, al Sindaco e all'Organo di revisione, oltre che, in via telematica, mediante l'applicativo S.I.Qu.E.L.;

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

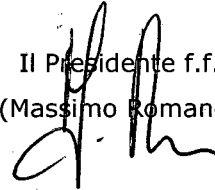
Rammenta l'obbligo di pubblicazione della presente deliberazione sul sito internet istituzionale ai sensi degli articoli 2 e 31 del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33.

Così deliberato in Bologna, nella camera di consiglio del 10 febbraio 2016.

Il Relatore
(Italo Scotti)



Il Presidente f.f.
(Massimo Romano)



Depositata in segreteria il 10 febbraio 2016

Il Direttore di segreteria
(Rossella Broccoli)

