



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LE MARCHE

CORTE DEI CONTI



0001564-29/05/2015-SC_MAR-T71-P

Al Sig. Sindaco
del Comune di
SENIGALLIA
comune.senigallia@emarche.it

Al Consiglio comunale
Di SENIGALLIA
Tramite il Presidente
comune.senigallia@emarche.it

All'Organo di revisione
del Comune di
SENIGALLIA
renato.lapponi@odcec.mc.legalmail.it

Oggetto: Pronuncia ex art. 1, comma 166 e seguenti, legge n. 266/2005, sul rendiconto 2012 del Comune di Senigallia.

Si trasmette la deliberazione n. **138/2015/PRSE** concernente l'oggetto.

L'invio avrà seguito anche tramite SIQUEL.

Distinti saluti

p. Il Direttore della Segreteria
(*dott.ssa Barbara Mecozzi*)





Deliberazione n. 138/2015/PRSE

CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO
PER LE MARCHE

Nella Camera di consiglio del 27 maggio 2015
composta dai magistrati:

- Pres. di Sezione Teresa BICA - Presidente
- Cons. Andrea LIBERATI - Componente
- Primo Ref. Valeria FRANCHI - Componente
- Primo Ref. Marco DI MARCO - Componente Relatore

LEGGE 266/2005

RENDICONTO 2012

COMUNE DI SENIGALLIA (45.027)

VISTO l'art. 100, comma secondo, della Costituzione;

VISTO il T.U. delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con 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;

VISTA la deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei conti n. 14 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti come modificata, dapprima, 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 dell'11 giugno 2008;

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali e successive modificazioni;

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

VISTO l'art. 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005 n. 266, (legge finanziaria 2006), che fa obbligo agli organi di revisione degli enti locali di inviare alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti relazioni apposite in ordine ai bilanci preventivi e ai rendiconti degli enti, sulle cui segnalazioni è esclusivamente fondato tale controllo;

VISTE le "Linee-guida" predisposte dalla Corte dei conti per la redazione delle relazioni inerenti il rendiconto 2012, approvate dalla Sezione delle Autonomie giusta deliberazione n. 18/AUT/2013/INPR in data 12 luglio 2013 (pubblicata in G.U., S.O. 9 agosto 2013, n. 186);

VISTA la relazione inoltrata alla Sezione da parte dell'Organo di revisione in ordine al rendiconto 2012;



VISTA la nota istruttoria del 14 agosto 2014 con cui il magistrato incaricato dell'istruttoria richiedeva al Comune di Senigallia chiarimenti ed integrazioni;

VISTA la nota del 23 settembre 2014 a firma congiunta del Presidente del Collegio dei revisori e del Dirigente dell'Area Organizzazione e Risorse Finanziarie;

VISTA la nota del Presidente con la quale è stata convocata la Sezione per la Camera di consiglio del 27 maggio 2015;

UDITO il relatore dott. Marco Di Marco;

PREMESSO

Com'è noto la funzione di controllo avente ad oggetto i bilanci di previsione ed i rendiconti degli Enti locali, intestata dall'art. 1 commi 166 e ss. Legge 266/2005 alle Sezioni Regionali della Corte dei conti, è stata significativamente incisa dal recente D.L. 174/2012, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012 n. 213, che, in uno ad una più generale rivisitazione del sistema dei controlli interni, ha previsto un rafforzamento di quelli esterni sulla gestione, per un verso, mediante l'introduzione di nuovi istituti e, per altro, mediante il rafforzamento di quelli già esistenti anche al fine di conferire una maggiore effettività agli stessi e di potenziare la vigilanza sulla adozione delle misure correttive.

Rilevano, in questa prospettiva, il novellato art. 148 Tuel, e, soprattutto, ai fini che ne occupano, il nuovo art. 148 *bis* Tuel a mente del quale *"Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti esaminano i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi degli enti locali ai sensi dell'art. 1 commi 166 e ss. della Legge 23 dicembre 2005 n. 266, per la verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dall'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'art. 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"* precisandosi come per le verifiche sui rendiconti debba aversi riguardo anche *"alle partecipazioni in società controllate e alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici per la collettività locale e di servizi strumentali all'ente"*.

Per ciò che attiene le c.d. misure correttive ed il successivo monitoraggio sulle stesse, il comma 3 del citato art. 148 *bis* dispone, inoltre, che *"l'accertamento 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 comporta per gli enti interessati l'obbligo di adottare, entro 60 gg dalla (...) pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio"* e che *"tali provvedimenti sono trasmessi alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti che li verificano nel termine di 30 giorni dal ricevimento"* prevedendosi qualora l'Ente non provveda alla trasmissione dei suddetti provvedimenti ovvero in caso di esito negativo che *"è preclusa*

l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria".

La Corte Costituzionale (cfr. sentenza n. 60 del 5 aprile 2013) ha, peraltro, evidenziato come siffatta evoluzione del sistema dei controlli esterni intestati alla Corte dei conti, e la previsione in favore delle Sezioni regionali di controllo di strumenti di tipo inibitorio, risulti compatibile con gli ambiti di autonomia costituzionalmente garantiti agli enti territoriali e con il principio di equiordinazione di cui all'art. 114 della Costituzione posto che, i nuovi controlli al pari di quelli già previsti dall'art. 1 commi 166 e ss Legge Finanziaria 2006, sono finalizzati ad evitare danni irreparabili all'equilibrio di bilancio – assunto a principio positivizzato in plurime disposizioni della nostra Carta fondamentale (cfr. art. 81, 97, 117 e 119 Cost.) – e rinvergono fondamento nella peculiare funzione di presidio assoluta dalla Corte dei conti quale magistratura neutrale ed indipendente, garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico.

Né siffatto potenziamento vale a snaturare o inficiare la natura collaborativa dei controlli di cui trattasi – già positivizzata all'art. 7 comma 7 della Legge 6 giugno 2003 n. 131 ed in maniera univoca ribadita dal Giudice delle leggi (Corte cost. 9 febbraio 2001, n. 37 e 7 giugno 2007, n. 179): ne consegue l'opportunità di segnalare alla attenzione degli Enti anche irregolarità non gravi e criticità, che pur inidonee a fondare una pronuncia di accertamento ex art. 148 *bis* Tuel, appaiono suscettive di incidere sulla sana gestione finanziaria ovvero dar luogo a situazioni di deficitarietà e di squilibrio.

Così ricostruiti il quadro normativo di riferimento e le finalità del presente controllo si illustrano gli esiti delle verifiche svolte precisandosi, peraltro, che l'assenza di specifico rilievo non vale ad integrare implicita valutazione positiva.

CONSIDERATO

L'esame della relazione sul rendiconto 2012 redatta dall'Organo di revisione ai sensi dell'art. 1 commi 166 e ss. della L. 23 dicembre 2005 n. 266 non ha evidenziato irregolarità contabili ascrivibili al novero di quelle per le quali l'art. 148 *bis* Tuel prescrive l'adozione di pronuncia di accertamento.

Nondimeno sono emersi profili critici che, anche in seguito all'esito del contraddittorio, vengono di seguito specificati.

1. RISULTATO DI COMPETENZA ED EQUILIBRI INTERNI

1.1 Il risultato della gestione di competenza 2012 presentava un saldo negativo di 228.677,78.

I risultati della gestione di competenza relativa agli esercizi 2011 e 2012 derivavano dai seguenti risultati parziali:

	2011	2012
Risultato della gestione complessiva, di cui:	-642.579,41	-228.677,78
Risultato della gestione corrente	-415.745,63	-228.677,78

Risultato della gestione in c/capitale	-226.833,78	0,00
--	-------------	------

Il predetto disavanzo della gestione di competenza (€ 228.677,78) deriva soltanto in parte dall'applicazione (per € 164.182,61) dell'avanzo di amministrazione 2011.

Ciò posto, il magistrato incaricato dell'istruttoria richiedeva informazioni in merito alle principali cause che avevano concorso a determinare il risultato negativo della gestione di competenza ed invitava ad esprimere valutazioni in merito alla capacità dell'Ente di recuperare una situazione di stabile equilibrio.

1.2 L'analisi sugli equilibri di parte corrente evidenziava, inoltre, la presenza di entrate a carattere straordinario per € 4.993.213,22 (cfr. Tabella 1.3 del questionario). Tale importo rappresenta il 9,45% del totale delle entrate correnti.

In particolare, sono state utilizzate per finanziare la spesa corrente le seguenti entrate:

- avanzo di amministrazione 2011: € 164.182,61
- entrate da permessi di costruzione (pari al 62,42% del totale): € 1.304.892,63
- recupero dall'evasione tributaria: € 2.114.147,98
- sanzioni per violazione al codice della strada: € 1.410.000,00

Si precisa che alcune delle predette risorse sono caratterizzate da un modesto indice di realizzazione.

Di contro, le spese straordinarie sostenute nel 2012 sono state pari ad € 328.582,00.

1.3 Nella nota del 23.09.2014 l'Amministrazione comunale riferiva che, al netto dell'applicazione dell'avanzo disponibile 2011, il disavanzo di competenza si riduce ad € 64.495,17 e deriva da spese di carattere imprevedibile dovute alle eccezionali nevicate del febbraio 2012.

Veniva evidenziato, inoltre, che la gestione di competenza 2013 ha realizzato un risultato positivo per € 1.110.176,88 ed un avanzo di parte corrente di € 1.129.399,81.

Si trasmetteva, infine, una tabella riassuntiva recante i dati delle riscossioni al 26.08.2014 degli accertamenti 2010, 2011 e 2012 relativi alle entrate derivanti da recupero ICI, TARSU violazioni al codice della strada.

2. AVANZO DI AMMINISTRAZIONE E RESIDUI ATTIVI ULTRA-QUINQUENNALI

2.1 L'esame del risultato di amministrazione mostrava la seguente evoluzione:

	2011	2012
Risultato di amministrazione di cui:	782.857,69	129.755,70
Vincolato	174.962,61	123.054,00
Per spese in c/capitale	241.137,80	0,00
Per fondo ammortamento	0,00	0,00
Per fondo svalutazione crediti	0,00	0,00
Non vincolato	366.757,28	6.701,70

Con specifico riferimento al risultato 2012, veniva riscontrata la presenza di residui attivi relativi ad entrate correnti proprie con anzianità superiore al quinquennio per € 459.469,56 (Titolo I per € 294.549,20 e Titolo III per € 164.920,36) e, quindi, per un importo notevolmente superiore all'intero avanzo di amministrazione.

2.2 Nella nota di risposta del 23 settembre 2014 l'Ente riferiva che l'intero avanzo vincolato di € 123.054,00 era stato destinato al fondo svalutazione crediti e che in sede di consuntivo 2013 l'entità del predetto fondo era stata ulteriormente incrementata fino ad € 450.000,00.

3. PASSIVITA' POTENZIALI

3.1 Nella relazione al rendiconto 2012 l'Organo di revisione sollecitava un puntuale e continuo monitoraggio del contenzioso in atto al fine di prevedere l'accantonamento di fondi a copertura di eventuali passività potenziali.

3.2 Richiesti chiarimenti in merito alle eventuali azioni correttive poste in essere, l'Amministrazione comunale riferiva che il contenzioso in corso, in quanto fondato sulle domande di parte attrice, non poteva giustificare alcun accantonamento di bilancio e che, pertanto, il monitoraggio effettuato dagli uffici è stato condotto esclusivamente a fini conoscitivi.

4. INDEBITAMENTO ED EQUILIBRI INTERNI DI BILANCIO

4.1 Gli oneri del servizio del debito ammontano ad € 4.903.932,13.

Il peso dell'indebitamento incide significativamente sull'equilibrio di parte corrente.

Infatti, il rapporto tra costo del debito e saldo di parte corrente al netto degli oneri finanziari (c.d. indice di sostenibilità economica del debito) è risultato ampiamente superiore al 100%, così come risulta dalla seguente tabella:

Sostenibilità economica del debito	
Descrizione	Importi
Accertamenti correnti	49.386.572,72
Entrate straordinarie	4.993.213,22
Entrate correnti nette (a)	44.393.359,50
Impegni correnti	44.463.831,72
Impegni straordinari	328.582,00
Oneri finanziari per interessi	1.891.198,15
Uscite correnti nette (b)	42.244.051,57
Differenza (d=a-b)	2.149.307,93
Saldo parte corrente al netto oneri finanziari (d = a - b)	2.149.307,93
Oneri finanziari netti per interessi (f)	1.891.198,15
Oneri finanziari per quota capitale (g)	3.012.733,98

Totale costo servizio del debito (h = f + g)	4.903.932,13	
Differenza (i = d - h)	-2.754.624,20	
Percentuale (l = h/d)		228,16%

Veniva riscontrata, inoltre, la presenza di due fidejussioni rilasciate a favore dei seguenti beneficiari:

- Associazione Sport Ribeca 87 per € 30.987,41;
- U.S. Vigor Senigallia ASD per € 499.700,00.

4.3 Nella nota del 23.09.2014 l'Amministrazione comunale precisava di non aver contratto nuovi mutui nell'esercizio 2013 e di non averne programmato l'assunzione per il 2014.

5. LETTERE DI PATRONAGE

5.1 L'istruttoria ha fatto emergere la presenza di una lettera di *patronage* "forte" rilasciata a favore della società *in house* Multiservizi S.P.A. (partecipata dall'Ente al 16,87%) affidataria del servizio idrico integrato.

Gli oneri finanziari figurativi relativi al finanziamento concesso alla società Multiservizi non sono stati inclusi ai fini del calcolo dei limiti di indebitamento di cui all'art. 204 del TUEL.

I documenti di bilancio, inoltre, non recano alcuna informazione in merito alla esistenza dei vincoli derivanti dal rilascio della garanzia, né risultano accantonamenti in bilancio a copertura di potenziali rischi.

5.2 Dalle informazioni riferite con la nota del 23.09.2014 e dall'esame di ulteriore documentazione reperibile sul sito web dell'Ente è emerso che:

- la sottoscrizione della lettera di *patronage* veniva autorizzata con delibera di Consiglio Comunale n. 2 del 28.01.2009 e faceva riferimento ad un finanziamento a breve termine (scadenza 31.12.2010) di € 85.000.000,00 in favore della partecipata Multiservizi S.p.a. per la realizzazione degli investimenti previsti nel piano d'ambito;
- con deliberazione di Consiglio Comunale n. 132 del 01.12.2010, a fronte della necessità della società Multiservizi spa di rinnovare la durata del finanziamento – concesso nella misura di € 80.000.000,00 - fino alla data del 31.12.2011 veniva autorizzata la sottoscrizione di una nuova lettera di *patronage*;
- con successiva deliberazione n. 4 del 25.01.2012 a fronte della rinnovata necessità della società Multiservizi spa di prorogare la durata del finanziamento fino alla data del 31.12.2012, veniva autorizzata la sottoscrizione di un'altra lettera di *patronage* con cui l'Ente confermava la validità e l'efficacia degli impegni assunti in precedenza, fino alla data in cui la società finanziata non avesse integralmente restituito gli importi dovuti;
- con le lettere di *patronage* sottoscritte l'Ente si impegnava, in qualità di azionista della società e di componente dell'A.A.T.O., a: 1) adottare idonei atti amministrativi e

promuovere le azioni necessarie per confermare l'affidamento del servizio idrico integrato alla società Multiservizi spa fino alla scadenza del 2030; 2) prevedere, nei documenti di gara per l'eventuale scelta del nuovo gestore, l'obbligo a carico del subentrante di riconoscere al gestore uscente un indennizzo per le opere non completamente ammortizzate; 3) garantire che nell'amministrazione della Multiservizi spa siano sempre seguiti i criteri della più oculata, sana e prudente gestione per mantenerla in condizioni patrimoniali e finanziarie tali che la stessa possa sempre tempestivamente ed integralmente adempiere ad ogni obbligazione assunta nei confronti degli istituti finanziatori facendo sì, a tal fine che: a) il totale dell'attivo liquidabile / patrimonio contabile al netto degli ammortamenti e dei contributi pubblici a fondo perduto in relazione al servizio idrico integrato della società Multiservizi spa sia sempre maggiore all'indebitamento finanziario; b) i proventi della gestione della società Multiservizi spa siano sufficienti ad assicurare l'integrale servizio del debito; 4) fare in modo che la società Multiservizi spa faccia fronte alle sue obbligazioni nei confronti degli istituti finanziatori.

Non sono state fornite informazioni riguardo al tasso d'interesse praticato dagli istituti finanziari, né riguardo alla data in cui è avvenuta l'integrale restituzione degli importi dovuti.

6. ORGANISMI PARTECIPATI

6.1 L'organo di revisione attestava che i seguenti organismi partecipati direttamente dal Comune di Senigallia presentavano una perdita di esercizio al 31.12.2012:

Organismo Partecipato	Partecipazione	Quota % di partecipazione	Perdita d'esercizio al 31/12
AERDORICA S.p.A.	Diretta	0,075%	- 3.045.411,00
Centro per la Promozione e lo Sviluppo del Territorio ed Agenzia Locale per la Formazione - FOR.MA s.r.l. In liquidazione	Diretta	41,00%	- 5.657,00
CONVENTION BUREAU TERRE DUCALI Soc. Cons. a r.l.	Diretta	8,33%	- 37.744,00
A.A.T.O. N. 2 MARCHE CENTRO - ANCONA	Diretta	8,67%	- 133.745,44

Pertanto, in fase istruttoria si richiedevano informazioni supplementari riguardo alle eventuali ripercussioni che le perdite subite dai predetti organismi partecipati avevano avuto sul bilancio dell'ente.

6.2 Inoltre, la nota informativa predisposta ai sensi dell'art. 6, comma 4 del D.L. 95/2012 evidenziava disallineamenti nei rapporti di debito/credito intercorrenti tra l'Ente locale e le società partecipate Immobiliare BIC s.r.l. e Multiservizi Spa.

In particolare, veniva riscontrata la seguente situazione:

Società Partecipata	Contabilità partecipata		Contabilità Ente	
	Crediti vs. Ente	Debiti vs. Ente	Crediti vs. Società	Debiti vs. Società

Immobiliare B.I.C srl	2.057,00	66.612,00	0,00	0,00
Multiservizi srl	187.604,23	1.361.753,27	1.348.424,95	150.627,72

6.3 In risposta alle richieste istruttorie, l'Amministrazione comunale riferiva che le perdite degli organismi partecipati non avevano avuto riflessi sul bilancio in quanto non erano stati richiesti interventi di ripiano a carico dell'Ente.

In merito ad un credito di € 66.612,00 vantato nei confronti dell'Immobiliare BIC s.r.l. e non rilevato in bilancio, l'Ente riferiva di aver provveduto alla registrazione dell'accertamento nel bilancio 2013 e di aver già incassato l'importo di € 10.000,00 conservando a residuo la differenza.

Anche i rapporti con la società Multiservizi Spa sono stati riallineati nel corso dell'esercizio 2013, fatta eccezione per una differenza residua di € 425,00 relativa a depositi cauzionali in ordine alla quale l'Amministrazione ha riferito di voler provvedere nel corso della gestione 2014, previa verifica dell'effettiva sussistenza del debito nei confronti della società.

RITENUTO

La Sezione, pur riconoscendo l'insussistenza – nei limiti degli accertamenti svolti – di gravi irregolarità contabili, segnala all'attenzione dell'Amministrazione comunale, nell'ottica della sana gestione finanziaria, la presenza di alcuni profili critici in quanto potenzialmente suscettibili di pregiudicare l'equilibrio economico-finanziario dell'Ente negli esercizi futuri.

A. L'accertamento del disavanzo di competenza 2012 ed il conseguente squilibrio di parte corrente si pongono in contrasto con i fondamentali principi stabiliti dal comma 6 dell'art. 162 del D.Lgs. n 267/2000 il quale, nel testo precedente alle modifiche introdotte con il D.Lgs. 126/14, prevedeva che *"il bilancio di previsione è deliberato in pareggio finanziario complessivo. Inoltre le previsioni di competenza relative alle spese correnti sommate alle previsioni di competenza relative alle quote di capitale delle rate di ammortamento dei mutui e dei prestiti obbligazionari non possono essere complessivamente superiori alle previsioni di competenza dei primi tre titoli dell'entrata e non possono avere altra forma di finanziamento, salvo le eccezioni previste per legge."*

Sul punto è opportuno richiamare anche il contenuto dell'art. 193 TUEL in base al quale ogni Ente è tenuto ad effettuare periodicamente un controllo finalizzato a garantire il mantenimento degli equilibri generali di bilancio. In particolare, il comma 2 dell'art. 193 cit. prevede che, allorquando siano a rischio gli equilibri generali di bilancio ovvero i dati della gestione finanziaria facciano prevedere uno squilibrio della gestione di competenza, l'organo consiliare adotta le misure necessarie a ripristinare il pareggio con l'evidente finalità di impedire l'impegno di spese sprovviste di adeguata copertura finanziaria.

La pregnanza di tale attività di verifica è confermata dalla circostanza che, ai sensi dell'art. 147-quinques TUEL introdotto dal D.L. 174/2012, il sistema dei controlli interni deve prevedere una specifica tipologia di controllo avente ad oggetto l'andamento della gestione di competenza, della gestione residui e della gestione di cassa (controllo sugli equilibri finanziari)

"svolto sotto la direzione e il coordinamento del responsabile del servizio finanziario e mediante la vigilanza dell'organo di revisione, prevedendo il coinvolgimento attivo degli organi di governo, del direttore generale, ove previsto, del segretario e dei responsabili dei servizi, secondo le rispettive responsabilità".

Nel quadro normativo che è stato delineato, quindi, il pareggio di bilancio non deve essere soltanto garantito in sede di previsione, ma anche "salvaguardato" nel corso dell'intera gestione.

Le risultanze istruttorie evidenziano che l'Ente non si è attenuto al rispetto di tali norme.

Infatti, l'esame della delibera di salvaguardia degli equilibri di bilancio mostra come in sede - dandosi (erroneamente) atto del permanere degli equilibri di bilancio - non sia stato adottato alcun provvedimento di riequilibrio ch , viceversa, sarebbe stato necessario per assicurare il finanziamento delle spese gi  maturate nell'ambito della gestione per l'emergenza neve.

B. L'equilibrio di parte corrente   stato realizzato grazie ad un elevato utilizzo di entrate straordinarie.

Tale circostanza potrebbe comportare rischi per gli equilibri di medio e lungo periodo.

Infatti, se il "contributo" proveniente dalla gestione straordinaria venisse a mancare l'Ente potrebbe subire uno squilibrio di competenza.

Pertanto,   auspicabile - e in tal senso dispongono anche i principi contabili - ripristinare un equilibrio tra poste straordinarie (attive e passive) affin  le risorse straordinarie di parte corrente siano destinate esclusivamente al finanziamento di spese aventi analoga natura ovvero a spese d'investimento.

C. Anche la presenza di una notevole massa di residui attivi ultra-quinquennali costituisce un potenziale rischio per gli equilibri finanziari dell'ente.

Al riguardo, infatti, deve sottolinearsi la circostanza che l'intero avanzo 2012   costituito da residui attivi di parte corrente (Titoli I e III) con anzianit  superiore al quinquennio. In particolare, l'incidenza dei residui attivi ultra-quinquennali sull'avanzo di amministrazione   pari al 354,10%.

L'entit  del fondo svalutazione crediti   stata determinata nella misura minima prevista dall'art. 6, co. 17 del D.L. 95/2012 (25% dei residui attivi ultra-quinquennali dei Titoli I e III).

Tuttavia, nella particolare fattispecie in esame il Collegio evidenzia il rischio che l'accantonamento effettuato dall'Ente non sia di importo adeguato a garantire il raggiungimento dell'obiettivo posto della norma (evitare la formazione di squilibri finanziari in caso di insussistenze) atteso che l'importo dei residui attivi pi  vetusti supera di gran lunga l'ammontare dell'intero avanzo di amministrazione

Al contempo s'invita l'Ente ad effettuare una costante verifica sui presupposti che giustificano la conservazione nel conto del bilancio di una notevole massa di residui attivi.

Non   superfluo ricordare, sul punto, che in base al costante indirizzo giurisprudenziale delle Sezioni regionali di controllo, al fine di evitare la formazione (e l'impiego) di un avanzo non



corrispondente alla effettiva situazione finanziaria dell'ente, possono essere conservati in bilancio soltanto i residui attivi che hanno una notevole probabilità di essere incassati.

Infatti, l'art. 228 del TUEL dispone che: "Prima dell'inserimento nel conto del bilancio dei residui attivi e passivi l'ente locale provvede all'operazione di riaccertamento degli stessi, consistente nella revisione delle ragioni del mantenimento in tutto o in parte dei residui". Considerata la finalità della norma, la verifica da effettuare deve avere carattere sostanziale in quanto deve mirare a verificare - oltre alla permanenza degli elementi in base ai quali si è proceduto all'accertamento del credito (titolo giuridico, debitore, quantificazione del credito) - anche se la riscossione sia ancora possibile.

D. Non sono stati effettuati accantonamenti per passività potenziali nonostante l'organo di revisione avesse sollecitato, per prevenire possibili squilibri finanziari, lo stanziamento di risorse in tal senso.

Non corso del contraddittorio l'Ente ha riferito che il contenzioso in corso, in quanto fondato su domande di controparte, non avrebbe potuto giustificare alcun accantonamento di bilancio.

Il Collegio ritiene di non poter condividere le argomentazioni dell'Amministrazione.

Benché nella fattispecie le concrete possibilità di accantonare risorse fossero assai limitate a causa della quasi totale assenza di avanzo libero, deve chiarirsi che i contenziosi in corso costituiscono tipiche ipotesi di passività potenziali per l'evidente ragione che la soccombenza in giudizio può comportare oneri a carico del bilancio dell'ente.

Quanto precede è ora esplicitato anche dal nuovo principio contabile che stabilisce che in caso di contenzioso in cui vi sono significative probabilità di soccombere ed in attesa degli esiti del giudizio, l'ente "è tenuto ad accantonare le risorse necessarie per il pagamento degli oneri previsti dalla sentenza, stanziando nell'esercizio le relative spese che, a fine esercizio, incrementeranno il risultato di amministrazione che dovrà essere vincolato alla copertura delle eventuali spese derivanti dalla sentenza definitiva. A tal fine si ritiene necessaria la costituzione di un apposito fondo rischi. Nel caso in cui il contenzioso nasce con riferimento ad una obbligazione già sorta, per la quale è stato già assunto l'impegno, si conserva l'impegno e non si effettua l'accantonamento per la parte già impegnata. L'accantonamento riguarda solo il rischio di maggiori spese legate al contenzioso".

E. Gli oneri per il rimborso dei mutui in ammortamento (quota capitale e quota interessi) incidono pesantemente sugli equilibri di bilancio.

I dati riassunti nella tabella riportata in premessa evidenziano che il saldo della gestione corrente al netto della spesa per interessi (pari ad € 2.149.307,93) non è sufficiente a coprire i costi complessivi del servizio del debito (pari ad € 4.903.932,13). L'equilibrio, pertanto, è stato conseguito grazie all'utilizzo di entrate di carattere straordinario come gli introiti dal recupero dell'evasione tributaria, le sanzioni per violazione del codice della strada e un importo assai consistente di contributi per permesso di costruire.

Al riguardo la Sezione ricorda che, nonostante la normativa consenta il ricorso a risorse straordinarie e ad entrate in c/capitale, v'è un pacifico e consolidato principio di sana gestione

finanziaria secondo il quale l'equilibrio di parte corrente deve essere conseguito al netto delle predette risorse.

Pertanto, benché le recenti modifiche normative abbiano progressivamente allentato i vincoli per l'assunzione di nuovi mutui modificando al rialzo il limite di indebitamento stabilito dall'art. 204 TUEL (cfr. da ultimo l'art. 1, co. 539 della Legge 23.12.2014, n. 190), le future politiche di investimento dell'Ente dovranno essere accompagnate da un'accurata analisi di sostenibilità economica e finanziaria dell'indebitamento che, prendendo in considerazione il saldo complessivo di parte corrente, consenta di verificare la capacità effettiva di sostenerne gli oneri di ammortamento.

F. L'analisi sull'indebitamento è stata completata con l'esame delle garanzie fornite dall'Ente in favore della società partecipata Multiservizi spa mediante la sottoscrizione di una lettera di *patronage*.

Al fine di comprendere i concreti rischi cui si è esposto l'ente locale, è necessario effettuare una breve ricostruzione delle principali caratteristiche dell'istituto.

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

Con la lettera di *patronage* "forte", il patrocinante non si limita ad esternare la propria posizione di influenza, ma assume veri e propri impegni (quale ad esempio quello di salvaguardia della solvibilità della società controllata, o l'impegno a non cedere il controllo nella società partecipata sino all'estinzione del debito).

Quanto precede vale a distinguere con chiarezza la lettera di *patronage* dalla fidejussione (in quanto manca la volontà espressa, richiesta dall'art. 1937 c.c., di garantire l'adempimento nonché l'accettazione della banca), dal mandato di credito (in quanto manca l'assunzione dell'obbligo da parte della banca di far credito al patrocinato) dalla promessa del fatto del terzo (in quanto il *patronnant* assume un'obbligazione in proprio avente per oggetto un *facere* consistente nell'adoperarsi affinché la controllata sia sempre nelle condizioni di poter adempiere alle proprie obbligazioni).

G. Una prima questione concerne l'ammissibilità di un negozio di garanzia atipico (ossia non disciplinato dalla legge) dal momento che l'art. 207 TUEL fa esclusivo riferimento alla possibilità da parte degli enti locali di rilasciare fidejussioni.

Il prevalente orientamento giurisprudenziale ha ritenuto che le garanzie diverse dalla fidejussione, possano essere legittimamente rilasciate soltanto se previste e disciplinate dal regolamento di contabilità. Ciò in quanto l'art. 152 TUEL, nel definire il contenuto del regolamento di contabilità, stabilisce che quest'ultimo può recare una disciplina derogatoria

rispetto a quanto stabilito dall'art. 207 cit. Pertanto, ove previste dal regolamento comunale, sarebbero ammissibili altre forme di garanzia come, ad esempio, la lettera di patronage o la costituzione di pegno (cfr. parere Corte conti Lombardia n. 874/2010; delibera Corte conti Marche n. 4/PRSE/2013).

I riscontri effettuati in sede istruttoria hanno evidenziato che il regolamento di contabilità del Comune di Senigallia non prevede alcuna disciplina integrativa e/o derogatoria rispetto a quanto stabilito dall'art. 207 cit. in materia di garanzie.

Tale circostanza condiziona la legittimità dell'operazione poiché l'Ente avrebbe dovuto far precedere la sottoscrizione della lettera di gradimento da un'apposita modifica regolamentare per introdurre nel proprio ordinamento interno la disciplina degli aspetti più significativi dell'istituto (ad esempio: contenuto degli obblighi ammissibili, soggetti beneficiari, limiti quantitativi etc.).

Peraltro, v'è da segnalare che l'art. 152 TUEL è stato recentemente modificato dal D. Lgs.126/2014. La nuova versione della norma prevede che l'art. 207 non possa più essere oggetto di disciplina derogatoria ad opera del regolamento di contabilità dell'ente. Ne deriva che l'indirizzo giurisprudenziale che ammetteva la legittimità di garanzie atipiche rilasciate dall'ente locale dovrà essere sottoposto ad una revisione critica alla luce del mutato quadro normativo.

H. Si è già avuto modo di precisare che con la lettera di patronage "forte", il patrocinante non si limita ad esternare la propria posizione di influenza, ma assume una vera e propria obbligazione di *facere* affinché, attraverso il concreto esercizio dei poteri del socio, la controllata sia sempre nelle condizioni di poter adempiere alle proprie obbligazioni.

Ciò è quanto puntualmente avvenuto nella fattispecie in esame.

Infatti, nella lettera di gradimento sottoscritta dal Comune di Senigallia l'ente si impegnava, tra l'altro, a garantire che l'amministrazione della società fosse sempre improntata ai criteri di oculata, sana e prudente gestione per consentirle l'adempimento delle proprie obbligazioni nei confronti della banca. In particolare, l'ente si obbligava a garantire che: 1) il totale dell'attivo patrimoniale fosse sempre superiore al debito residuo; 2) i proventi della gestione fossero sempre sufficienti ad assicurare il rimborso del prestito.

Ne discende che la violazione di tali obblighi può esporre l'Amministrazione comunale ad un'azione risarcitoria da parte degli istituti bancari.

Ma v'è di più. Infatti, anche se nella fattispecie manca l'assunzione di un obbligo di stampo fidejussorio da parte del comune (in quanto quest'ultimo non si è impegnato a pagare somme di denaro nel caso in cui, per qualunque motivo, la società controllata non dovesse adempiere il contratto garantito) è stato correttamente sottolineato come l'esercizio di un'azione risarcitoria comporti un rischio contrattuale equiparabile - *tout court* - al rischio di dover pagare l'altrui debito in caso di insolvenza del debitore. E ciò in quanto la quantificazione del danno derivante dall'obbligazione (tipicamente infungibile) di procurare la solvibilità della società patrocinata si tradurrà, prevedibilmente, nell'obbligo di pagare in via risarcitoria un

ammontare pari a quello dei debiti non restituiti (cfr. deliberazione Corte dei conti Sez. Reg. controllo per le Marche n. 4/2013/PRSE).

Dal punto di vista degli effetti finanziari che possono derivare a carico del bilancio dell'Ente, pertanto, la differenza tra una lettera di *patronage* forte (come quella rilasciata dall'Ente) ed una normale garanzia fidejussoria sfuma enormemente fino a scomparire del tutto.

La sostanziale "equivalenza finanziaria" tra i due istituti è sottolineata, del resto, anche dal nuovo principio contabile concernente la contabilità economico patrimoniale degli enti in contabilità finanziaria approvato con il D.Lgs. 126/14 che, nello specificare le informazioni che devono essere inserite tra i conti d'ordine indica, tra le altre, le fidejussioni aggiungendo espressamente che ad esse sono equiparate le lettere di *patronage* forti.

Da quanto precede derivano rilevanti conseguenze sotto il profilo dell'obbligo di copertura finanziaria e del rispetto del limite di indebitamento.

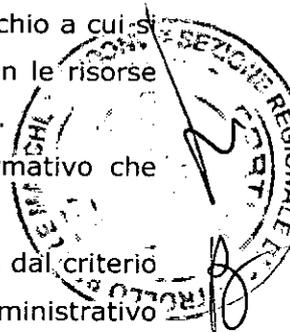
H.1 Con riferimento al primo aspetto la Corte Costituzionale, pronunciandosi sulla legittimità di una legge regionale, ha affermato che la responsabilità a cui si espone un ente pubblico con il rilascio di una garanzia deve trovare adeguata copertura finanziaria, ex art. 81 Cost., sin dal momento della sua emissione nonostante in quel momento il sacrificio patrimoniale ad essa conseguente possa dirsi meramente eventuale (Corte cost., 24 giugno 1961, n. 37).

Benché il precetto costituzionale contenuto nell'art. 81 cit. sia rivolto esclusivamente al legislatore statale e regionale e ponga un limite all'esercizio del potere legislativo (nel superiore interesse dell'equilibrio della finanza pubblica), il Collegio ritiene che il principio di copertura finanziaria ribadito dalla Consulta debba trovare applicazione anche per le garanzie rilasciate, in via negoziale, dagli enti locali. Non v'è dubbio, infatti, che anche il rischio a cui si espone l'ente nel caso di concessione di una garanzia deve essere compatibile con le risorse finanziarie a sua disposizione, così come risultanti dal bilancio di previsione annuale.

I suddetti principi, ovviamente, necessitano di un adattamento al contesto normativo che definisce il sistema finanziario e contabile degli EELL.

Tale sistema, fino alla recente riforma in materia di armonizzazione, era governato dal criterio della competenza finanziaria in base al quale le spese si riconducono al periodo amministrativo in cui sorge l'obbligo di pagare (impegno). Pertanto, in assenza di un obbligo diretto di pagare, l'obbligo di copertura finanziaria di cui si è detto si concretizza nell'obbligo di accantonare parte degli stanziamenti di competenza ad un fondo rischi (cfr. in tal senso il principio contabile n. 3 dell'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali).

Tale obbligo di accantonamento resta confermato anche dopo l'entrata in vigore del D.Lgs. 126/14 che ha introdotto il nuovo criterio della competenza finanziaria potenziata. Infatti, il nuovo principio contabile applicato, nel descrivere il trattamento contabile da assicurare alle garanzie fornite dall'ente a fronte di passività emesse da terzi, stabilisce che: *<<al momento della concessione della garanzia, in contabilità finanziaria non si effettua alcuna contabilizzazione; nel rispetto del principio della prudenza, si ritiene opportuno che nell'esercizio in cui è concessa la garanzia, l'ente effettui un accantonamento tra le spese*



correnti tra i "Fondi di riserva e altri accantonamenti". Tale accantonamento consente di destinare una quota del risultato di amministrazione a copertura dell'eventuale onere a carico dell'ente in caso di escussione del debito garantito>>.

Le risultanze istruttorie hanno evidenziato che a fronte della garanzia rilasciata a favore della Multiservizi spa non è stato effettuato alcun accantonamento.

La prassi seguita dall'Ente, pertanto, alla luce delle considerazioni che precedono non risulta conforme ai principi di sana gestione finanziaria, nonché ai contenuti del nuovo principio della competenza finanziaria in vigore del 1 gennaio 2015.

H.2 Il rischio di esporre l'Ente al pagamento – sia pure in via risarcitoria – di un ammontare pari a quello degli importi non restituiti dal debitore principale comporta anche l'ulteriore conseguenza che le lettere di *patronage* forti, al pari delle fidejussioni, debbono essere considerate ai fini della verifica del limite di indebitamento posto dall'art. 204 TUEL (cfr. deliberazione n. 4/2013/PRSE della Corte dei conti, Sez. Reg. controllo Marche sul tema, parzialmente diverso, di una lettera di *patronage* con contenuto fidejussorio).

Nel prospetto della relazione dell'organo di revisione dedicato alla verifica del limite di indebitamento non sono stati computati gli interessi sull'operazione di finanziamento garantita dal Comune con la lettera di *patronage*. Il calcolo del rapporto tra interessi passivi ed entrate correnti, pertanto, è risultato inficiato dalla predetta esclusione.

Si precisa, in ogni caso, che l'Ente non ha assunto nuovi mutui nel periodo 2010-2014.

I. Un'ultima questione riguarda le modalità di registrazione delle garanzie in discorso per poter assicurare una rappresentazione veritiera e corretta della situazione patrimoniale e finanziaria dell'ente in applicazione del principio internazionale del "*true and fair view*".

In assenza di una specifica disposizione normativa in materia, viene in rilievo la disciplina civilistica che prevede l'iscrizione in calce allo stato patrimoniale delle garanzie prestate direttamente e indirettamente distinguendo fra fideiussioni, avalli, altre garanzie personali e garanzie reali (art. 2424 c.c.).

In applicazione della norma civilista, poi, il principio contabile OIC 22 stabilisce che nella categoria "Garanzie" devono essere ricomprese << *fideiussioni, avalli e le altre garanzie personali (ad esempio, contratti autonomi di garanzia, lettere di patronage forti), nonché ipoteche e pegni*>>.

Si sottolinea, infine, che anche il nuovo principio contabile concernente la contabilità economico patrimoniale degli enti in contabilità finanziaria in vigore dal 1 gennaio 2015 prevede l'indicazione delle garanzie prestate a favore di terzi tra i conti d'ordine e in nota integrativa.

Le risultanze istruttorie hanno evidenziato che:

- i conti d'ordine riportano i soli impegni per opere da realizzare;
- la nota integrativa non contiene alcuna informazione in merito all'esistenza delle garanzie fornite dall'Ente.

Dalla totale assenza di informazioni sull'esistenza e sull'entità delle garanzie erogate in favore della società partecipata (e sui conseguenti rischi che possono derivare a carico dell'Ente) deriva che la rappresentazione della situazione patrimoniale e finanziaria fornita con i documenti di bilancio approvati non è stata pienamente rispettosa dei principi di veridicità e correttezza.

L. L'esame della relazione dell'organo di revisione ha evidenziato che alcune società partecipate dall'Ente hanno registrato una perdita di esercizio.

Il Collegio, pur prendendo atto dell'insussistenza di oneri a carico del bilancio 2012, evidenzia come la presenza di un risultato negativo determini l'erosione del netto patrimoniale e del capitale pubblico investito nell'organismo partecipata. Pertanto, le perdite di esercizio - laddove consistenti e reiterate nel tempo - costituiscono la premessa per futuri interventi di ricapitalizzazione che graveranno sugli equilibri di bilancio dell'Ente socio. In tal senso, quindi, le perdite di esercizio costituiscono - in ogni caso - un rischio per le future gestioni di bilancio. Le considerazioni che precedono sono confermate dai recenti interventi legislativi che, con l'obiettivo di salvaguardare gli equilibri di bilancio degli esercizi futuri, impongono di effettuare in misura proporzionale alla quota di partecipazione accantonamenti annuali in relazione alle perdite non immediatamente ripianate subite dagli organismi partecipati (cfr. art. 1, co. 551 e ss. L. 147/2013).

Sotto altro profilo si osserva che la presenza di ripetuti risultati negativi impone agli enti soci una riflessione sull'adeguatezza del corrispettivo stabilito per il contratto di servizio (che deve essere stabilito in misura tale da rendere possibile - *ex ante* - il raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario) ovvero, in alternativa, sull'efficienza gestionale della società partecipata (che deve assicurare il contenimento dei costi di gestione).

M. Da ultimo, sulla base della nota informativa di cui all'art. 6, co. 4 del D.L. 95/2012, è stato riscontrato un disallineamento delle poste debitorie e creditorie tra l'Ente e due sue società partecipate.

Benché nella fattispecie in esame l'importo dei crediti dell'Ente sia superiore all'importo dei debiti, il Collegio ricorda che il procedimento di riconciliazione delle scritture contabili dell'Ente con quelle degli organismi partecipati riveste una notevole importanza al fine di evitare errori e/o omissioni che potrebbero celare l'esistenza di passività latenti e debiti fuori bilancio destinati a gravare sui futuri equilibri di bilancio.

Si sottolinea, peraltro, che l'art. 6, co.4 cit. è stato abrogato a decorrere dal 1° gennaio 2015, dall'art. 77, comma 1, lett. e), D.Lgs. 23 giugno 2011, n. 118, aggiunto dall'art. 1, comma 1, lett. aa), D.Lgs. 10 agosto 2014, n. 126, contestualmente all'introduzione dell'obbligo di redazione del bilancio consolidato.

Pertanto, a decorrere dal prossimo rendiconto relativo all'esercizio 2015 tutte le informazioni relative alle operazioni interne al gruppo (e, quindi, anche i rapporti di debito credito tra Ente e società partecipata) dovranno essere comunicate all'amministrazione pubblica capogruppo

secondo le direttive da essa impartite (cfr. punto 3.2 del nuovo principio contabile applicato concernente il bilancio consolidato).

Tanto premesso, la Sezione

RACCOMANDA

1. Di monitorare, nell'ambito dei controlli sugli equilibri finanziari, l'andamento della gestione di competenza e, se del caso, adottare le necessarie misure di salvaguardia ai sensi dell'art. 193 TUEL al fine di prevenire risultati negativi della gestione;
2. Di perseguire l'equilibrio della "gestione straordinaria" del bilancio assicurando che le risorse straordinarie siano destinate esclusivamente al finanziamento di spese aventi analoga natura, ovvero a spese d'investimento;
3. Di procedere ad un'accurata analisi dei residui attivi ultra-quinquennali conservanti nel conto del bilancio verificandone la possibilità residua di riscossione;
4. Di provvedere, attraverso l'istituzione di specifico vincolo sul risultato di amministrazione, a costituire un accantonamento per fondo rischi da quantificare in relazione all'entità delle passività potenziali;
5. Di valutare l'assunzione di nuovi mutui alla luce di una preventiva analisi di sostenibilità economica e finanziaria;
6. Di attenersi, per quanto riguarda il rilascio di lettere di *patronage*, ai principi esposti in parte motiva in relazione ai presupposti di legittimità, agli obblighi di accantonamento, al calcolo del limite di cui all'art. 204 TUEL nonché alle modalità di contabilizzazione;
7. Di effettuare un attento monitoraggio sulla gestione e sui risultati contabili degli organismi partecipati al fine di prevenire la formazione di risultati di gestione negativi;
8. Di effettuare, nell'ambito del procedimento di redazione del bilancio consolidato, una preventiva e puntuale verifica delle operazioni infra-gruppo.

DISPONE

Che la presente deliberazione sia trasmessa, in via telematica, al Sindaco, al Consiglio comunale ed all'Organo di revisione del Comune di Senigallia.

Ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. 33/2013 la presente pronuncia dovrà, altresì, essere pubblicata sul sito Internet della Amministrazione comunale secondo le modalità di legge.

Così deliberato in Ancona nella Camera di consiglio del 27 maggio 2015.

Il relatore

Marco Di Marco



Depositata in Segreteria in data

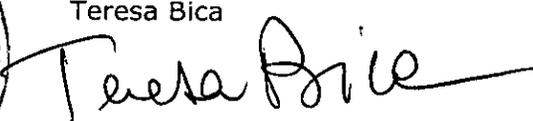
Il direttore della Segreteria

Dr. Carlo SERRA



Il Presidente

Teresa Bica



CORTE DEI CONTI - CODICE UFF. T71



5 DOC. INTERNO N.: 47647522 del 28/05/201