



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO

PER L'UMBRIA

composta dai seguenti magistrati:

Pres.	Benito CARUSO	Presidente
Cons.	Romano DI GIACOMO	Componente
Cons.	Paola COSA	Componente –relatore

nell'adunanza del giorno 22 novembre 2010

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

VISTO il Testo Unico delle leggi sulla Corte dei Conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e le successive modificazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e le successive modifiche ed integrazioni;

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 il decreto legislativo 18 agosto 2000, n.267 (TUEL) e le successive modifiche ed integrazioni;

VISTO l'articolo 1, commi 166, 167 e 168 della legge 23 dicembre 2005, n. 266 recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2006)";

VISTO il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei Conti, approvato con deliberazione delle Sezioni Riunite n. 14/DEL/2000 del 16 giugno 2000 e successive modifiche ed integrazioni da ultimo apportate con deliberazione n.229/CP/2008;

VISTE le Deliberazioni n. 6/AUT/06 del 27 aprile 2006, n. 2/AUT/2007 del 19 marzo 2007, n. 3/AUT/2008 del 21 marzo 2008, n. 6/AUT/2009 del 23 aprile 2009 e n. 9/AUT/INPR/2010 del 16 aprile 2010, con le quali la Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti ha approvato le linee guida corredate dal questionario da utilizzarsi da parte degli Organi di revisione degli Enti locali per la redazione della relazione prevista dal citato comma 166 dell'articolo unico della legge finanziaria per il 2006;

ESAMINATA la relazione dell'Organo di revisione economico-finanziaria sul bilancio di previsione per l'esercizio 2009 del Comune di Gubbio e le risultanze della relativa istruttoria;

LETTA la relazione del magistrato istruttore di deferimento all'esame collegiale delle questioni emerse, depositata agli atti della Sezione in vista dell'odierna adunanza per l'adozione della deliberazione conclusiva dell'istruttoria depositata in atti della Sezione al n. 2473 del 16 novembre 2010;

VISTA l'Ordinanza Presidenziale n. 23/2010, in data 17 novembre 2010 di convocazione della Sezione per l'odierna Adunanza;

UDITO il relatore Cons. Paola COSA;

SENTITA in rappresentanza dell'amministrazione comunale il Vice

Sindaco Maria Cristina Ercoli ed il Responsabile del settore finanziarie dr.

FrancaVilla

Ritenuto in fatto:

da un primo esame della relazione redatta dall'Organo di revisione del Comune di Gubbio sul bilancio di previsione -esercizio 2010-, trasmessa, ai sensi dell'art. 1, comma 166, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, dal predetto Organo di Revisione ed acquisita agli atti della Sezione che, fra l'altro, riporta l'attestazione espressa della mancata rilevazione di gravi irregolarità da parte del predetto Organo di revisione, sono emerse alcune incongruenze nei dati riportati e carenze di elementi informativi, nonché la presenza di specifici aspetti della gestione finanziaria riguardata che richiedevano ulteriori precisazioni ed approfondimenti istruttori.

Pertanto, con nota n.1905, in data 14 settembre 2010, indirizzata all'Organo di revisione e per conoscenza allo stesso Ente Locale, è stato instaurato il contraddittorio, formulando nella predetta nota, le necessarie richieste istruttorie in merito ai punti di seguito elencati:

1 - conferma, alla luce dell'avvenuta approvazione del rendiconto 2009, dei dati contenuti nel prospetto relativo alla verifica degli equilibri di parte corrente ed in conto capitale;

2 - si osserva che le previsioni delle risorse afferenti le voci "contributi per permesso di costruire" e "sanzioni per violazione del codice della strada", se confrontate con gli accertamenti e le riscossioni degli esercizi precedenti, appaiono sovrastimate;

3 - dalle risposte alle domande 8 e 9 risulta che l'Ente ha in programma la realizzazione di opere con il ricorso allo strumento del leasing immobiliare in costruendo, nonché operazioni di project financing, per le quali è già stata prevista l'erogazione di risorse in conto capitale; si chiedono chiarimenti in merito;

4 - dal momento che alla luce della risposta alla domanda 13 risulta che l'Ente ha stanziato in bilancio risorse per finanziare debiti fuori bilancio non ancora riconosciuti, si ritiene utile acquisire elementi informativi in merito;

5 - dalla risposta alla domanda 14 risulta che l'Ente non ha dato avvio alle procedure di ricognizione dell'oggetto delle Società partecipate, né ha adottato le conseguenti delibere, come previsto dall'articolo 3, commi 27-29 della legge Finanziaria 2008; al riguardo, si chiedono elementi informativi in merito alla presenza di società partecipate (anche al di sotto della soglia del 10%) da parte dell'Ente ed agli adempimenti conseguenti,

6 - dalla risposta alla domanda 22 risulta che l'Ente non ha approvato il programma relativo agli incarichi di collaborazione, ai sensi dell'art. 3, comma 55, della legge finanziaria 2008 come modificato dall'art. 46, comma 2, del D.L. n. 112/2008, ciò a fronte della previsione di una somma in bilancio specificamente destinata a tale tipologia di spesa;

7 - si chiede copia della delibera relativa al Piano delle alienazioni e valorizzazioni adottato da codesto Ente, nonché si chiede di poter conoscere lo stato di attuazione delle alienazioni programmate e fino ad oggi realizzate;

Alle predette richieste l'Organo di revisione ha fornito riscontro con nota del 30 settembre 2010, acquisita agli atti della Sezione al prot. n.2049, precisando in merito ai punti sopra elencati quanto di seguito riassunto :

1-Sono confermati i dati già indicati nel prospetto questionario preventivo 2010;

2 - in merito alla sovrastima, per le sanzioni al codice della strada, ad oggi l'importo riscosso è pari al 90% del dato previsionale; mentre per il recupero evasione l'importo iscritto in bilancio di previsione è in funzione alle prevedibili entrate scaturenti dal nuovo piano regolatore;

3 - in riferimento al quesito 8, trattasi di interventi di opere pubbliche, da realizzare con lo strumento leasing immobiliare in costruendo, in particolare ex-seminario vescovile (per € 800.000); Palazzo Palmi (€ 180.000); ampliamento scuola elementare (€ 800.000); cucina mensa centralizzata (€ 500.000). Per il quesito 9, viene rettificata la risposta Sub a) ovvero l'ente ha in essere un project financing per la captazione e sfruttamento del Biogas prodotto dalla discarica di Colognola, e che NON prevede alcuna erogazione in conto capitale da parte dell'Ente (nel questionario si rispondeva SI). Con atto n. 62 del 13 marzo 2008, è stato approvato il progetto per un costo complessivo di € 1.288.266. In data 11 febbraio 2009 sono iniziati i lavori e il 27 novembre 2009 i lavori sono stati ultimati. Ad oggi l'impianto non è in funzione in quanto l'ENEL deve realizzare la connessione all'impianto, prevista per novembre 2010;

4 - il riconoscimento di debito (per € 7.000) riferito a due sentenze esecutive, è stato riconosciuto dall'ente e le relative delibere sono state trasmesse alla Procura della Corte dei conti;

5 - in merito al mancato avvio della ricognizione delle partecipate, il revisore non ha fornito alcuna chiarimento. Mentre sulle società cui il comune

partecipa ha fornito l'elenco, con indicazione della rispettiva quota di partecipazione;

6 - in riferimento agli incarichi di collaborazione l'ente non ha approvato il programma perché non stipula contratti di collaborazione;

7 - a fronte dell'importo da realizzare secondo il piano vendite (€ 2.749.799), l'ente ha iscritto in bilancio € 1.819.580. Ad oggi a seguito del primo bando sono stati aggiudicati lotti per € 258.600.

Al fine di completare l'istruttoria anche con l'amministrazione comunale interessata è stata inviata nota in data 12 novembre 2010 prot. n. 2427 con la quale sono stati chiesti ulteriori elementi e precisazioni in merito ai punti di seguito indicati:

1. notizie in merito all'eventuale adozione della delibera ai sensi dell'art.193 del TUEL e copia della delibera medesima;

2. si osserva l'utilizzo di entrate di natura straordinaria per il conseguimento degli equilibri in fase previsionale e si chiedono notizie aggiornate in merito al monitoraggio delle stesse;

3. si osserva la presenza di debiti fuori bilancio riconosciuti dall'ente e si chiedono informazioni in merito all'eventuale presenza di debiti non ancora riconosciuti;

4. elementi informativi in merito allo stato della procedura prevista dalle vigenti disposizioni relative alle società partecipate dal Comune;

5. si prende atto della mancata adozione del programma relativo all'affidamento di incarichi a soggetti estranei all'amministrazione e si chiede conferma delle argomentazioni fornite in proposito dall'organo di revisione dell'Ente;

6. informazioni in merito allo strumento del leasing in costruendo utilizzato per interventi compresi nel piano delle OOPP;

7 elementi informativi in merito allo stato di attuazione del Piano delle alienazioni, tenuto conto del fatto che avrebbero dovuto essere venduti immobili per euro 2.749.700,50 e che, secondo quanto riferito dall'organo di revisione, al 27 settembre u.s. risultavano aggiudicati lotti per complessivi euro 258.600,00.

L'Amministrazione comunale di Gubbio ha fornito, con nota acquisita agli atti della Sezione al n. 2490 del 17 novembre 2010, gli elementi informativi e le precisazioni che in sintesi si riportano di seguito:

. 1. il Consiglio comunale dell'ente ha adottato la delibera n. 158 del 30 settembre 2010 per la salvaguardia degli equilibri di bilancio;

2. per quanto attiene alle voci di entrata di natura straordinaria destinate a coprire spese correnti: i permessi a costruire previsti per complessivi euro 300.000,00 sono stati incassati per euro 188.00,00; i canoni concessori previsti per complessivi euro 400.000,00 sono stati fino ad ora accertati per euro 138.931,60 ;

3. non risultano debiti fuori bilancio da riconoscere;

4. i competenti Servizi dell'amministrazione comunale sono ancora impegnati nella raccolta degli elementi informativi per la predisposizione della delibera ricognitiva delle partecipazioni in società funzionali alle competenze istituzionali dell'ente;

5. vengono ribadite le argomentazioni fornite in merito alla mancata adozione della delibera in materia di affidamento di incarichi a soggetti estranei all'amministrazione;

6. il leasing in costruendo è stato affidato con procedura di gara aperta per il solo appalto relativo all'ampliamento di un edificio scolastico;

7. per quanto attiene alle alienazioni immobiliari l'importo inserito nel bilancio di previsione è pari a euro 2.749.700,50 ed alla data odierna sono state aggiudicate vendite per un importo complessivo pari ad euro 2.206.160,00.

DIRITTO

Le norme contenute nei commi 166, 167 e 168 dell'art. 1 della legge 23 dicembre 2005, n.266 (legge finanziaria per il 2006) danno attuazione ai principi contenuti nell'art. 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131 e si collocano nella direzione del progressivo riconoscimento alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti del ruolo istituzionale di garanti della corretta gestione delle risorse pubbliche, nell'interesse dei singoli Enti territoriali e dell'intera comunità nazionale. Ciò nel quadro di un controllo di carattere collaborativo, compatibile con l'autonomia degli Enti, costituzionalmente tutelata, che non si limita ad un esame per così dire a consuntivo della gestione ma investe anche l'esercizio finanziario nel suo divenire, trasformandosi in un monitoraggio costante delle gestioni degli enti locali, che porti in emersione in primis ad opera degli organi di revisione, chiamati alla compilazione della relazione sul bilancio di previsione, non solo le gravi irregolarità che si siano appalesate ma anche gli aspetti di criticità emergenti e suscettibili di un vaglio particolare e continuato in vista della conservazione degli equilibri di bilancio individuati in sede previsionale.

Il controllo svolto dalle Sezioni Regionali in attuazione delle citate disposizioni della legge finanziaria per il 2006 definito collaborativo, in quanto si esplica nell'adozione di pronunce che non hanno finalità di carattere interdittivo o sanzionatorio ma che sono tese a rendere un servizio di informazione e vaglio obiettivi in favore delle assemblee elettive nonché a stimolare l'adozione da parte degli organi rappresentativi degli enti delle misure ritenute opportune al fine di preservare gli equilibri di bilancio anche intervenendo alla stregua di quanto disposto dall'art.11, commi 2 e 3, della legge 4 marzo 2009, n.15 , deve potersi concludere con la segnalazione ai destinatari esclusivi, individuati nei Consigli degli enti locali interessati, di eventuali gravi irregolarità ma anche di comportamenti difformi dai canoni della sana gestione finanziaria individuati dai principi di buona amministrazione, riaffermati anche dalla recente giurisprudenza costituzionale, che possano in qualche misura pregiudicare l'effettivo raggiungimento e la conservazione degli equilibri di bilancio costruiti in fase previsionale.

In questo senso costituiscono minaccia alla tenuta degli equilibri non solo il mancato rispetto dei vincoli imposti dal Patto di stabilità interno in tutte le sue componenti ed il mancato rispetto dei limiti quanti - qualitativi imposti dalle norme riguardanti il ricorso all'indebitamento da parte degli enti locali, ma anche l'errata quantificazione di entrate in misura rilevata ripetutamente esuberante nei precedenti esercizi, il ricorso per la formazione degli equilibri a poste di non ripetibile utilizzazione a fronte di uscite di carattere permanente, l'errata contabilizzazione di alcune poste strategicamente rilevanti e

l'eventuale presenza di oneri sommersi derivanti dalla gestione di società partecipate o dall'emergere di passività potenziali.

Il controllo di regolarità contabile ai sensi delle citate disposizioni della legge finanziaria 2006, come più volte ribadito dalla Corte, si fonda sul rapporto fra le Sezioni regionali di controllo e gli organi di revisione degli enti che, pur conservando la natura giuridica di organi di controllo interno, hanno assunto il compito di trasmettere alle suddette Sezioni di controllo le informazioni necessarie alla verifica dei bilanci di previsione e dei rendiconti come richiesti in apposite linee guida, adottate dalla Sezione delle Autonomie con delibera annuale che adegua il relativo questionario alle novità normative in materia finanziario - contabile *medio tempore* intervenute.

Si ritiene opportuno ribadire ancora una volta l'importanza, nell'ambito dell'attività istruttoria svolta dalla Sezione per il controllo di regolarità contabile, del ruolo affidato dalle norme all'organo di revisione finanziario contabile dell'ente, con il quale deve potersi instaurare una proficua sinergia, volta all'ottemperanza nei confronti delle assemblee elettive del compito di informazione sull'effettiva situazione finanziaria dell'ente.

L'attività di verifica svolta si inserisce nel contesto dell'audit finanziario contabile e coinvolge la posizione del singolo ente anche nell'ottica di assicurare che la gestione finanziaria programmata sia rispettosa delle disposizioni qualificate dallo stesso legislatore come principi di coordinamento della finanza pubblica, in quanto i risultati attesi si collocano nell'ambito degli obiettivi di carattere generale che attengono al rispetto dei vincoli imposti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea.

In ordine alla gestione considerata ed, in particolare, alle previsioni dell'esercizio 2010, occorre evidenziare che sono emersi, dagli elementi dell'istruttoria condotta, profili di criticità suscettibili di riflettersi negativamente sull'andamento della gestione in corso e sul mantenimento degli equilibri individuati in sede di bilancio di previsione che è necessario sottoporre all'attenzione dell'Amministrazione.

Com'è noto l'art. 162, comma 6, del d.lgs. n. 267/2000 prevede per gli enti locali l'obbligo di deliberare il bilancio di previsione in pareggio finanziario complessivo ed il successivo art. 193 dispone che tale pareggio e tutti gli equilibri stabiliti in bilancio per la copertura delle spese correnti e per il finanziamento degli investimenti, secondo le regole contabili fissate dal TUEL, dal Regolamento di contabilità dell'Ente e dai principi contabili vengano rispettati non solo al momento dell'approvazione del bilancio di previsione, ma anche nel corso della gestione e nelle successive variazioni di bilancio.

Regola aurea dei bilanci pubblici, al fine di non trasferire alle generazioni future gli oneri delle gestioni presenti, è quella di rafforzare il margine differenziale fra entrate e spese correnti, più la quota capitale del rimborso prestiti, e di garantire l'effettività degli equilibri, il che significa fra l'altro limitare l'impiego di risorse straordinarie per la spesa corrente.

A tal fine, si rammenta che per quanto concerne il conseguimento e la conservazione degli equilibri di bilancio il principio di effettività comporta, fra le altre cose, la necessità di limitare l'impiego di risorse straordinarie per la spesa corrente ordinaria, ma anche di evitare l'insorgenza di debiti fuori bilancio, nonché di procedere all'accertamento

delle entrate in base al principio di prudenza che significa per l'ente poter disporre di risorse certe, definite ed esigibili oltre che di integrità per cui l'accertamento deve essere operato in corrispondenza e per l'ammontare del singolo credito maturato nell'esercizio. A ciò deve aggiungersi l'importanza di evitare la sovrastima di entrate o la sottostima di spese che comportino presumibilmente un risultato d'amministrazione di segno negativo, di provvedere all'eliminazione, nella gestione dei residui, di quelli attivi relativi a crediti di dubbia o difficile esigibilità, nonché la necessità di garantire la conservazione dei fondi vincolati che sono parte dell'avanzo, riconducendoli alla loro reale consistenza.

Per quanto riguarda le partecipazioni societarie del comune com'è noto la perdurante preoccupazione di un utilizzo improprio dello schema societario da parte delle pubbliche amministrazioni per eludere i vincoli imposti dal Patto di stabilità e per aggirare le regole in materia di tutela della concorrenza e del mercato ha spinto il legislatore all'emanazione di specifiche disposizioni in materia contenute nei commi 27, 28 e 29 dell'art.3 della legge 24 dicembre 2007, n.244 (legge finanziaria per il 2008), tese a limitare l'ambito dell'oggetto delle partecipazioni consentite in società la cui attività sia inerente alla missione istituzionale dell'ente azionista e dunque rientri nella produzione di beni e servizi di interesse generale strettamente necessari al perseguimento delle finalità istituzionali dell'ente stesso.

Rientra nell'esclusiva competenza del Consiglio Comunale, organo deputato all'adozione della delibera di autorizzazione, verificare caso per caso quali finalità il Comune intenda perseguire con lo specifico strumento

societario e se queste rientrano o meno fra i compiti riservati all'ente dalle vigenti disposizioni dell'ordinamento e del proprio statuto .

A tal proposito deve rammentarsi che, ai sensi dell'art.19, comma 2 lett. a) del D.L. n.78/2009, l'ente locale è tenuto a trasmettere le delibere adottate ai sensi della citata disciplina alle competenti Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti.

A quanto sopra deve aggiungersi che l'esigenza di contenimento dei costi legati al fenomeno delle partecipazioni societarie unita al rischio di elusione effettiva degli obblighi imposti dal legislatore con la legge finanziaria del 2008 hanno comportato, nell'ambito della manovra finanziaria per il 2010, l'introduzione di un divieto espresso, ai sensi dell'art.14, comma 32, del D.L. 31 maggio 2010 convertito in legge n.122/2010, per i Comuni con popolazione al di sotto dei 30.000 abitanti di costituire società e la previsione di un obbligo per gli stessi, con le dovute eccezioni ed entro il termine del 31 dicembre 2011, di liquidazione delle predette società già costituite e di cessione delle eventuali partecipazioni.

Alla luce delle citate disposizioni appare quanto mai necessario da parte del Comune l'osservanza puntuale delle disposizioni della LF 2008, ancora una volta richiamate, in vista dell'adozione delle ulteriori misure di contenimento previste dalla manovra 2010 anche alla luce della razionalizzazione in atto dell'esercizio delle funzioni fondamentali da parte dei comuni medio piccoli in forza di quanto previsto dal citato art.14, comma 30 del D.L. 31 maggio 2010 convertito in legge n.122/2010.

In merito al contratto di leasing finanziario in essere, il Collegio ritiene di voler sottolineare alcuni aspetti inerenti il trattamento contabile dell'operazione di leasing finanziario, alla luce della giurisprudenza formatasi in materia e segnatamente della delibera n.1139/2009 della Sezione di controllo per la Lombardia, che ha colto nel predetto negozio giuridico, la cui disciplina si rinviene nell'art.160 bis del d.lgs. 13 aprile 2006, n.163, gli elementi che lo rendono potenzialmente strumento di elusione dei vincoli di finanza pubblica, in primis dei limiti fissati per i Comuni inadempienti al Patto, ai sensi degli artt. 77 bis e ter della legge n.133/2008.

In questo senso è fondamentale, anche alla luce della disciplina dettata dall'art.3, comma 15 *ter* del d.lgs. 13 aprile 2006, n. 163, poter riconoscere all'intervento il carattere di operazione di partenariato pubblico privato sulla base del fatto che il rischio della costruzione dell'opera (rischio di costruzione) deve poter ricadere sul soggetto realizzatore ed a quest'ultimo deve poter essere addossato anche l'ulteriore rischio relativo alla domanda, cioè all'utilizzo dell'opera, ovvero alla disponibilità dell'opera da parte degli utilizzatori finali. In assenza di due dei suddetti parametri l'operazione non può essere considerata realmente partenariato pubblico privato e, pertanto, poiché nel leasing immobiliare, come osservato dalla Sezione Lombardia, una buona parte dei rischi ricadono in effetti sull'ente, deve presumersi che tale strumento vada considerato alla stregua di una forma di indebitamento ed in quanto

tale assoggetta ai limiti dell'art.204 del TUEL ed ai vincoli del Patto di stabilità.

Appare opportuno, inoltre, prendere in considerazione l'aspetto della convenienza economica dell'operazione che deve essere posta opportunamente a confronto con le altre possibili alternative rappresentate dall'accensione di mutui, ovvero dal ricorso al finanziamento della Cassa DDPP, ciò in considerazione del costo dell'operazione e dei canoni . Questi ultimi, peraltro, secondo la struttura del bilancio definita dal DPR n.194/1996, la codifica SIOPE ed i principi contabili trovano attualmente allocazione in bilancio al Titolo I intervento 4 "utilizzo di beni di terzi" delle uscite ed il loro ammontare complessivo può risultare molto elevato. Oltre a ciò è necessario che il Comune valuti attentamente ed in modo accurato il costo dell'operazione anche in un'ottica di lungo periodo ed il meccanismo di determinazione dell'ammontare degli oneri finanziari relativi all'operazione di *leasing* in grado di produrre effetti non precisamente quantificabili risulta potenzialmente in grado di esporre l'Ente a ricadute negative sull'equilibrio dei propri conti.

Conclusivamente, al riguardo, pur tenendo nella debita considerazione il valore dell'operazione in argomento quale valido strumento per la realizzazione di opere pubbliche la cui legittimità ha trovato pieno riconoscimento da parte del legislatore nell'ambito della disciplina dei contratti pubblici e pur riconoscendo la valenza economica dell'operazione da rinvenirsi nella realizzazione di un'opera pubblica da parte di una pubblica amministrazione senza l'esborso iniziale di ingenti

capitali, devesi evidenziare la necessità di un uso di tale strumento innovativo della finanza pubblica nella logica dei principi generali di buon andamento e non solo della liceità quanto della capacità dello stesso di perseguire gli obiettivi pubblicistici che devono sempre essere sottesi all'agire della pubblica amministrazione.

Conclusivamente, il Collegio,

DELIBERA

di segnalare al Consiglio Comunale di Gubbio le osservazioni contenute in parte motiva.

ORDINA

che la presente delibera venga rimessa, a cura della Segreteria della Sezione, al Presidente del Consiglio comunale di Gubbio per le conseguenti valutazioni di quest'ultimo e, per conoscenza, al Sindaco ed all'Organo di revisione dell'ente.

Le determinazioni che saranno eventualmente assunte dal Consiglio comunale verranno comunicate a questa Sezione regionale di controllo.

Così deliberato nella camera di consiglio del 22 novembre 2010

Il Relatore

Il Presidente

Cons. Paola Cosa

Pres. Benito Caruso

Depositato in Segreteria il

30 novembre 2010

firmato Di Iorio