

Deliberazione n. 40 /2016/PRSP



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati:

dott. Marco Pieroni	presidente f.f.;
dott.ssa Benedetta Cossu	consigliere (relatore);
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 n. 14 del 16 giugno 2000, e modificato con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004 e con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 dell'11 giugno 2008;

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

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

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



Visto l'art. 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, che fa obbligo agli organi di revisione degli enti locali di inviare alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti apposite relazioni in ordine ai bilanci di previsione ed ai rendiconti degli enti medesimi;

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

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

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

Viste le linee-guida predisposte dalla Corte dei conti per la redazione delle relazioni inerenti i rendiconti degli esercizi 2012 e 2013, approvate dalla Sezione delle autonomie, rispettivamente, con deliberazioni nn. 18/AUT/2013/INPR del 12 luglio 2013 (pubblicata nel supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale n. 186 del 9 agosto 2013) e 11/SEZAUT/2014/INPR del 15 aprile 2014, depositata il 18 aprile 2014 (pubblicata nel Supplemento Ordinario alla Gazzetta Ufficiale n. 38 dell'8 maggio 2014);

Considerato che le linee-guida ed il questionario relativo al rendiconto 2012 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. 0005321 del 2 dicembre 2013 e che le linee-guida ed il questionario relativo al rendiconto 2013 sono stati trasmessi ai sindaci dei comuni dell'Emilia-Romagna e, per il loro tramite, agli organi di revisione economico-finanziaria con lettera di questa Sezione regionale di controllo prot. n. 0004974 del 13 ottobre 2014;

Presa visione delle relazioni inviate a questa Sezione regionale di controllo della Corte dei conti predisposte dall'Organo di revisione del comune di BOLOGNA (BO);

Viste le deliberazioni di questa Sezione n. 146/2014/INPR dell'11 giugno 2014 e n. 110/2015/INPR del 24 giugno 2015, con la quale sono stati approvati, rispettivamente, i criteri di selezione dei questionari concernenti il rendiconto 2012 e 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 P.G. n. 308031 del 7 ottobre 2015, n. 399638 del 22 dicembre 2015, n. 73762 del 2 marzo

2015, n. 121864 del 13 aprile 2016;

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

Vista l'ordinanza presidenziale n. 19 del 15 aprile 2016 con la quale è stata convocata la Sezione per la camera di consiglio del 20 aprile 2016;

Udito nella camera di consiglio del 20 aprile 2016 il relatore Benedetta Cossu;

premessato che

dalle relazioni dell'organo di revisione del Comune di BOLOGNA relative ai rendiconti 2012 e 2013 e dall'esito dell'attività istruttoria svolta emergono le seguenti irregolarità:

- 1. Riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi in discordanza con quanto previsto dall'articolo 14 DPCM 28/12/2011;**
- 2. Mancata asseverazione da parte degli organi di revisione delle società partecipate della nota informativa contenente le discordanze tra debiti e crediti reciproci tra l'Ente e le società.**

Fatto

1. Con nota del 17 settembre 2015 il magistrato istruttore chiedeva informazioni, oltre che su profili che nel corso dell'istruttoria sono stati chiariti, anche sui seguenti punti riferiti al questionario sul **rendiconto 2012**:

- trasmissione della delibera del Consiglio Comunale di riaccertamento straordinario dei residui ex art 14 DPCM 28/12/2011, corredata dei relativi allegati e delle determine dei dirigenti dei settori comunali competenti;

In relazione ai dati contenuti nel questionario relativo al **rendiconto 2013** si chiedevano, tra gli altri, chiarimenti sui dati inseriti nella banca dati degli Organismi Partecipati, all'interno di SIQUEL, banca dati che risultava incompleta nella parte riferita alla spesa a favore degli organismi partecipati, e non aggiornata, in quella relativa all'affidamento dei servizi.

Si chiedeva una revisione dei dati inseriti, nonché circostanziati chiarimenti sui seguenti punti:

- in merito alle perdite d'esercizio conseguite in uno o più esercizi dagli organismi partecipati FONDAZIONE TEATRO COMUNALE, BOLOGNAFIERE S.P.A., ASP POVERI VERGOGNOSI e FONDAZIONE ALDINI VALERIANI, si



chiedeva di chiarire le cause, le conseguenze per l'Ente e gli interventi attuati o programmati;

- in relazione alle discordanze tra debiti e crediti reciproci con alcuni organismi partecipati di cui alla nota informativa anno 2013, si chiedeva se si fosse provveduto alla riconciliazione.

Con nota del 5 ottobre 2015 il Comune trasmetteva la delibera del Consiglio odg 344/12 e relativi allegati mediante la quale, a seguito di indicazione dei settori competenti, era stato approvato il riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi ex art. 14 DPCM 28.12.2011.

Venivano altresì forniti chiarimenti sugli organismi partecipati, soprattutto su quelli che avevano registrato perdite in uno o più esercizi (Fondazione Teatro comunale, Bologna Fiere Spa, ASP Poveri vergognosi, Fondazione Aldini Valeriani).

2. Con successiva nota istruttoria del 3 dicembre 2015 si chiedevano ulteriori chiarimenti sui seguenti profili:

- 
- con riferimento ai dati finali dell'operazione di riaccertamento straordinario dei residui ex art. 14 DPCM 28/12/2011 indicati nella delibera del Consiglio n. 344/2012, si chiedeva di integrare le informazioni relative al successivo completamento della revisione avvenuta in sede di predisposizione del rendiconto della gestione per l'esercizio 2012, specificando le ragioni per le quali sono stati indicati importi diversi al Punto 1 Sezione I del questionario sul consuntivo 2012 per le voci *"residui attivi cancellati in quanto non correlati ad obbligazioni giuridiche perfezionate"* e *"residui passivi cancellati in quanto non correlati ad obbligazioni giuridiche perfezionate"*. Si chiedeva, altresì, di indicare (ove non emergesse da quanto sopra richiesto) l'importo complessivo dei residui attivi e passivi cancellati in quanto ritenuti insussistenti. Si invitava, altresì, l'Ente a trasmettere gli atti propedeutici (determine dirigenziali) al riaccertamento dei singoli residui relativi a:
 - a)** Residui attivi e passivi cancellati perché ritenuti insussistenti;
 - b)** Residui attivi di cui ai capitoli E35250-000 (codice 3033700), E35870-205 (codice 3053900), E40200-050 (codice 4014000), E46410-000 (codice 4034350);
 - c)** Residui passivi di cui ai capitoli U01000-050 (codice 1010103), U15000-000 (codice 1010808), U74460-000 (codice 208101), U74460-050 (codice 208101).

Con nota del 22 dicembre 2015 PG 399638, il Comune di Bologna forniva i seguenti chiarimenti.

In relazione all'operazione di riaccertamento straordinario dei residui precisava che *"nel corso dell'esercizio 2012 i residui attivi e passivi sono stati oggetto di revisione straordinaria di cui alla deliberazione sopracitata (i.e. deliberazione del Consiglio O.d.g. 344/12 del 17/12/12), sulla base della comunicazioni pervenute dai vari settori comunali ed in sede di predisposizione del rendiconto 2012 si è altresì proceduto ad aggiornare il riaccertamento dei residui attivi e passivi anche ai fini della costituzione del Fondo pluriennale vincolato"*.

Quanto ai capitoli di entrata e di uscita interessati dall'operazione di riaccertamento straordinario dei residui l'Ente, pur non avendo prodotto la documentazione giustificativa, ha fornito le seguenti informazioni:

a) capitolo E35250-000: minor accertamento per euro 1.301.471,38.

Quota interessi connessa a rimborso rateizzato del debito confluita in una successiva rimodulazione di rimborso del debito residuo;

b) capitolo E40200-050: minor accertamento per euro 14.460.793,17.

Quota corrispondente a proventi per concessione di aree alla CAAB S.c.p.a. per i quali è stata concessa rateizzazione del debito. Sulla base del nuovo principio contabile le entrate oggetto di rateizzazione sono da imputare agli esercizi in cui scadono le specifiche rate;

c) capitolo E35870-250: minor accertamento per euro 673.900.

Contributo revocato dalla Fondazione CARISBO;

d) capitolo E46410-000: minor accertamento per euro 57.726,30.

Riduzione di entrata e di uscita di pari importo riferito a progetto di incentivazione all'utilizzo delle bici elettriche che ha riscontrato scarso interesse;

e) capitolo U01000-050: residui cancellati per euro 386.888,43. Impegni

dell'anno 2011 che si riferivano a gettoni di presenza dei consiglieri comunali e di quartiere, a missioni degli organi istituzionali e a rimborsi ai datori di lavoro degli eletti che, a seguito delle elezioni comunali avvenute a maggio del 2011, dopo periodo di commissariamento, sono risultati non più necessari per il funzionamento del Consiglio e delle Commissioni consiliari;

f) capitolo U15000-000: residui cancellati per euro 1.018.221,30.

Impegni che si riferivano a iniziative che, in base alle disposizioni



previste dal d.lgs. 118/2011, non avevano i presupposti per la loro conservazione;

- g) capitolo U74460-000 e U74460-050: residui cancellati, rispettivamente, per euro 712.339,60 e per euro 420.178. Impegni che si riferivano al co-finanziamento ministeriale e dell'ente di un progetto relativo alla mobilità urbana che, in base alle disposizioni previste dal d.lgs. 118/2011, non avevano i presupposti per la loro conservazione.

Infine, in relazione alla domanda di cui al punto 1.10.10 della Sezione II del questionario sul rendiconto 2013, precisava che, a differenza del 2012, nel corso del 2013 l'Ente non ha richiesto la reiscrizione dei residui perenti nel bilancio regionale e statale.

3. Ulteriori chiarimenti sono stati richiesti con nota del 18 febbraio 2016.

In particolare - premesso che dalla documentazione trasmessa nel corso dell'istruttoria era emerso che il Comune di Bologna ha svolto l'operazione di riaccertamento straordinario in più fasi - si chiedevano: a) le ragioni per le quali i risultati delle predette operazioni (riaccertamento straordinario e ordinario) sono stati considerati unitariamente; b) gli importi dei residui attivi "stralciati" (i.e. eliminati) dalle scritture contabili in quanto crediti insussistenti (ove esistenti) e gli importi dei residui attivi "reimputati", in quanto non correlati ad obbligazioni giuridiche perfezionate, nei rispettivi esercizi di scadenza in ossequio al principio della competenza finanziaria rafforzata; c) le modalità e i tempi con i quali tutte le poste contabili attive e passive che sono state oggetto dell'attività di riaccertamento straordinario sono state reimputate nei relativi esercizi di scadenza; d) qualora la reimputazione dei residui attivi e passivi non fosse avvenuta subito dopo l'operazione di riaccertamento straordinario, come richiesto dall'articolo 14, n. 1, lett. a) DPCM 28.12.2011, le modalità con le quali è stato determinato e quantificato il fondo pluriennale vincolato; e) la determinazione del risultato di amministrazione al 31 dicembre del primo anno di sperimentazione a seguito dell'applicazione del principio della competenza finanziaria potenziata così come previsto dall'articolo 14, comma 1, lett. c) DPCM 28.12.2011.

In relazione ai residui passivi si chiedeva di indicare le ragioni per le quali nella tabella di cui al punto 1 della sezione I del questionario sul rendiconto 2012, alla riga "residui passivi cancellati in quanto non correlati ad obbligazioni giuridiche perfezionate", è stato indicato l'importo di euro 183.264.001,34 e non

la differenza tra il predetto importo ed il fondo pluriennale vincolato, indicato nel predetto punto del questionario, pari ad euro 159.317.402,36. Tale ultimo importo del fondo pluriennale vincolato peraltro sembra essere comprensivo degli effetti della gestione di competenza 2012 (cfr. integrazione al punto 1.8 allegato enti in sperimentazione e pag. 30 della Relazione al rendiconto della gestione dell'esercizio finanziario 2012).

Con nota di risposta del 2 marzo 2016 PG. 73762, il Comune ribadiva che, con la deliberazione consiliare Odg 344 del 17/12/2012, si è provveduto alla revisione straordinaria dei residui attivi e passivi ai sensi dell'articolo 14 DPCM 28.12.2011, effettuato alla data del 20 novembre 2012 e alla eliminazione dei residui attivi e passivi, con riserva di completare la revisione in sede di predisposizione del rendiconto della gestione 2012. L'aggiornamento di tale operazione, effettuato in sede di predisposizione del rendiconto 2012, ha comportato complessivamente per l'esercizio 2012 alla cancellazione di residui attivi per euro 38.697.329,31.

L'Ente, inoltre, affermava che *"nell'operazione di riaccertamento del rendiconto 2012 non è stata effettuata alcuna reimputazione dei residui attivi agli anni successivi"*.

Proseguiva precisando che i crediti eliminati, definiti insussistenti e inesigibili, sono stati determinati in euro 15.586.100 di cui euro 9.000.000, relativi al rimborso da parte dello Stato delle spese sostenute per gli uffici giudiziari, per il quale in base al nuovo criterio contabile l'entrata "è stata prevista in base alla rendicontazione contabile approvata dal Ministero l'anno successivo al sostenimento delle spese. Per altri crediti, pari ad euro 15.762.264,55, l'esigibilità era riferita ad esercizi successivi al triennio di riferimento (a decorrere dal 2016), per il credito d'imposta sui dividendi di società ex aziende municipalizzate per euro 10.991.179,96, la reiscrizione è avvenuta successivamente nel bilancio di previsione 2013-2015 ed utilizzato per la realizzazione di infrastrutture necessarie al miglioramento dei servizi pubblici di cui all'art. 6 del d.l. 22 giugno 2012, n. 83 convertito con modificazioni nella legge 7 agosto 2012, n. 134. Infine i crediti compensati da economie di spesa o da Fondo svalutazione crediti sono stati determinati in euro 4.949.112,95.

L'ente ha contestualmente individuato i residui passivi per i quali era necessaria la reiscrizione attraverso il Fondo pluriennale vincolato che è stato determinato da residui per euro 143.197.836,09, suddivisi in parte corrente per euro 9.553.192,25 e in conto capitale per euro 133.644,643,84.

4. Con nota del 13 aprile 2016 PG. 121864, il Comune - in risposta



alla richiesta di questa Sezione con nota prot. 2647 del 7 aprile 2016 – inviava memoria illustrativa riguardante il riaccertamento straordinario dei residui e la verifica dei crediti e debiti tra Comune e società partecipate.

In particolare, per il primo aspetto precisava che *"l'operazione di riaccertamento in occasione del rendiconto 2012, al fine dell'adeguamento alle disposizioni stabilite dai nuovi principi contabili, ha comportato l'eliminazione di molti crediti, per alcuni dei quali l'esigibilità era riferita ad esercizi successivi al triennio di riferimento in corso. Pertanto, nel rispetto dei nuovi principi contabili non essendo stato possibile effettuare la reimputazione dei residui attivi nel triennio di riferimento, si è provveduto all'inserimento delle poste di entrata negli esercizi effettivi dei rispettivi bilanci di previsione successivi."*

"A tutt'oggi i crediti eliminati in occasione del rendiconto 2012 ad esigibilità differita sono stati già inseriti tutti nei rispettivi bilanci di previsione a seconda della loro effettiva esigibilità e per molti è già anche avvenuto il relativo incasso".

Per il secondo aspetto precisava che *"la verifica dei debiti e crediti fra il Comune e le società partecipate al 31/12/2012 e al 31/12/2013 è stata regolarmente asseverata dal Collegio dei Revisori dei conti dell'ente e conservata agli atti."*

Considerato in diritto

1. I controlli di regolarità ex art. 1, comma 166, l. n. 266/2005.

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

Detto controllo, ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità, si affianca, completandolo, al controllo sulla gestione in senso stretto che, avendo ad oggetto l'azione amministrativa nel suo complesso e servendo ad assicurare che l'uso delle risorse pubbliche avvenga nel modo più efficace, economico ed efficiente, tralascerebbe di occuparsi anche degli aspetti di natura finanziaria e della struttura e della gestione del bilancio che, viceversa,

costituiscono l'oggetto del controllo ex art. 1, comma 166, l. 266/2005 (Corte cost. 7 giugno 2007, n. 179 e 9 febbraio 2011, n. 37).

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

Tanto l'adozione di specifiche pronunce di grave irregolarità contabile, quanto la segnalazione di irregolarità non gravi ovvero di sintomi di criticità, hanno lo scopo di riferire all'organo elettivo e di dare impulso alle opportune misure correttive, la cui congruità potrà essere valutata dalla Sezione nell'ambito del controllo sull'intero ciclo di bilancio.

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



Inoltre, il d.l. 10 ottobre 2012, n. 174 convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 dicembre 2012, n. 213 ha, tra l'altro, ulteriormente potenziato la vigilanza sull'adozione delle misure correttive prevedendo, all'art. 3, comma 1, lettera e), che l'accertamento da parte delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti di *"squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spesa, della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria, o del mancato*

rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno comporta per gli enti interessati l'obbligo di adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio. Tali provvedimenti sono trasmessi alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti che li verificano nel termine di trenta giorni dal ricevimento. Qualora l'ente non provveda alla trasmissione dei suddetti provvedimenti o la verifica delle Sezioni regionali di controllo dia esito negativo, è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria."

2. L'armonizzazione contabile degli enti in sperimentazione.

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

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

Il Comune di Bologna ha aderito alla fase di sperimentazione mediante la delibera di Giunta n. 149 del 13.12.2011 ed è stato inserito tra gli enti sperimentatori con il predetto DPCM del 25 maggio 2012.

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

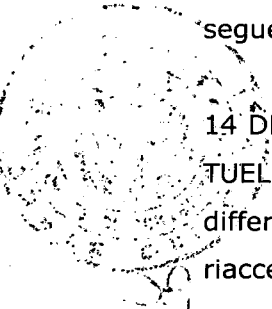
In particolare, l'articolo 14 D.M. cit., rubricato "riaccertamento dei residui all'avvio della sperimentazione", ha previsto che: "1. Nel primo esercizio di sperimentazione, gli enti di cui all'articolo 3 (i.e. gli enti ammessi alla sperimentazione) che adottano la contabilità finanziaria provvedono: a) al riaccertamento dei propri residui attivi e passivi, con esclusione di quelli derivanti dall'ambito sanitario, al fine di eliminare quelli cui non corrispondono obbligazioni perfezionate e scadute alla data del 31 dicembre del primo esercizio di sperimentazione. Per ciascun residuo eliminato in quanto non scaduto sono indicati gli esercizi nei quali l'obbligazione diviene esigibile, secondo i criteri individuati nel principio applicato della contabilità finanziaria (allegato n. 2 del presente decreto)"; b) all'eventuale costituzione in entrata, nel secondo esercizio di sperimentazione, del fondo per la copertura degli impegni pluriennali derivanti da obbligazioni sorte negli esercizi precedenti (cd. fondo pluriennale vincolato), di importo pari alla differenza tra i residui passivi ed i residui attivi eliminati ai sensi della lettera a) -se positiva. Il fondo costituisce copertura alle spese re-impegnate con imputazione all'esercizio della sperimentazione e agli esercizi successivi. Gli enti che riaccertano i propri residui attivi e passivi al fine di eliminare quelli che non corrispondono ad obbligazioni perfezionate e scadute alla data del 1° gennaio dell'esercizio di avvio della sperimentazione costituiscono il fondo pluriennale vincolato fin dal 2012; c) alla conseguente determinazione del risultato di amministrazione al 31 dicembre del primo anno di sperimentazione, a seguito dell'applicazione del principio di competenza finanziaria di cui agli allegati n.1 e 2; d) ad accantonare una quota dell'avanzo di amministrazione, al fondo svalutazione crediti. L'importo del fondo è determinato secondo i criteri indicati nel principio applicato alla contabilità finanziaria. Tale vincolo di destinazione opera anche se il risultato di amministrazione non è capiente o è negativo (disavanzo di amministrazione); e) al ri-accertamento e al re-impegno delle entrate e delle spese eliminate ai sensi della lettera a) in quanto non corrispondenti ad obbligazioni giuridicamente perfezionate scadute alla data del 31 dicembre, con imputazione all'esercizio del bilancio annuale o uno degli esercizi successivi in cui l'obbligazione diviene esigibile secondo i criteri individuati nel principio applicato alla contabilità finanziaria (allegato n. 2 al presente decreto). La copertura finanziaria delle spese re-impegnate cui non corrispondono entrate ri-accertate nel medesimo esercizio è effettuata attraverso il fondo pluriennale vincolato."



2.1. Riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi.

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

All'esito della complessa istruttoria svolta è emerso che il Comune ha proceduto al riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi ai sensi dell'articolo 14 DPCM 28.12.2011 in due fasi. Nella prima è stata adottata la delibera del Consiglio comunale n. 344 del 17 dicembre 2012, mediante la quale l'operazione di riaccertamento è stata svolta sino alla data del 20 novembre 2012, con riserva di completarla in sede di predisposizione del rendiconto della gestione per l'esercizio 2012. L'elenco dei capitoli di entrata e di uscita interessati dalla predetta operazione, corredati da una motivazione sintetica, è allegato alla predetta delibera. In sede di predisposizione del rendiconto 2012 approvato con delibera del Consiglio n. 269 il 22 aprile 2013 è stata completata la revisione dei residui attivi e passivi a seguito della quale sono emerse le seguenti risultanze.



Il totale dei **residui attivi** oggetto di riaccertamento straordinario ex art. 14 DPCM 28.12.2011 (35.933.377,66) e di riaccertamento ordinario ex art. 228 TUEL (2.763.944,65) è pari ad euro **38.697.332,31** (tale importo deriva dalla differenza tra minori riaccertamenti per euro 47.426.657,49 e maggiori riaccertamenti per euro 8.729.335,18).

All'operazione di riaccertamento straordinario che gli enti in sperimentazione erano chiamati ad effettuare, come previsto dall'articolo 14 DPCM 28.12.2011, *"nel primo esercizio di sperimentazione"*, sarebbe dovuta seguire, per ciascun residuo attivo esaminato, il mantenimento nelle scritture contabili per i crediti esigibili nel 2012, la definitiva cancellazione di tutti i crediti ritenuti - dai responsabili dei servizi, sulla base di una accurata e esaustiva motivazione - insussistenti e/o inesigibili, oppure la reimputazione nell'esercizio in cui il credito sarebbe venuto a scadenza e divenuto esigibile secondo i criteri individuati nel principio applicato della contabilità finanziaria (all. 2 DPCM 28.12.2011).

Contrariamente a tali principi, il Comune di Bologna ha dichiarato (cfr. nota di risposta al secondo supplemento istruttorio PG 73762 del 2.3.2016) che *"nell'operazione di riaccertamento del rendiconto 2012 non è stata effettuata alcuna reimputazione di residui attivi agli anni successivi"*.

Nella tabella che segue, desunta dal questionario sul rendiconto 2012 compilato dall'Organo di revisione dell'Ente emerge che nessun residuo attivo oggetto di riaccertamento straordinario sia stato reimputato ad esercizi successivi (in cui sarebbe divenuto esigibile) in quanto è stato confermato l'importo a 0 della relativa riga (c).

RESIDUI ATTIVI CANCELLATI IN QUANTO NON CORRELATI AD OBBLIGAZIONI GIURIDICHE PERFEZIONATE (A)	(-)	38.697.322,31
RESIDUI PASSIVI CANCELLATI IN QUANTO NON CORRELATI AD OBBLIGAZIONI GIURIDICHE PERFEZIONATE (B)	(+)	40.066.165,25
RESIDUI ATTIVI CANCELLATI IN QUANTO REIMPUTATI AGLI ESERCIZI IN CUI SONO ESIGIBILI (C)	(-)	0
RESIDUI PASSIVI CANCELLATI IN QUANTO REIMPUTATI AGLI ESERCIZI IN CUI SONO ESIGIBILI (D)	(+)	143.197.836,09
FONDO PLURIENNALE VINCOLATO (E) = (D) - (C)	(-)	143.197.836,09
EFFETTI DEL RIACCERTAMENTO STRAORDINARIO DEI RESIDUI SUL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE (F) = (A) + (B) - (C) + (D) - (E)	(=)	1.368.842,94

Fonte: questionario sul consuntivo 2012 – versione 3 – Comune di Bologna

Nella nota di risposta del 2 marzo 2016, il Comune ha precisato che 9 mln di euro relativi al rimborso da parte dello Stato delle spese sostenute per gli uffici giudiziari, sono stati eliminati in quanto in precedenza l'entrata veniva prevista contestualmente alla spesa, mentre dal 2013 in poi l'entrata è stata prevista in base alla rendicontazione approvata dal Ministero l'anno successivo al sostenimento delle spese.

Ulteriori indicazioni sono state fornite per il credito di imposta sui dividendi di società ex municipalizzate pari ad euro 10.991.179,96, che "è stato iscritto nel bilancio di previsione 2013-2015".

Per l'importo di euro 15.762.264,55 (di cui 14.460.793,17 relativi alla quota di concessione delle aree alla società CAAB e 1.301.471,38 riferiti agli interessi ricapitalizzati) il Comune ha precisato che "il rimborso era previsto a decorrere dall'anno 2016 sulla base del piano di cui alla deliberazione consiliare O.D.G. 250/2006 del 18/2/2006". La reimputazione di tali residui all'esito dell'operazione di riaccertamento straordinario avrebbe dovuto essere operata in quanto già nella predetta delibera consiliare era prevista una rateizzazione del credito dal 2016 al 2020 ed in quanto, secondo il principio contabile applicato n. 3.5. dell'allegato 4/2 del DPCM 28.11.2011, l'accertamento di entrate rateizzate oltre il termine di 12 mesi è effettuato nell'esercizio in cui l'obbligazione sorge con imputazione agli esercizi in cui le rate scadono.

La mancata trasmissione - richiesta con nota istruttoria del 3 dicembre 2015 - degli atti propedeutici alla determinazione dei residui attivi ritenuti insussistenti in quanto inesigibili non ha consentito di verificare le ragioni delle determinazioni assunte dall'Ente. Nella delibera di riaccertamento straordinario O.d.G. 344 del 17/12/2012 emergono gli importi di: "1) euro 2.219.782 relativi



ad entrate a destinazione vincolata eliminati a seguito della conclusione dell'attività o dell'intervento finanziato dal contributo o trasferimento di risorse, compensati da economie di spese; 2) euro 2.243.367,95 residui risultanti insussistenti a seguito della determinazione del credito in tempi non coerenti con la predisposizione dei consuntivi. Tali minori entrate sono compensate dal complesso delle economie. Ed inoltre, dalla relazione della Giunta al rendiconto della gestione dell'esercizio finanziario 2012 (cfr. pagina 31) emergono ulteriori crediti che sono stati dichiarati insussistenti, pari ad euro 6.026.180,08.

Il totale dei **residui passivi** oggetto di riaccertamento straordinario ex art. 14 DPCM 28.12.2011 (-29.539.536,99) e ordinario ex art. 228 TUEL (-153.724.464,35) è pari ad euro 183.264.001,34, di cui 143.197.836,09 sono quelli da reimputare (e che sono stati fatti confluire nel fondo pluriennale vincolato) ed euro 40.066.165,25 che sono stati cancellati in quanto non correlati ad obbligazioni giuridiche perfezionate.

La Sezione osserva che la mancata reimputazione dei residui attivi nelle scritture contabili dell'Ente che, all'esito dell'operazione di riaccertamento straordinario ex art. 14 DPCM 28.12.2011 avrebbero dovuto essere reimputati secondo i nuovi principi contabili applicati, oltre a non essere conforme ai principi di veridicità e trasparenza dei bilanci pubblici secondo i quali tutte le poste attive e passive devono essere rappresentate nei predetti documenti, nonché al principio della competenza finanziaria rafforzata, non ha consentito la corretta determinazione del fondo pluriennale vincolato, posta contabile rappresentata dalla differenza tra i residui passivi e i residui attivi (se positiva) da reimputare ai pertinenti esercizi secondo la logica dell'esigibilità.

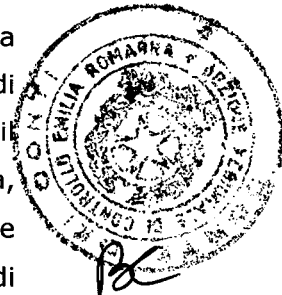
La Sezione evidenzia, altresì, che l'operazione di riaccertamento svolta dal Comune di Bologna è stata preceduta da un'analisi dei singoli residui da parte dei responsabili dei servizi dell'Ente che non è stata formalizzata in specifici atti dai quali sarebbero dovute emergere, in modo analitico, le ragioni della sussistenza dei requisiti per il mantenimento/cancellazione/reimputazione (con eventuale svalutazione del credito di difficile esigibilità). Le sintetiche indicazioni fornite dai responsabili dei servizi sono confluite nel documento allegato alla delibera del Consiglio n. 344/2012 di riaccertamento straordinario. Tale modalità operativa non ha consentito di svolgere la verifica, seppur a campione dei capitoli di entrata e di spesa (in totale, per l'entrata euro 16.493.890,85 e per la spesa 2.537.627,33) selezionati con la nota istruttoria del 3 dicembre 2015, delle ragioni poste alla base delle decisioni assunte dall'Ente.

– **La conciliazione crediti-debiti tra Comune di Bologna e società partecipate.**

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

Il Comune di Bologna ha allegato al rendiconto dell'esercizio 2013 - e trasmesso a questa Sezione regionale di controllo nel corso dell'istruttoria svolta sui questionari relativi al 2012 e 2013 - la nota informativa di cui alla citata disposizione normativa.

Da tale documento si evince che: a) sono state considerate le società di qualsiasi tipo, nelle quali il Comune di Bologna detiene una partecipazione diretta (in totale 16), a prescindere dalla percentuale di partecipazione; b) non sono state considerate le partecipazioni di secondo livello, né gli enti di natura non societaria; c) per ogni società sono stati estrapolati, a cura dei settori di riferimento, i rapporti credito-debito risultanti dalla contabilità del Comune ed il relativo esito è stato inviato per conferma e/o integrazione alle singole società, richiedendo un riscontro a firma del Direttore Amministrativo o del legale rappresentante della società; d) l'asseverazione dei dati da parte della società di revisione delle società non è stata richiesta. Il Settore finanzia e bilancio del Comune ha poi verificato che quanto dichiarato dai settori corrispondesse effettivamente alle registrazioni contabili.



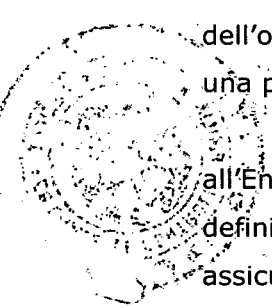
Nella nota informativa trasmessa emergono le seguenti situazioni:

- a) debiti e/o crediti registrati nelle scritture contabili dell'Ente rispetto ai quali, a seguito della richiesta da parte dell'Ente, non vi è stato alcun riscontro da parte della società partecipata. Si tratta, in particolare, dei debiti del Comune di Bologna per euro 10.670,95 nei confronti della Bologna Servizi Cimiteriali srl; dei debiti del Comune di Bologna nei confronti di CUP 2000 spa per euro 128.023,27;
- b) debiti e/o crediti registrati nelle scritture contabili dell'Ente rispetto ai quali la società non ha fornito riscontro, ma i crediti del Comune risultano pagati e i debiti reimputati in esercizi futuri in ossequio al principio della competenza

finanziaria potenziata (caso ATC spa) o interamente pagati (Fiere Internazionali di Bologna);

c) debiti e/o crediti registrati nelle scritture contabili dell'Ente rispetto ai quali, a seguito della richiesta di riscontro da parte del Comune di Bologna, sono rimasti da verificare alcuni importi (FBM spa, Se.Ri.Bo. srl, TPER spa).

In ordine al profilo della mancata asseverazione dei dati da parte dell'organo di revisione delle società partecipate, la Sezione deve rilevare il mancato rispetto della disposizione di cui all'articolo 6, comma 4, d.l. 95/2012 (disposizione applicabile *ratione temporis*, oggi sostituita dall'articolo 11, comma 6, lett. j, d.lgs. 118/2011, come modificato dal d.lgs. 126/2014) in quanto i dati forniti dalle società partecipate, contrariamente a quanto previsto dalla richiamata disposizione normativa, non sono stati asseverati dagli organi di revisione delle società partecipate. Sul punto è di recente intervenuta la Sezione delle autonomie che, con deliberazione n. 2/2016/QMIG, ha stabilito che, sia nel vigore della vecchia disciplina prevista nel richiamato art. 6, comma 4, d.l. 95/2012 sia della nuova disciplina dettata dall'articolo 11, comma 6, lett. j, d.lgs. 118/2011, è sempre necessaria la doppia asseverazione dei debiti e dei crediti da parte dell'organo di revisione dell'ente territoriale e di quello dell'organismo controllato al fine di evitare eventuali incongruenze e garantire una piena attendibilità dei rapporti debitori-creditori.



In relazione ai mancati riscontri da parte delle società si raccomanda all'Ente di individuare strumenti idonei sia al fine di poter addivenire ad una definitiva riconciliazione delle partite debitorie e creditorie, sia al fine di assicurare quell'esigenza di trasparenza e veridicità delle risultanze di bilancio dell'ente locale e del bilancio consolidato che quest'ultimo deve redigere ai sensi dell'articolo 147-quater, comma 4 e 233-bis TUEL.

Oltre alle precedenti gravi irregolarità contabili la Sezione rileva la sussistenza delle seguenti criticità:

– **Organismi partecipati che hanno registrato perdite di esercizio.**

In relazione alla rilevante perdita di esercizio registrata nel 2013 dall'ASP Poveri Vergognosi (-1.7171.961 euro) il Comune, in sede istruttoria (cfr. nota del 7.10.2015, prot. n. 308031), si è limitato a rilevare che la predetta perdita deriva da un aumento dei costi della produzione e da sopravvenienze passive che non hanno portato alcuna conseguenza diretta sul Comune di Bologna. E' stato inoltre precisato che il 2013 è stato l'ultimo esercizio di attività distinta del

predetto organismo, confluito dall' 1/1/2014 nell'ASP-Città di Bologna, a seguito dell'unificazione con l'ASP Giovanni XXIII.

Quanto poi alle reiterate perdite di esercizio registrate nel triennio 2011-2013 dalla Fondazione Aldino Valeriani, organismo partecipato dal Comune di Bologna con una quota pari al 31,9%, è stato precisato (cfr. nota del 7.10.2015, prot. 308031) che i risultati negativi derivano da cause strutturali riferite al settore di attività nel quale l'organismo opera, costituito dalla formazione rivolta ad imprese nel campo della meccanica e della automazione industriale. Il Comune ha, altresì, precisato che, con altri due soci fondatori, ha condiviso un progetto di ristrutturazione che ha comportato la fusione con un altro ente di formazione (COFIMP). Il contributo del Comune di Bologna è consistito nella rinuncia al canone di locazione che la Fondazione corrisponde per i locali di proprietà del Comune nei quali svolge la propria attività per il periodo 2 trimestre 2012 sino al 31.12.2013, per un ammontare totale di euro 180.000.

La Sezione osserva che le perdite di esercizio che si realizzano nella gestione di organismi, quali le Asp o le Fondazioni, che pur non avendo né scopo di lucro, né finalità di produrre utili da distribuire ai soci, comportano una progressiva erosione del patrimonio netto dell'organismo partecipato con possibili ripercussioni negative sul bilancio dell'ente locale qualora sia chiamato in qualità di socio fondatore, a ricostituire il fondo di dotazione al fine di evitare l'estinzione del predetto organismo.

– **Residui passivi perenti regionali e statali.**

Il Comune non ha richiesto nel corso del 2013 la reiscrizione nel bilancio statale e regionale dei residui dichiarati perenti e corrispondenti a residui attivi del proprio bilancio. Viceversa, il Comune ha dichiarato di aver adottato nel 2012 iniziative rispetto a crediti (contributi e trasferimenti) vantati nei confronti dello Stato.

Tutto ciò premesso, la Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, in esito all'istruttoria eseguita sui **rendiconti 2012 e 2013**, nei termini e con le considerazioni di cui in motivazione, ai sensi degli artt. 1, comma 166 e ss. della legge 23 dicembre 2005, n. 266, e dell'art. 148 bis, commi 1, 2 del TUEL

accerta

- che il Comune di Bologna (ente in sperimentazione dal 2012), non ha proceduto, all'esito dell'operazione di riaccertamento straordinario ex art. 14 DPCM 28.12.2011, alla reimputazione di residui attivi secondo il nuovo principio della competenza finanziaria potenziata di cui all'allegato



2 del DPCM citato come meglio specificato al punto 2.1 della parte in diritto, né ad indicare le ragioni in base alle quali sono stati stralciati dalle scritture contabili i residui attivi ritenuti insussistenti ed inesigibili;

- che non è stata richiesta, in difformità all'art. 6, comma 4, d.l. 95/2012, l'asseverazione dei rapporti debitori-creditori da parte dell'organo di revisione delle società partecipate indicate nella parte in diritto al punto 3;
- che entrambe le predette risultanze costituiscono gravi irregolarità contabili ai sensi dell'articolo 148-bis TUEL rispetto alle quali non viene richiesta all'Ente l'adozione di misure correttive, in quanto, in relazione alla prima, i residui attivi non reimputati sono stati contabilizzati nei bilanci di previsione degli esercizi successivi e, in relazione alla seconda, l'Ente si adeguerà al rispetto della disposizione normativa che prescrive la doppia asseverazione nelle note informative che verranno allegate ai rendiconti degli esercizi finanziari successivi;

accerta, altresì,

- che alcuni organismi partecipati di natura non societaria indicati nella parte motiva hanno registrato nel 2013 rilevanti perdite di esercizio; che il Comune non ha richiesto nel 2103 la reiscrizione nel bilancio statale e regionale dei residui perenti, corrispondenti a residui attivi del proprio bilancio;

dispone

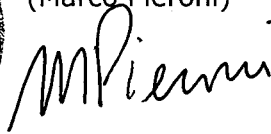
- che copia della presente deliberazione sia trasmessa alla Procura della Corte dei conti per la Regione Emilia-Romagna in relazione all'eventuale profilo di danno conseguente alla cancellazione di residui attivi in quanto ritenuti inesigibili ed insussistenti, in assenza di dimostrazione dei presupposti;
- che copia della presente deliberazione sia trasmessa - mediante posta elettronica certificata - al Comune di BOLOGNA 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 20 aprile 2016.

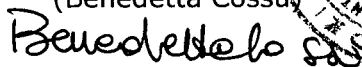
Il presidente f.f.

(Marco Pieroni)



Il relatore

(Benedetta Cossu)



Depositata in segreteria il 27 aprile 2016.

Per il direttore di

segreteria

(Annarita Sinigaglia)

