



Delibera<sup>189</sup>zione n. 189/2014/PRSP

**CORTE DEI CONTI**  
**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO**  
**PER LE MARCHE**

Nella adunanza pubblica del 19 novembre e nella Camera di consiglio del 16 dicembre 2014  
composta dai magistrati:

- Cons. Andrea LIBERATI - Presidente f.f.
- Primo Ref. Valeria FRANCHI - Componente relatore
- Primo Ref. Marco DI MARCO - Componente

LEGGE 266/2005

**RENDICONTO ESERCIZI 2011/2012**  
**PROVINCIA DI PESARO URBINO**

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;

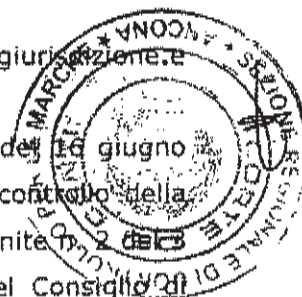
VISTA la deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei conti n. 14 del 19 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti come modificata, dapprima, con le deliberazioni delle Sezioni Riunite n. 1 del 17 luglio 2003 e n. 1 del 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 2011 ed il bilancio di previsione 2012, approvate dalla Sezione delle Autonomie giusta deliberazione n. 10/AUT/2012/INPR in data 12 giugno 2012 (pubblicata in G.U., S.O. 24 luglio 2012, n. 171);



VISTE le "Linee-guida" predisposte dalla Corte dei conti per la redazione delle relazioni inerenti al 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);

VISTE le relazioni inoltrate alla Sezione da parte dell'Organo di revisione in ordine ai rendiconti 2011 e 2012;

ESAMINATA la documentazione pervenuta e gli elementi emersi in istruttoria nonché quelli acquisiti anche in via officiosa;

VISTE le deduzioni formulate dall'Ente con note prot. 1756 del 5 giugno 2013 e prot. n.2839 del 10 ottobre 2014 afferenti rispettivamente al rendiconto per gli esercizi 2011 e 2012;

VISTA la nota del Presidente f.f. con la quale è stata convocata la Sezione per la Camera di consiglio del 4 novembre 2014;

VISTA la comunicazione della Sezione in data 5 novembre 2014, prot. 3171, con quale sono state trasmesse alla Provincia di Pesaro Urbino le conclusioni del magistrato istruttore nelle quali vengono analiticamente enucleati i profili ritenuti meritevoli di ulteriori verifiche e con la quale ed è stata convocata l'adunanza collegiale del 19 novembre 2014;

ESAMINATA la documentazione trasmessa dall'Ente in data 13 novembre 2014 e acquisita agli atti con prot. 3302 del 14 novembre 2014;

ESAMINATA la memoria integrativa trasmessa dall'Ente datata 14 novembre 2014, pervenuta alla Sezione in data 17 novembre 2014 e acquisita agli atti con prot. n. 3321 pari data;

UDITI i rappresentanti dell'Ente nell'adunanza pubblica del giorno 19 novembre 2014, nelle persone del: Segretario Generale Dott.ssa Rita Benini, Dirigente dei Servizi finanziari Dott. Adriano Gattoni, Funzionario ai Tributi Dott. Fabio Baccheschi.

VISTA la nota del Presidente f.f. con la quale è stata convocata la Sezione per l'odierna Camera di consiglio;

UDITO il relatore dott.ssa Valerja Franchi;

#### **PREMESSO**

Come 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, altresì, previsto un rafforzamento di quelli esterni sulla gestione, per un verso, mediante l'introduzione di nuovi istituti e, per altro, mediante la implementazione 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 entro 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 ai 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 assolta 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 delle relazioni redatte dall'Organo di revisione ai sensi dell'art. 1 commi 166 e ss della L. 23 dicembre 2005 n. 266, come richiamate in epigrafe, ha evidenziato profili critici - ~~che~~ permangono tali all'esito del contraddittorio scritto e degli ulteriori chiarimenti forniti dall'Amministrazione in occasione della pubblica adunanza - come di seguito specificati:

#### **1. Risultato della gestione di cassa**

Nell'ambito di una lettura complessiva dei dati rilevanti ai fini degli equilibri di bilancio, sono stati svolti accertamenti in relazione al conseguimento delle entrate con specifico riferimento alla gestione dei residui attivi ed al relativo tasso di realizzazione.

A tal riguardo sono state rilevate, nell'esercizio 2012, riscossioni per complessivi € 22.508.722,28, che rapportate al volume dei residui conservati per € 91.153.694,02 hanno determinato un limitato tasso di realizzazione (24,69%).

Chiesti chiarimenti in ordine alle iniziative assunte dall'Ente al fine di ottimizzare le riscossioni delle entrate, l'Amministrazione ha, in via generale, rappresentato di essersi attivata per il conseguimento dei crediti vantati.

Con riferimento a specifiche poste creditorie ha evidenziato come la Regione Marche, solo nel 2014, abbia provveduto a saldare quanto dovuto in relazione al POR/FSE 2000-2006 per un importo pari ad € 8.998.295,48 e come, nel corso degli esercizi 2013-2014, il credito IVA inerente il Trasporto Pubblico Locale, relativo agli anni 2012 e retro, pari a 3,2 milioni di euro sia stato quasi completamente incassato.

Infruttuose, di contro, le iniziative volte al recupero dei crediti vantati nei confronti dello Stato atteso che, ad oggi, il Ministero non ha ancora disposto i relativi pagamenti a favore dell'Ente.

#### **2. Risultato della gestione di competenza e risultato di amministrazione**

Nell'ambito delle verifiche al rendiconto 2012 è stato acclarato un significativo disavanzo della gestione di competenza pari ad € 1.153.564,54 nonché un evidente risultato negativo derivante dalla gestione corrente pari ad € 9.614.450,57, prossimo alla percentuale di incidenza del 12% sul totale delle entrate correnti certificate in € 80.258.517,56.

Richiamate le deduzioni dell'Organo di revisione circa le modalità di copertura di tale disavanzo, è stato richiesto di fornire chiarimenti in ordine alle azioni poste in essere dall'Ente volte a garantire il mantenimento degli equilibri di bilancio, attesa la natura straordinaria delle entrate, a tal fine, utilizzate (applicazione di quota parte dell'avanzo di amministrazione, delle entrate da plusvalenza da alienazione di beni patrimoniali - in parte destinate alla riduzione del debito - e di altre entrate straordinarie) ed i potenziali rischi per i futuri equilibri di bilancio.

D'altro canto, nella medesima prospettiva, rilevato che, alla stregua dell'accertato risultato negativo della gestione di competenza, il complessivo risultato di amministrazione è

significativamente condizionato dal volume dei residui attivi, sono stati chiesti elementi conoscitivi circa la effettiva riscuotibilità dell'elevato ammontare dei crediti afferenti i residui attivi conservati al Titolo II, tra i quali risulta attestato un credito relativo ad esercizi ante 2008 di importo pari ad € 27.088.335,95.

Sotto il primo profilo, l'Amministrazione ha fornito informazioni circa l'avvio di interventi finalizzati alla revisione della spesa e volti, in particolare, all'estinzione anticipata del debito mediante utilizzo delle entrate da alienazioni immobiliari, all'azzeramento delle partecipazioni finanziarie a favore di soggetti terzi, alla mancata sostituzione del personale cessato, alla riduzione delle spese di riscaldamento negli edifici provinciali e scolastici (attraverso l'abbassamento di un grado centigrado della temperatura degli ambienti).

Con specifico riguardo ai risparmi sperati sul versante della spesa di personale, nella memoria integrativa fatta pervenire in vista della adunanza pubblica, l'Amministrazione ha dedotto che, con l'approvazione del bilancio di previsione 2014/2016, anche a seguito dei tagli disposti con il d.l. 66/2014, è stata attivata la procedura di prepensionamento per 58 dipendenti, cui risulta applicabile la normativa precedente alla entrata in vigore della Legge c.d. Fornero, ed il pensionamento ordinario di ulteriori 12 dipendenti per un totale di 70 unità di personale.

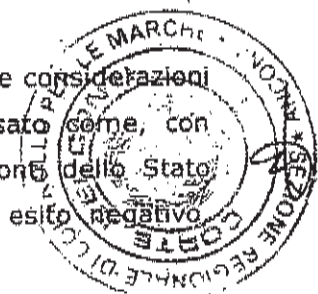
Quanto al volume dei residui conservati al Titolo II - ad integrazione delle considerazioni già svolte con riguardo al risultato di cassa - l'Amministrazione ha precisato come, con riguardo all'importo di € 18.704.996,66, relativo a crediti vantati nei confronti dello Stato inerenti al Fondo Ordinario e al Fondo consolidato, sia stata esperita, con esito negativo, procedura monitoria nei confronti del Ministero dell'Interno.

Sotto tale profilo in occasione della adunanza pubblica l'Amministrazione ha, peraltro, rappresentato l'intenzione di esperire ulteriori rimedi di carattere giudiziario onde conseguire la riscossione del credito vantato nei confronti del Ministero dell'Interno - e certificato dallo stesso dicastero giusta comunicazione del 23 febbraio 2011.

### **3. Analisi delle previsioni di entrata e della gestione dei residui attivi**

Prendendo le mosse dagli esiti delle verifiche svolte in ordine alla gestione di competenza, ed in vista di una più complessiva ricostruzione dei profili contabili rilevanti ai fini degli equilibri di bilancio, sono stati effettuati analitici controlli sulla gestione dei residui nonché sulle previsioni di entrata formulate nell'ambito del bilancio di previsione 2012 al fine di scrutinarne la congruità in rapporto agli accertamenti ed alle riscossioni intervenute al termine dello stesso esercizio.

Con specifico riguardo alla risorsa iscritta al Titolo III dell'Entrata, afferente ai canoni di concessione acque superficiali, è stato rilevato un significativo disallineamento tra il dato previsionale assestato (€1.200.000,00) e l'accertamento (€ 489.707,51) che, secondo le prospettazioni dell'Ente, sarebbe da annettersi alla attività di regolarizzazione dei canoni di concessione delle acque, e che, comunque, non comporterebbe squilibri finanziari, sia in



ragione del vincolo di destinazione di tali entrate, sia in ragione dell'omologo disallineamento rinvenibile sul versante della spesa.

Per la medesima posta è stata, altresì, accertata una scarsa percentuale di realizzazione dei residui atteso che, a fronte di un volume al 01/01/2012 pari a € 1.348.727,83, all'esito dell'esercizio 2012 risultavano ancora da incassare € 1.172.844,78, somma da mantenere in bilancio, secondo le valutazioni dell'Amministrazione, in attesa di ulteriori verifiche da parte del servizio competente circa l'effettiva riscuotibilità.

#### **4. Passività potenziali**

Nei l'ambito dell'istruttoria specifici riscontri sono stati, inoltre, svolti in relazione ad eventuali misure correttive assunte a seguito della deliberazione n. 14/2012/PRSP con la quale la Sezione, in relazione ai rapporti di carattere economico-finanziari intercorsi con la Fondazione Teatro Stabile delle Marche, ha dichiarato la sussistenza di una grave irregolarità contabile ravvisando una violazione del principio della competenza finanziaria e dei postulati di cui all'art. 162 comma 1, del D.lgs 267/2000.

L'Amministrazione, al riguardo, ha confermato come, pur a fronte del recesso formalizzato con atto di Giunta Provinciale del 23 settembre 2010, abbia ritenuto di far fronte agli impegni convenzionalmente assunti, e di liquidare la residua quota di ripiano, pari ad € 120.000,00.

#### **5. Indebitamento e derivati**

L'Organo di revisione nella relazione al rendiconto 2012 ha dato atto dell'avvenuto rispetto del limite di indebitamento attestato, all'esito dell'esercizio, nella misura del 3,821%, nonché dell'estinzione anticipata del debito per l'importo di € 4.931.252,00 finanziata con quota di alienazioni di beni patrimoniali.

Alla stregua di riscontri officiosi si è, peraltro, rilevato come - pur a fronte di una riduzione dell'indebitamento totale per effetto dell'estinzione anticipata del debito e di una flessione delle spese del personale - l'elevata contrazione delle entrate correnti determini, comunque, una considerevole rigidità strutturale.

L'Ente, a tal riguardo, dopo aver evidenziato come abbia fatto ricorso in maniera consistente alle alienazioni di beni immobili, ha rappresentato che nel bilancio pluriennale l'Amministrazione prevede un piano di alienazioni finalizzato prevalentemente all'ulteriore riduzione del debito.

Da ultimo sono stati richiesti elementi conoscitivi in merito allo strumento di finanza derivata in essere, in ordine agli oneri connessi allo stesso ed agli aggiornamenti sugli eventuali accordi transattivi intercorsi con le controparti per il costo di chiusura anticipata, così come raccomandato dallo stesso Organo di revisione nella relazione al rendiconto 2012.

A tal riguardo, l'Amministrazione ha rappresentato che, in data 22/7/2013, con determinazione dirigenziale n. 1498/2013, attuativa delle linee di indirizzo espresse dal Consiglio provinciale con la deliberazione n. 160/2013, è stato perfezionato un accordo di transazione, sottoposto al diritto italiano e coperto da accordo di riservatezza, con Banca

Nomura G.F.P. Inc. per l'estinzione anticipata del contratto (2004/2030) sottoscritto sul nozionale, rappresentato dal portafoglio-mutui della Cassa Depositi e Prestiti Spa. In ammortamento nel 2004, realizzando la prioritaria finalità — stante l'attuale convergenza economico/finanziaria - di azzerare qualunque possibile rischio di sostenere ulteriori flussi di pagamento prospettici per tutto il periodo residuo di durata contrattuale (stimato in ca. 2,06 mln). Secondo le prospettazioni dell'Ente, il costo di chiusura — a titolo di corrispettivo di risoluzione contrattuale — pari ad € 159.473,29, è stato stabilito sulla base della contemporanea valutazione di: a) Valore Mark-to-Market alla chiusura; b) Netting storico flussi incassati/versati; c) Entità flussi attesi a scadenza.

## 6. Patto di Stabilità

Dalle verifiche svolte al riguardo, l'Ente risulta aver rispettato, nell'esercizio 2012 il Patto di Stabilità interno.

Anche nell'esercizio 2012 è stata rilevata, così come nel precedente esercizio 2011, una reiterata movimentazione sia in entrata che in uscita del conto riscossioni/concessioni di crediti che, secondo le prospettazioni dell'Organo di revisione e le deduzioni formulate dall'Ente nell'ambito delle verifiche al rendiconto 2011, afferiscono esclusivamente ed in ogni caso a movimenti finanziari.

Nel dettaglio l'Amministrazione ha evidenziato le precipue caratteristiche di tali operazioni di reinvestimento precisando che le stesse vengono attivate, a fronte di consistenti liquidità di cassa, mediante sottoscrizione di apposite polizze per le quali si determina una uscita di cassa cui fa seguito la fase della concessione del credito; viceversa, ove insorge la necessità di effettuare pagamenti, si procede con il disinvestimento parziale e/o totale delle somme investite generando un incasso coincidente con la fase di riscossione crediti.

La specifica richiesta di ulteriori chiarimenti formulata alla Amministrazione, anche al fine di verificare il rispetto della vigente disciplina sulla Tesoreria unica reintrodotta ai sensi dell'art. 35, commi 8-13 del D.L. 1/2012, è rimasta priva di formale riscontro nell'ambito del contraddittorio scritto intercorso.

Elementi conoscitivi in ordine alle operazioni di investimento della liquidità di cassa sono stati, invero, forniti con la memoria integrativa fatta pervenire a seguito della convocazione ed in occasione della adunanza pubblica.

L'Amministrazione ha, in particolare, evidenziato come la liquidità attualmente investita in polizza di capitalizzazione (Axa-Mps) sia il frutto di investimenti effettuati in tre tranches separate - rispettivamente in data 6/10/2008, 18/9/2009 e 21/9/2010 - per un totale di € 16.085.000,00 e con una disponibilità residua di € 2.151.592,00 in ragione delle operazioni di smobilizzo *medio tempore* intervenute.

Forniti ulteriori dati di dettaglio volti a meglio specificare le caratteristiche delle operazioni in parola e delle relative fonti, l'Amministrazione provinciale ha, peraltro, precisato come non si ponga questione di compatibilità delle stesse con il sistema di Tesoreria unica atteso che, nel caso di specie, sussisterebbero i presupposti dell'ipotesi derogatoria prevista

dalla circolare MEF n. 11/2012 e dal successivo Decreto Mef 27 aprile 2012 in forza dei quali sono escluse dall'obbligo di smobilizzo gli investimenti legati a titoli di Stato italiano - che per come riferito, rappresenterebbero buona parte della sottostante gestione separata Axa/Mps MPV12 - nonché gli investimenti temporanei di risorse rivenienti da operazioni di indebitamento non sorrette da contributo pubblico.

A sostegno delle proprie deduzioni l'Ente ha prodotto la nota in data 20 febbraio 2012 asseritamente inoltrata dall'Istituto Tesoriere a seguito di approfondimenti presso l'ABI.

In ogni caso ha sottolineato come, all'atto dell'entrata in vigore del d.l. 1/2012, è stato ritenuto non opportuno procedere allo smobilizzo integrale dell'investimento e come, in ragione di ciò, negli esercizi 2012 e 2013 siano stati conseguiti rendimenti pari rispettivamente al 3,24% ed al 3,07% e, comunque, superiori al tasso dello 0,24%, attualmente riconosciuto sulle somme versate sulle contabilità fruttifere degli enti (tasso così determinato per effetto del recente Decreto Mef 6/10/2014 che ha ridotto il precedente parametro 2012/2013 dell'1%).

#### 7. Organismi partecipati

In via generale è emerso che l'Ente non ha adottato forme di consolidamento dei conti con le proprie aziende, società o altri organismi partecipati e che non sono state previste procedure a ciò finalizzate (circostanza attestata dall'Organo di revisione e confermata dall'Ente).

L'Amministrazione, in sede di contraddittorio scritto volto ad ottenere specifici ragguagli sui rapporti di credito/debito con i propri organismi partecipati, ha fornito la nota, asseverata dall'Organo di revisione, dalla quale emergono scostamenti delle partite debitorie/creditorie tra l'Ente ed i seguenti organismi partecipati: a) Megas Net (saldo debiti per € 24.996,00), b) Consorzio Navale Marchigiano Scari (saldo debiti per € 4.500,00) c) Marche Multiservizi (saldo debiti per € 42.945,70 e saldo crediti per € 837.441,47).

Dall'esame della medesima nota è, altresì, emerso un significativo credito dell'Ente derivante dalla differenza tra debiti e crediti nei confronti della società "ValoreImmobiliare S.r.l.", e rispetto al quale l'Amministrazione ha fornito i seguenti dati di dettaglio:

ValoreImmobiliare S.r.l.

Data	Saldo debiti dell'ente verso ValoreImmobiliare S.r.l.	Saldo crediti dell'Ente verso Valore immobiliare S.r.l.
31/12/2012	116.466,33	615.115,03 Finanziamento socio Infruttifero
31/12/2013	7.198	993.945 Finanziamento socio Infruttifero



15/09/2014	Il dato è in fase di elaborazione	993.945+380.000	Finanziamento Socio
------------	-----------------------------------	-----------------	---------------------

Con precipuo riferimento agli organismi partecipati in perdita, tra i quali: il Consorzio Reg. le per le imprese nel settore cantieristico marchigiano, la Società Flaminia Cesano S.r.l., la Fondazione Patrimonio Fiere e la Fondazione Nuovo Cinema onlus, l'Ente ha fornito dettagliate rassicurazioni circa la mancata incidenza sul bilancio dell'Ente delle perdite registrate dai suddetti organismi. In relazione alle valutazioni ricognitive dell'Ente per il mantenimento o la dismissione delle società partecipate, anche alla luce delle nuove disposizioni introdotte dal comma 551 e seguenti dell'articolo unico della L. n. 147 del 27/12/2013 (legge di stabilità 2014), secondo le quali, le perdite delle partecipate congelano risorse anche se le quote possedute dagli enti sono minoritarie, l'Amministrazione ha reso nota la cessazione della partecipazione dalle seguenti società: Codma - La Ginestra - Fondazione Medit Silva ed ha fornito informazioni sulla prossima definizione di un nuovo piano di dismissione degli enti partecipati.

#### **8. L'operazione di cartolarizzazione del patrimonio immobiliare**

A partire dai dati attestati nella nota relativa ai rapporti di debito/credito intercorsi con la Valoreimmobiliare S.r.l. sono stati svolti specifici approfondimenti in ordine all'organismo partecipato e, segnatamente, in ordine alla operazione di cartolarizzazione posta in essere dalla Amministrazione provinciale, per il tramite della predetta società, quale società veicolo costituita ai sensi del d.l. n. 351/2001 e dell'art. 84 della legge 27 dicembre 2002 n. 289 attesa, peraltro, l'incidenza dei proventi (€ 4.513.500,00) rivenienti dall'alienazione immobiliare - perfezionata, sul finire dell'esercizio 2012, e finanziata mediante indebitamento bancario - sul rispetto del patto di stabilità e dell'obiettivo programmatico 2012 conseguito per un importo pari ad € 174.322,61.



E' stato, pertanto, disposto un approfondimento formalizzato in specifica scheda istruttoria cui ha fatto seguito una memoria integrativa, corredata di documentazione, fatta pervenire, in vista della adunanza pubblica, dall'Amministrazione al fine di ricostruire i passaggi salienti della predetta operazione di cartolarizzazione.

Nell'occasione è stato precisato come, nel corso dell'esercizio finanziario 2011, l'Amministrazione Provinciale si sia determinata, nell'ambito delle politiche di valorizzazione del proprio patrimonio immobiliare, a dar corso ad una operazione di cartolarizzazione ed abbia, a tal fine, costituito, giusta deliberazione di C.P. n. 78 del 12 ottobre 2011, la Valoreimmobiliare - società a responsabilità limitata interamente partecipata dalla Amministrazione provinciale - quale società veicolo ai sensi e per gli effetti dell'art. 84 legge 27 dicembre 2002 n. 289 (L.F. 2003) avente ad oggetto esclusivo la realizzazione di operazioni di cartolarizzazione dei proventi derivanti dalla alienazione del patrimonio immobiliare.

La predetta società è divenuta operativa nel 2012 allorché, sul finire dell'esercizio, con due distinti atti – in pari data (11 dicembre 2012) – sono stati perfezionati la cessione, a titolo oneroso, per un importo di € 4.513.500,00 di due beni immobili ed il conferimento di altri beni immobili per € 5.292.950,00 donde un valore patrimoniale complessivo attribuito alla società in parola pari ad € 9.806.450,00.

L'Amministrazione ha, altresì, rappresentato come a fronte di tale cessione patrimoniale la società Valoreimmobiliare abbia assunto un finanziamento sotto forma di conto corrente ipotecario pari ad € 4.513.500,00 finalizzato al pagamento del corrispettivo e come detta operazione, svolta nel rispetto delle politiche comunitarie definite da Eurostat ed inquadrata in un business plan in forza del quale si prevede di riportare la società in attivo nell'arco di cinque anni con azzeramento dei debiti nei confronti del soggetto finanziatore e della proprietà, abbia consentito all'Amministrazione stessa di acquisire risorse utilizzate per la riduzione del debito.

Quanto ai rapporti finanziari tra Amministrazione e organismo partecipato, per come riferito nella memoria integrativa, è stato acclarato che la Valoreimmobiliare S.r.l. non ha entrate proprie se non quelle derivanti dalla gestione del patrimonio oggetto di cartolarizzazione (quantificate nel corso del 2013 in € 145.378,80) mentre, dal punto di vista delle uscite, sostiene annualmente un volume di spese (di funzionamento, per interessi sul debito contratto, per le imposte) stimate per i primi anni in € 380.000,00 e coperte mediante un trasferimento alla società da parte della Provincia - sub specie di prestito non fruttifero del socio - destinato, peraltro, a ridursi correlativamente al progredire delle alienazioni.

Sono stati, inoltre, acquisiti elementi conoscitivi in ordine alla sostenibilità dell'operazione ed allo stato delle procedure di alienazione immobiliare.

A tal riguardo l'Amministrazione ha evidenziato come la società Valoreimmobiliare abbia alienato parte del patrimonio venduto e/o conferito e posto in essere politiche di valorizzazione, soprattutto per ciò che riguarda l'immobile attualmente occupato dagli uffici logistici della Questura che, produce una entrata annua di € 122.442,19 (incongrua rispetto agli oneri sostenuti per la sua acquisizione), e che, a breve, potrebbe essere collocato sul mercato in ragione dell'imminente esecuzione del provvedimento di sfratto.

Di qui la possibilità di acquisire risorse idonee ad azzerare il debito con l'istituto finanziatore oltre che a restituire le anticipazioni concesse del socio Provincia.

#### **RITENUTO**

- 1 -

L'istruttoria svolta – come dianzi sunteggiata – ha evidenziato la sussistenza di profili critici che il Collegio, all'esito del contraddittorio intercorso con l'Amministrazione ed alla stregua dei chiarimenti forniti dalla stessa in occasione della adunanza pubblica, ritiene non superati.

Perplessità permangono, in particolare, in ordine all'operazione di cartolarizzazione posta in essere con la Valoreimmobiliare S.r.l. oggetto di specifici riscontri attesa l'incidenza

della riscossione del corrispettivo dell'alienazione sul conseguimento dell'obiettivo programmatico relativo al patto di stabilità 2012.

Sotto tale profilo deve, peraltro, evidenziarsi come l'Amministrazione provinciale si sia determinata a dar corso all'operazione di cartolarizzazione per il tramite della società Valoreimmobiliare Srl proprio al fine di conseguire un'entrata preordinata al miglioramento del saldo obiettivo ai fini del rispetto del patto di stabilità (cfr. deliberazione C.P. n. 74/2012).

Nondimeno ritiene il Collegio che, alla stregua delle risultanze istruttorie e delle acquisizioni documentali, le vendite realizzate a favore della società veicolo (cfr. sub 8), concretino piuttosto una forma di anticipazione e/o di indebitamento talché i relativi proventi debbano, più rettamente, imputarsi al Titolo V dell'entrata e non già al Titolo IV con ogni conseguenza sui saldi rilevanti ai fini del rispetto del patto di stabilità.

Giova, a tal fine, richiamare le regole fissate da Eurostat a partire dal 2001 - peraltro richiamate dalla stessa Amministrazione a sostegno della bontà del proprio operato - e, segnatamente, quelle fissate a seguito della decisione metodologica n. 88 del 25 giugno 2007 - applicabile *ratione temporis* alla fattispecie che ne occupa - che, come evidenziato nell'allegato 2 al DPCM 28 dicembre 2011, "hanno ridotto di molto la possibilità di registrare una vendita di asset al punto che non è lontano dal vero affermare che, per definizione, le cartolarizzazioni siano sempre da registrare come prestito".

Del resto non può sottacersi come il recente d.lgs. 126/2014, intervenendo, peraltro, colmare un disallineamento tra la normativa nazionale e le regole comunitarie, abbia novellato l'art. 3-comma 17 della legge 350/2003 qualificando, *tout court*, come indebitamento le operazioni in parola.

In disparte le novità recate dal d.lgs. 126/2014 - cui pure non possono discostarsi un'indubbia valenza ermeneutica - giova, ai fini che ne occupano, evidenziare come, alla stregua dei richiamati principi Eurostat, la registrazione di una vendita di asset sia subordinata alla sussistenza di stringenti presupposti e, segnatamente, tra gli altri, alla circostanza che "la società veicolo sia una entità privata e che non ricorrano le condizioni perché questa sia considerata a sua volta una pubblica amministrazione".

Ebbene, nella specie, l'operazione posta in essere dalla Amministrazione Provinciale di Pesaro Urbino è stata realizzata da una società veicolo che, pur formalmente soggetto di diritto privato, non può non equipararsi, sulla base della normativa comunitaria e nazionale, ad una p.a. trattandosi di società a partecipazione interamente pubblica soggetta alla attività di direzione e coordinamento da parte della Provincia di Pesaro e Urbino.

Il vincolo genetico e funzionale tra la stessa Amministrazione e la società veicolo, e sotto certi aspetti la medesimezza dei due soggetti, appare, peraltro, evidente laddove si abbia riguardo al rilevante contributo, *sub specie* di prestito non infruttifero del socio, corrisposto annualmente dalla Amministrazione provinciale (cfr. sopra i dati relativi alla asseverazione dei debiti-crediti) ed al volume di entrate proprie, di scarsa significatività, conseguite dalla Valoreimmobiliare S.r.l. (quantificate per il 2013 in € 145.378,80).

D'altro canto, nella medesima prospettiva, non può sottacersi come con la medesima deliberazione costitutiva della società veicolo (cfr. deliberazione n. 78/2011) l'Amministrazione Provinciale fosse stata autorizzata a sottoscrivere eventuale fideiussione a garanzia del finanziamento concesso dall'Istituto di credito – ancorché mai prestata – e come lo stesso conferimento di beni – originariamente inclusi nel portafoglio da vendere alla società veicolo (cfr. deliberazione citata, all. D) e, di contro, acquisiti a titolo di imputazione in conto capitale a fondo perduto nel patrimonio della società senza obbligo di restituzione al socio (per € 5.292.950,00) – appaia, soprattutto, preordinato a dotare la Valoreimmobiliare S.r.l. di un compendio immobiliare su cui iscrivere ipoteca.

In disparte ogni considerazione circa la rivisitazione degli originari contenuti dell'operazione di cartolarizzazione, positivizzati nella menzionata deliberazione n. 78/2011 ed oggetto, peraltro, di comunicazione al Ministero dell'Economia e delle Finanze ai sensi dell'art. 84 della legge n. 289/2002 (L.F. 2003), ritiene il Collegio come la concorrenza di tali circostanze valga ad integrare le condizioni di cui all'art. 3 comma 17 L. 350/2003 – formulazione previgente – a mente del quale *"costituiscono indebitamento le operazioni di cartolarizzazione accompagnate da garanzie fornite da amministrazioni pubbliche"*.

In ogni caso, alla luce del quadro tratteggiato, è di immediata evidenza che la società veicolo – anche in considerazione della posizione della Amministrazione provinciale quale socio di riferimento titolare cui spetta la direzione ed il coordinamento ex art. 2497 c.c. – non abbia assunto per intero i rischi ed i benefici generati dagli asset: di rilievo, appare, a tal riguardo, la circostanza che la società benefici di un rilevante contributo annuo destinato a ridursi, per come evidenziato dalla Amministrazione nella memoria integrativa, *"contestualmente al progredire del piano di vendite della società Valoreimmobiliare S.r.l. ed alla contestuale riduzione del debito"*.

Ne consegue che, conformemente al principio generale fissato da Eurostat (cfr. decisione del 25 giugno 2007 e le varie edizioni del Manual on Government Deficit and Debt) ed alle coordinate interpretative rese dalla giurisprudenza contabile (cfr. Sezione regionale di controllo per il Piemonte, deliberazione n. 145/2014/PRSE; Sezione regionale di controllo per la Puglia, deliberazione n. 110/2012/PRSP), i proventi della operazione di cui trattasi non possano essere considerati un'entrata da alienazione immobiliare (con imputazione al Titolo IV) ma, piuttosto, un'entrata da indebitamento/anticipazione (con imputazione al Titolo V).

Di qui la necessità di una rideterminazione del nuovo saldo finanziario rilevante ai fini del patto di stabilità 2012.

- II -

Le verifiche svolte hanno, altresì, evidenziato potenziali fattori di tensione per gli esercizi futuri che si rimettono alla prudente valutazione della Amministrazione.

Indubbia valenza assumono, in tale prospettiva, la gestione di competenza che ha fatto registrare un risultato negativo e quella dei residui che, per un verso, incide sul risultato di amministrazione – condizionandolo positivamente – e, per altro, è caratterizzata da un tasso di

realizzazione poco significativo che desta non pochi dubbi circa l'esigibilità delle relative partite creditorie.

Ebbene sotto tale profilo, in disparte ogni considerazione circa la attendibilità dei risultati di bilancio, giova evidenziare come, anche in considerazione dell'imminente avvio del nuovo sistema contabile, appaia indifferibile una rigorosa e stringente verifica dei presupposti cui è subordinato il mantenimento in bilancio dei residui attivi.

L'applicazione del nuovo principio di competenza finanziaria potenziata recherà, invero, quale effetto naturale il prodursi di un disavanzo c.d. tecnico che, a fronte di residui attivi inesigibili, si risolverà in un disavanzo effettivo (cfr. sul punto Sezione delle Autonomie, Audizione alla Commissione Parlamentare per l'Attuazione del federalismo fiscale, 29 maggio 2014).

A dire, dunque, che eventuali situazioni di disavanzo sostanziale - dissimulate dal mantenimento in bilancio di partite creditorie, di fatto, inesigibili - troveranno, per effetto dei nuovi principi contabili, compiuta evidenza.

In via prudenziale oggetto di specifiche verifiche dovrà essere, atteso l'esito infruttuoso della procedura monitoria azionata nei confronti del Ministero dell'Interno, il residuo attivo afferente il credito verso lo Stato per € 18.704.996,66 nonché quelli vetusti e quelli per i quali in corso di esercizio siano intervenute scarse movimentazioni (cfr. residui attivi conservati al Titolo II tra i quali risulta attestato un credito relativo ad esercizi ante 2008 di importo pari ad € 27.088.335,95 e residuo attivo per € 1.172.844,78 relativo ai canoni di concessione acque superficiali mantenuto in bilancio in attesa di ulteriori verifiche da parte del servizio competente circa l'effettiva riscuotibilità).

In generale, visto il risultato conseguito dalla gestione di competenza, data la progressiva contrazione delle risorse trasferite e la particolare tensione prodotta sulle entrate dalle diverse manovre che hanno interessato la fiscalità provinciale, specifica attenzione dovrà essere prestata al tema della realizzazione delle entrate quale priorità sia per la costruzione ed il mantenimento degli equilibri, attuale e prospettici di bilancio, sia per una maggiore garanzia della veridicità delle risultanze finali del conto del bilancio.

Funzionale a tale finalità è la formulazione, in sede di programmazione, di previsioni con elevato grado di affidabilità e l'adozione di opportuni interventi organizzativi perché alle stesse conseguano conformi accertamenti e riscossioni.

Correlativamente sul versante della spesa la Sezione, nel prendere atto delle deduzioni svolte circa le iniziative assunte in vista di una riduzione dell'indebitamento, sollecita l'Amministrazione ad un'attenta verifica in ordine alla finanziabilità della estinzione anticipata di contratti di mutuo con entrate derivanti da alienazione di beni patrimoniali, anche alla luce dell'orientamento maturato in seno alla giurisprudenza contabile (cfr. *ex multis* Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna, 14/PAR/2012 in ordine ai limiti di ammissibilità di siffatta operazione, alla destinazione dei proventi rivenienti da alienazioni immobiliari e, in generale, in ordine alla valutazione di convenienza economica della operazione).

Di fatto superate possono considerarsi le perplessità evidenziate in relazione alle operazioni di concessioni di crediti (cfr. sub 6 Patto di stabilità) ed alla loro compatibilità con il sopravvenuto sistema di Tesoreria Unica, come delineato dall'art. 35 comma 8 e ss D.L. 1/2012, convertito in Legge 24 marzo 2012 n. 27, alla stregua del quale (cfr. comma 9), sembrerebbero precluse operazioni di gestione attiva delle giacenze di cassa quale quella prospettata dalla Amministrazione Provinciale: di rilievo appaiono, a tal fine, le deduzioni svolte dall'Ente a proposito della applicabilità, al caso di specie, della ipotesi derogatoria prevista dalla circolare MEF n. 11/2012 e dal successivo decreto MEF 27 aprile 2012.

Nondimeno, facendo seguito a quanto evidenziato in occasione della adunanza pubblica, Collegio, sotto il profilo della sana gestione finanziaria, pur prendendo atto delle prospettazioni dell'Amministrazione circa i rendimenti conseguiti, rileva l'opportunità di una attenta verifica dei prodotti finanziari di cui trattasi.

Quanto alle verifiche in tema di organismi partecipati la Sezione, nei limiti degli accertamenti svolti, non rileva specifiche criticità: ciò nondimeno evidenzia la necessità di provvedere ad un pronto riallineamento delle poste debitorie e creditorie come iscritte nei rispettivi bilanci.

Ciò al fine di operare una compiuta ricostruzione dei reciproci rapporti finanziari e della loro consistenza e di valutare, se del caso, la tempestiva adozione di interventi correttivi.

Parimenti, con specifico riferimento all'assetto delle partecipazioni, nel prendere atto delle deduzioni svolte in ordine alle intervenute dismissioni ed alla imminente adozione di un nuovo piano, la Sezione segnala l'opportunità di un monitoraggio, anche in corso di esercizio, della gestione degli organismi partecipati e, sommamente, di quelli in perdita: sotto questo profilo, con riferimento alla partecipazione nella Fondazione Teatro Stabile delle Marche la Sezione segnala, l'opportunità di una verifica circa la sussistenza di oneri ulteriori rispetto a quelli afferenti alla residua quota di ripiano.

Da ultimo la Sezione prende atto dell'intervenuta estinzione del contratto di finanza derivata in essere.

**P.Q.M.**

La Sezione regionale di controllo per le Marche, visti gli artt. 1 comma 166 e ss L. 266/2005 e 148 bis Tuel

#### **RACCOMANDA**

- Una rigorosa verifica dei presupposti cui è subordinato il mantenimento in bilancio dei residui attivi e, comunque, l'adozione di ogni più opportuna iniziativa per il conseguimento delle relative partite creditorie;
- Un attento monitoraggio della gestione di competenza e delle iniziative assunte sul versante della riduzione della spesa;
- Una attenta verifica in ordine alle operazioni di estinzione anticipata dei mutui ed alle modalità di finanziamento delle stesse;

- Un costante verifica dei presupposti cui è subordinata l'ammissibilità di operazioni di gestione attiva della liquidità di cassa ed un attenta valutazione dei prodotti finanziari oggetto di investimento;
- Un attento monitoraggio della gestione degli organismi partecipati e, sommamente di quelli in perdita;
- Un tempestivo riallineamento delle poste creditorie e debitorie, afferenti ai rapporti intercorrenti con gli organismi partecipati, come iscritte nei rispettivi bilanci;

**ASSEGNA**

Il termine di sessanta giorni ai sensi dell'art. 31 co. 28 della legge 12 novembre 2011 n. 183 per comunicare il nuovo saldo finanziario rilevante ai fini del patto di stabilità interno dell'esercizio 2012 al Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

**DISPONE**

Che la presente deliberazione sia trasmessa, in via telematica, al Presidente, al Consiglio provinciale ed all'Organo di revisione della Provincia di Pesaro Urbino.

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

Così deliberato in Ancona nella adunanza pubblica del 19 novembre 2014 e nella rifissata Camera di consiglio del 16 dicembre 2014.

Il Relatore

Valeria Franchi

*Valeria Franchi*



Il Presidente f.f.

Andrea Liberati

*Andrea Liberati*

Depositata in Segreteria in data

18 DIC 2014

Il Direttore della Segreteria

IL FUNZIONARIO

Dott.ssa *Laura* MECOZZI

*Laura Mecozzi*

CORTE DEI CONTI - CODICE UFF. 171



DOC. INTERNO N. 43978690 del 18/12/2014