



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LE MARCHE

CORTE DEI CONTI



0001314-24/03/2017-SC_MAR-T71-P

Al Sindaco del Comune di Carpegna
comune.carpegna@emarche.it

Al Presidente del Consiglio comunale di
Carpegna
comune.carpegna@emarche.it

All'Organo di revisione del comune di
Carpegna
ebraccioni@pec.it

Oggetto: Rendiconto Esercizio 2014 - Comune di Carpegna -

Si trasmette la deliberazione n 27/2017/PRSP concernente l'oggetto.
L'invio avrà seguito anche tramite SIQUEL

Il Direttore della Segreteria

(dott. Carlo Serra)





CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO
PER LE MARCHE

Nell'adunanza pubblica del 26 gennaio 2017

Composta dai magistrati:

Presidente di Sezione	Maurizio MIRABELLA - Presidente
Consigliere	Pasquale PRINCIPATO - Componente
Consigliere	Mario GUARANY - Componente
Primo Referendario	Valeria FRANCHI - Componente
Primo Referendario	Marco DI MARCO - Componente relatore
Primo Referendario	Fabrizio CERIONI - Componente

LEGGE 266/2005

RENDICONTO 2014

COMUNE DI CARPEGNA

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

VISTO il T.U. delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20 recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

VISTA la deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei conti n. 14 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti come modificata, dapprima, con le deliberazioni delle Sezioni Riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004 e, da ultimo, con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 dell'11 giugno 2008;

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

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

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

VISTO il decreto legislativo 23 giugno 2011 n.118 recante "Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e



dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009 n.42", modificato ed integrato dal decreto legislativo 10 agosto 2014 n.126;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie n.4/2015/INPR con cui sono state dettate le Linee di indirizzo per il passaggio alla nuova contabilità delle regioni e degli enti locali;

VISTE le "Linee-guida" predisposte dalla Corte dei conti per la redazione delle relazioni inerenti il rendiconto 2014, approvate dalla Sezione delle Autonomie giusta deliberazione n. 13/2015/SEZAUT/INPR del 9 marzo 2015, depositata in data 31 marzo 2015 (pubblicata in GU n.87 del 15 aprile 2015 – S.O. n. 18);

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie n.31/2015/INPR con cui sono state dettate le Linee di indirizzo in tema di gestione di cassa delle entrate vincolate e destinate, alla luce della disciplina dettata dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, modificato ed integrato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n.126;

VISTA la relazione inoltrata alla Sezione da parte dell'Organo di revisione in ordine al rendiconto 2014;

VISTA la nota istruttoria del 23 giugno 2016 con cui il magistrato incaricato dell'istruttoria richiedeva al Comune di Carpegna chiarimenti ed integrazioni;

VISTE le deduzioni formulate dall'Ente in data 30 agosto 2016;

VISTA la relazione finale del Magistrato incaricato dell'istruttoria;

VISTA la nota del Presidente con la quale è stata convocata la Sezione per l'adunanza del 26 gennaio 2017

VISTE le memorie fatte pervenire dall'Ente in data 24 gennaio 2017

UDITI alla pubblica adunanza del 26 gennaio 2017 Il relatore dott. Marco Di Marco e i rappresentanti del Comune di Carpegna nella persona del dott. Michele Cancellieri – Segretario generale, dott.ssa Esmeralda Forlani – Responsabile dei servizi finanziari.

PREMESSO

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

Rilevano, in questa prospettiva, il novellato art. 148 Tuel e, soprattutto, ai fini che ne occupano, il nuovo art. 148 bis Tuel a mente del quale *"Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti esaminano i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi degli enti locali ai sensi dell'art. 1 commi 166 e ss. della legge 23 dicembre 2005 n. 266, per la verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dall'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'art. 119, sesto*

comma, della Costituzione, della sostenibilità dell'indebitamento, dell'assenza di irregolarità, suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti" precisandosi come per le verifiche sui rendiconti debba aversi riguardo anche *"alle partecipazioni in società controllate e alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici per la collettività locale e di servizi strumentali all'ente"*.

Per ciò che attiene le c.d. misure correttive ed il successivo monitoraggio sulle stesse, il comma 3 del citato art. 148 *bis* dispone, inoltre, che *"l'accertamento di squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spese, della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria, o del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno comporta per gli enti interessati l'obbligo di adottare, entro 60 gg dalla (...) pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio"* e che *"tali provvedimenti sono trasmessi alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti che li verificano nel termine di 30 giorni dal ricevimento"* prevedendosi qualora l'Ente non provveda alla trasmissione dei suddetti provvedimenti ovvero in caso di esito negativo che *"è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria"*.

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

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

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

CONSIDERATO

L'esame della relazione sul rendiconto 2014 redatta dall'Organo di revisione ai sensi dell'art. 1 commi 166 e ss. della legge 23 dicembre 2005 n. 266 ha evidenziato profili critici ed irregolarità contabili che rimangono tali all'esito del contraddittorio scritto, e degli ulteriori chiarimenti forniti dall'Amministrazione in sede di adunanza, come di seguito specificato.

1. RIACCERTAMENTO STRAORDINARIO DEI RESIDUI

1.1 Dall'esame del riaccertamento straordinario dei residui, deliberato dall'Ente con atto della Giunta comunale n. 34 del 19/05/2015 (cfr. all. A) emergeva la cancellazione definitiva, tra gli altri, dei seguenti crediti insussistenti:

• IMU 2014	€ 86.944,70
• IMU 2013	€ 25.560,90
• IMU 2012	€ 23.053,02
• Permessi di costruzione 2011	€ 53.000,00

Considerato che in base al principio contabile applicato della competenza potenziata, il risultato al 31.12.2014 doveva essere calcolato facendo applicazione delle norme vigenti a quella data e che la normativa prevede modalità differenziate per il finanziamento del disavanzo al 31.12.2014 rispetto al maggior disavanzo derivante dal riaccertamento straordinario al 1.01.2015, si chiedeva all'Ente di motivare la mancata eliminazione dei suddetti residui già in sede di riaccertamento ordinario alla data del 31/12/2014.

In particolare, si chiedeva all'Ente di relazionare sui seguenti aspetti:

- importo dei crediti ICI / IMU (con indicazione dell'esercizio di provenienza) cancellati in occasione dell'approvazione dei rendiconti relativi agli esercizi 2012 - 2013 e 2014 (riaccertamento ordinario);
- criteri utilizzati per la stima del gettito dell'IMU relativa agli esercizi 2012, 2013 e 2014 specificando le aliquote applicate ed eventuali fattori che avrebbero dovuto influire sul gettito (variazioni di aliquote, sviluppo attività edificatoria, etc.);
- criteri in base ai quali si è proceduto all'accertamento dell'entrata relativa all'IMU degli esercizi 2012, 2013 e 2014;
- esistenza di titoli giuridici idonei a costituire diritti di credito in capo all'Amministrazione a tutto l'esercizio 2014 per le entrate relative ai permessi di costruzione.

1.2 In merito a quest'ultimo profilo l'Amministrazione riferiva che l'accertamento di € 53.000,00 derivava da un accordo stipulato nell'anno 2006 con un privato, in merito alla realizzazione di una lottizzazione di un'area artigianale comprendente lotti di proprietà dell'Ente e di privati. Stante la mancanza di richieste di acquisto di aree artigianali, tale lottizzazione non è stata realizzata e l'Ente ha provveduto all'eliminazione del credito.

A tal riguardo si precisa che questa Sezione regionale, con deliberazione n. 308/2011/PRSE relativa al bilancio di previsione 2011, nel rilevare che l'Ente aveva destinato tale risorsa al finanziamento della spesa corrente, aveva invitato l'Amministrazione comunale ad un attento monitoraggio delle entrate straordinarie e ad osservare particolari cautele nel loro utilizzo.

L'Amministrazione, inoltre, ometteva di fornire qualsiasi chiarimento in relazione ai crediti IMU cancellati.

D'altra parte veniva trasmessa, unitamente ad altri documenti, copia della deliberazione del Consiglio comunale n. 11 del 28/04/2016 recante l'approvazione del rendiconto per l'esercizio finanziario 2015 e l'allegata relazione dell'Organo di revisione.

2. EQUILIBRI DI CASSA

2.1 Alla data del 31/12/2014 risultava un'anticipazione di cassa non rimborsata per € 177.851,89. La percentuale dell'anticipazione da restituire rappresentava l'11,74% delle entrate correnti e si collocava ben al di sopra del limite del 5% fissato dal parametro di deficitarietà n. 9 di cui al D.M. 18 febbraio 2013.

L'utilizzo dell'anticipazione si è protratto per quasi tutto l'esercizio (299 giorni).

L'Organo di revisione evidenziava altresì, nella relazione al rendiconto 2014, la mancata ricostituzione della cassa vincolata utilizzata per impieghi di parte corrente per € 145.571,62.

Inoltre, veniva riscontrato un notevole accumulo dei residui passivi complessivi del Titolo I che, attestandosi al 40,89% degli impegni di competenza, comportava il superamento del limite posto dal parametro di deficitarietà strutturale n.4 del d.m. 18 febbraio 2013.

Anche il precedente esercizio 2013 si era concluso con un'anticipazione di cassa inestinta per € 87.837,70, pari al 5,76% delle entrate correnti e un utilizzo per 315 giorni.

Ciò posto, si invitava l'Ente a relazionare sulle principali cause che avevano concorso a determinare lo squilibrio di cassa, sulle contromisure assunte o da assumere per ristabilirne gli equilibri, nonché sulla ricostituzione della cassa vincolata al 31/12/2015.

2.2 Nella nota del 30 agosto 2016 l'Amministrazione comunale individuava tra le principali cause del costante ricorso all'anticipazione di tesoreria le modalità di riscossione di alcune specifiche tipologie di risorse (l'addizionale IRPEF viene trasferita nell'anno di competenza per la sola quota relativa all'acconto) e i lunghi tempi di riscossione di tributi non meglio specificati.

3. RISULTATO DELLA GESTIONE DI COMPETENZA ED EQUILIBRIO DI PARTE CORRENTE

3.1 La gestione di competenza presentava nel triennio 2012-2014, i seguenti saldi:

2012	2013	2014
0,00	727,27	15.100,98

L'esame degli equilibri interni evidenziava un'eccedenza delle risorse a carattere straordinario rispetto alle spese aventi analoga natura. Infatti, le prime ammontavano ad € 70.000,00 mentre le seconde erano pari ad € 21.036,81, con una differenza di € 48.963,72 che veniva destinata al finanziamento della spese corrente ordinaria.

3.2 Le predette entrate straordinarie, inoltre, presentavano uno scarso indice di riscossione in conto competenza sia in conto residui. In particolare dall'analisi dei dati afferenti agli accertamenti e alle riscossioni derivanti dal recupero evasione tributaria, emergevano scarsi risultati nell'azione di contrasto all'evasione condotta dall'Ente nel triennio 2012/2014.

Recupero evasione tributaria (tab.1.8.1)	Esercizio 2012	Esercizio 2013	Esercizio 2014
Previsione iniziale	0	0	70.000,00
Accertamento (IMU -	0	100.708,75	70.000,00

TARSU)			
Riscossione (competenza)	0	0,00	0,00
Riscossione (residui)	anno 2009 e prec. 0,00 anno 2010 0,00 anno 2011 0,00	anno 2010 e prec. 0,00 anno 2011 0,00 anno 2012 0,00	anno 2011 e prec.13.023,99 anno 2012 0,00 anno 2013 35.142,76

Lo scarso indice di riscossione delle entrate tributarie ha concorso alla formazione di una consistente massa di residui attivi provenienti dalla gestione di competenza relativi ad entrate proprie, contribuendo al superamento del parametro di deficitarietà strutturale n. 2 previsto dal d.m. 18 febbraio 2013 (formazione di nuovi residui relativi ai titoli I e III, per un volume superiore al 42% rispetto ai valori di accertamento delle entrate dei medesimi titoli I e III).

3.3 Nella nota del 30 agosto 2016 l'Ente riferiva, riguardo all'attività di accertamento tributario 2014, che le riscossioni alla data del 31 luglio 2016 ammontavano ad € 47.762,39, pertanto residuava l'importo di € 22.237,61, ancora da riscuotere.

Quanto agli accertamenti effettuati per la stessa attività nell'esercizio 2013 (€ 100.708,75), le riscossioni alla data del 31 luglio 2016 ammontavano ad € 85.956,15. Di contro, l'importo residuo di € 14.752,60 veniva eliminato in sede di rendicontazione 2014 e 2015.

I suddetti dati sono compendati nel seguente prospetto:

ATTIVITA' DI ACCERTAMENTO TRIBUTARIO		
	Esercizio 2013	Esercizio 2014
Recupero evasione tributaria		
Residui al 31/12	€ 100.708,75	€ 70.000,00
Riscossioni al 31/07/2016	€ 85.956,15	€ 47.762,39
Residui eliminati Rendiconto 2014	€ 14.500,00	€ 0,00
Residui eliminati Rendiconto 2015	€ 252,60	€ 0,00
Da riscuotere	€ 0,00	€ 22.237,61

L'ente riferiva, inoltre, di aver accantonato in sede di predisposizione del bilancio 2016/2018 il relativo fondo crediti di dubbia esigibilità nella percentuale prevista dalla legge.

4. DEBITI FUORI BILANCIO ED ASSENZA DI ACCANTONAMENTI NEL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE

4.1 Il risultato di amministrazione al 31/12/2014 veniva accertato in € 785,44 di cui € 300,44 vincolati per spese in conto capitale.

Nessun accantonamento veniva effettuato per la costituzione di un fondo rischi.

Sennonché, in data 16.05.2015 veniva notificata all'Ente una sentenza emessa dal Tribunale di Urbino recante la condanna al pagamento di un debito di € 170 mila circa a titolo di risarcimento di un danno scaturito da una vicenda risalente ai primi anni '90.

Si precisa che la costituzione del primo fondo rischi è avvenuta in sede di riaccertamento straordinario dei residui ed ha avuto una dotazione di € 4.000,00. Ai fini della quantificazione del fondo l'Ente ha fatto riferimento all'esistenza di una controversia pendente dinanzi al Consiglio di Stato mentre non si è tenuto conto della sentenza già notificata in quanto si è

correttamente ritenuto che nella fattispecie si fosse in presenza di un debito fuori bilancio da finanziare per l'intero.

In effetti, dall'esame della documentazione acquisita agli atti della Sezione (relazione del Responsabile dell'Area finanziaria, deliberazioni del Consiglio comunale nn. 42 e 43 del 21/09/2015 rispettivamente assunte per l'approvazione del bilancio di previsione 2015 e per il riconoscimento del summenzionato debito fuori bilancio derivante dalla sentenza n. 104/2015), è risultato che la copertura del debito fuori bilancio di che trattasi è stata finanziata con le risorse a carico della competenza 2015, utilizzando le entrate derivanti dal recupero dell'evasione tributaria per € 200.000,00.

Alla luce degli scarsi risultati conseguiti nella riscossione di tale tipologia di entrate negli esercizi precedenti, in fase istruttoria si chiedeva all'Ente di produrre informazioni riguardo:

- ai criteri di stima del gettito di tali entrate;
- all'ammontare dei relativi accertamenti assunti nel 2015 e riscossioni effettuate alla data del contraddittorio scritto;
- alla modalità e prospetti di calcolo utilizzati per la quantificazione dell'accantonamento al FCDE quantificato, in sede di assestamento del bilancio 2015, in € 10.119,96;
- alla modalità e prospetti di calcolo utilizzati per la quantificazione dell'accantonamento al FCDE nel risultato di amministrazione al 31/12/2015;
- all'ammontare degli impegni conservati al 31/12/2015 per il debito derivante dalla citata sentenza.

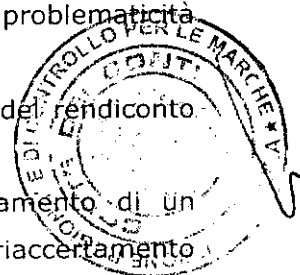
Si chiedeva inoltre di produrre copia della delibera di approvazione del consuntivo 2015.

4.2 Nella nota del 30 agosto 2016 l'Ente confermava di aver previsto la copertura del debito fuori bilancio di € 170.099,20 in sede di predisposizione del bilancio di previsione 2015, utilizzando le risorse derivanti dall'attività di recupero dell'evasione tributaria stimate in € 200.000,00.

Tale operazione è stata oggetto di rilievo da parte dell'Organo di revisione che, nel parere sulla proposta di deliberazione per il riconoscimento del debito in questione, aveva evidenziato la precarietà degli equilibri di bilancio dell'Ente costruiti sul presupposto della realizzazione di crediti tributari di natura incerta ed ipotetica. Inoltre, in occasione del successivo assestamento generale di bilancio, lo stesso Organo di revisione ha espresso parere non favorevole in considerazione del permanere della situazione di squilibrio finanziario derivante da "l'assenza di accertamenti derivanti dal gettito delle entrate previste per la lotta all'evasione tributaria (€ 200.000,00) e l'insufficienza del F.C.D.E. iscritto per € 10.119,96 rispetto alla problematicità delle entrate derivanti dall'attività di recupero dell'evasione tributaria".

Le entrate di che trattasi sono state, infine, eliminate in sede di approvazione del rendiconto 2015, così come è risultato dalla relativa deliberazione trasmessa in allegato.

Il mancato accertamento delle entrate in discorso ha determinato l'accertamento di un disavanzo di € 416.117,12 di cui € 216.702,92 derivante dalle operazioni di riaccertamento straordinario dei residui, ed € 199.414,20 derivante dalla gestione 2015. Quest'ultima quota di disavanzo è stata finanziata *pro quota*, ai sensi dell'art. 188 del d.lgs 267/2000, nelle annualità considerate dal bilancio di previsione 2016/2018.



Conclusivamente, il sindaco, nel definire "pesante" la situazione finanziaria dell'Ente, ha riferito che la Giunta comunale, con deliberazione n.46 del 12/08/2016, ha inteso sottoporre al Consiglio comunale, l'opportunità di ricorrere al piano di riequilibrio di cui all'art. 243 bis del Tuel demandando allo stesso organo l'adozione degli atti conseguenti.

4.3 Nella nota del 24 gennaio 2017 l'Amministrazione ha poi precisato che la Giunta comunale con deliberazione n. 59 del 24.11.2016, prendendo atto della favorevole evoluzione della situazione finanziaria dell'Ente, ha proceduto alla revoca della citata deliberazione 46/2016.

I fattori di svolta che secondo l'Amministrazione avrebbero segnato l'avvio del percorso di risanamento sono indicati nei punti di seguito sunteggiati:

- stipula di un accordo transattivo per la definizione del giudizio pendente presso la Corte d'Appello di Ancona recante il pagamento alla controparte dell'importo complessivo di € 65.000,00 che ha consentito la riduzione del residuo passivo del debito riconosciuto nel 2015 per un importo di € 105.099,20;
- concessione di un contributo straordinario di € 73.263,05 da parte della Regione Marche finalizzato alla copertura di debiti e disavanzi di amministrazione;
- stipula di una convenzione con il Comune di Sant'Angelo in Vado per l'utilizzazione part-time di un collaboratore tecnico;
- monitoraggio della spesa al fine di conseguirne decrementi significativi;
- accertamenti di entrata effettuati tenendo conto della concreta esigibilità delle poste. È stato precisato che nell'anno 2016 l'utilizzo dell'anticipazione è stato contenuto in € 17.963,74 (2 giorni) e che il fondo cassa finale al 31 dicembre è risultato pari ad € 126.466,66 di cui € 79.299,89 vincolata;
- riscossione, nel corso del 2016, della maggior parte dei residui attivi di parte corrente ed eliminazione di quelli non più esigibili;
- rispetto del pareggio di bilancio per l'anno 2016.

Per effetto delle misure sopra elencate il pre-consuntivo 2016 evidenzerebbe un avanzo della gestione di competenza di € 90.000 circa che ad avviso dell'Amministrazione, unitamente al saldo positivo della gestione residui, dovrebbe consentire un drastico riassorbimento del disavanzo 2015.

5. SERVIZI CONTO TERZI

5.1 Dall'esame delle partite di giro emergeva che alla voce "servizi per conto terzi" erano state imputate le seguenti spese:

Tipologie di spese	Pagamenti	Impegni
Piano Beni culturali – Emergenza neve		48.000,00
Messa in sicurezza Palazzo dei Principi- Contributo regionale	32.000,00	
Rimborso spese vigile urbano	667,51	1.420,83
Somme dovute alla Comunità Montana	780,00	780,96
Rimborso bolli automezzi		50,96

5.2 Richiesti chiarimenti in merito, l'Ente procedeva a comunicare i corrispondenti accertamenti e le avvenute riscossioni fornendo contestualmente un maggior dettaglio dei rispettivi oggetti:

Oggetto	Accertamenti	Riscossioni	Impegni	Pagamenti
Contributo reg.le a privati per danni derivanti dalle eccezionali nevicate febbraio 2012/Trasferimento a privati a ristoro dei danni derivanti dalle nevicate 2012	48.000,00	48.000,00	48.000,00	32.000,00 (nel 2014) +16.000,00 (nel 2015)
Rimborso spese utilizzo agente di Polizia Municipale/Riversamento all'agente delle competenze, al netto degli oneri riflessi per servizio prestato in altro comune	1.420,83	1.420,83	1.420,83	667,51 (nel 2014)+ 742,66 (nel 2015)
Erroneo incasso dall'Ente non destinatario/Restituzione alla Comunità Montana	780,00	780,00	780,96	780,00
Rimborso bolli automezzi	50,96	50,96	50,96	Eliminato nel 2015

6. ORGANISMI PARTECIPATI

6.1 Nel corso dell'Istruttoria veniva riscontrato il mancato adempimento previsto dall'art. 6, co.4 del d.l. n.95/2012, convertito dalla l. n.135/2012 in materia di riconciliazione delle partite creditorie e debitorie con i propri organismi partecipati.

6.2 L'Ente nella citata nota del 30 agosto 2016 nel fornire l'elenco degli organismi partecipati dal Comune corredato della quota di partecipazione come da tabella che segue, giustificava l'assenza della riconciliazione delle suddette partite creditorie e debitorie, sia con l'esiguità della percentuale di partecipazione, sia con la mancanza di debiti e crediti in capo all'Ente.

Denominazione Organismo Partecipato	% di partecipazione
AMIR	0,0050
MEGAS.NET. S.p.A	0,0028
Hera S.p.A.	0,0400
SIC 1 S.r.l (in liquidazione)	0,0090
S.I.S. S.p.A (in liquidazione)	0,5000

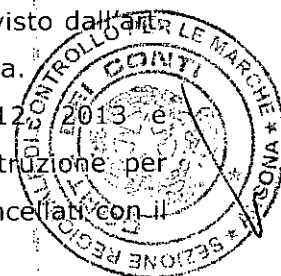
RITENUTO

A. Il Comune di Carpegna ha approvato il consuntivo 2014 con deliberazione di Consiglio comunale n. 6 del 19.05.2015 e in pari data, con deliberazione di Giunta comunale n. 34, ha proceduto all'operazione di riaccertamento straordinario dei residui, così come previsto dall'art. 3 del D. Lgs. 118/11 e dal principio applicato della competenza finanziaria potenziata.

Dall'esame della predetta documentazione è emerso che i residui IMU 2012 e competenza 2014, nonché le entrate derivanti dal rilascio dei permessi di costruzione per complessivi € 188.558,62 sono stati conservati nel consuntivo al 31/12/2014 e cancellati con il riaccertamento straordinario, in quanto collegati a crediti insussistenti o inesigibili.

La procedura seguita dall'Ente non è avvenuta nel rispetto del quadro normativo risultante dal complesso delle norme di cui al d.lgs. 118/2011 e, in particolare, dall'allegato 4.2.

La funzione del riaccertamento straordinario, infatti risiedeva nella necessità di adeguare lo stock dei residui conservati al 31/12/2014 alle nuove regole della competenza finanziaria



potenziata (cancellando i residui passivi c.d. tecnici e re-imputando i crediti e i debiti non ancora esigibili). Il riaccertamento straordinario, quindi presupponeva – non soltanto da un punto di vista giuridico, ma logico – che fosse stato approvato il relativo consuntivo al 31/12/2014.

Ne deriva che i residui attivi insussistenti – in quanto sprovvisti dei presupposti richiesti ai fini della loro conservazione ai sensi dell'art. 228, co. 3 Tuel, vecchia formulazione – ovvero inesigibili dovevano essere cancellati già in sede di riaccertamento ordinario.

La rilevanza della questione viene in evidenza se solo si considerano le diverse modalità di finanziamento del (l'eventuale) disavanzo scaturente da tali operazioni.

Infatti, per quanto riguarda il disavanzo derivante dalla cancellazione ordinaria dei residui trovano applicazione le norme di cui all'art. 188 Tuel in base al quale *"Il disavanzo di amministrazione può anche essere ripianato negli esercizi successivi considerati nel bilancio di previsione, in ogni caso non oltre la durata della consiliaura, contestualmente all'adozione di una deliberazione consiliare avente ad oggetto il piano di rientro dal disavanzo nel quale siano individuati i provvedimenti necessari a ripristinare il pareggio. Il piano di rientro è sottoposto al parere del collegio dei revisori"*.

Di contro, il maggiore disavanzo al 1° gennaio 2015 (rispetto al risultato di amministrazione al 31 dicembre 2014) derivante dalla rideterminazione del risultato di amministrazione a seguito del riaccertamento straordinario e del primo accantonamento al FCDE, agli eventuali ulteriori accantonamenti e alle quote del risultato a destinazione vincolata, è ripianato in non più di trenta esercizi a quote costanti ai sensi di quanto previsto dall'art. 3 del d.lgs 118/2011 e dall'art. 2 del d.m. 2 aprile 2015.

Pertanto, la corretta individuazione della genesi del disavanzo (se scaturente dal riaccertamento ordinario ovvero da quello straordinario) riveste una notevole rilevanza ai fini delle relative modalità di copertura.

Ciò posto, deve rilevarsi che il risultato di amministrazione al 31/12/2014 ha evidenziato un avanzo di € 785,44 mentre il riaccertamento straordinario effettuato dall'Ente con deliberazione di G.M. n. 34 del 19/05/2015 ha determinato l'approvazione di un "maggior disavanzo" di € 216.702,92 così come riportato nel prospetto redatto ai sensi dell'Allegato 5/2 del d. Lgs. 118/2011 di seguito riportato:

Risultato di amministrazione al 31.12.2014 determinato dal rendiconto 2014	(+) / (-)	785,44
Residui attivi cancellati in quanto non correlati ad obbligazioni giuridiche perfezionate	(-)	410.775,21
Residui passivi cancellati in quanto non correlati ad obbligazioni giuridiche perfezionate	(+)	226.106,42
Residui attivi cancellati in quanto reimputati agli esercizi in cui sono esigibili	(-)	421.068,11
Residui passivi cancellati in quanto reimputati agli esercizi in cui sono esigibili	(+)	587.535,71
Fondo Pluriennale Vincolato	(-)	166.467,60
Risultato di amministrazione al 1.01.2015 determinato dopo il riaccertamento straordinario dei residui		-183.883,35

Quota accantonata del risultato di amministrazione per fondo crediti di dubbia esazione	(-)	25.127,89
Fondo accantonamento indennità fine mandato	(-)	706,05
Fondo accantonamento contenzioso e spese legali	(-)	4.000,00
Totale parte accantonata	(-)	29.833,94
Quota vincolata del risultato di amministrazione	(-)	0,0
Totale parte destinata agli investimenti	(-)	2.985,63
Quota disponibile del risultato di amministrazione		-216.702,92

Il ripiano del "maggior disavanzo" è stato ripianato, giusta deliberazione di Consiglio comunale n.18 del 26/06/2015, in 30 annualità in quote costanti di € 7.223,43 ai sensi dell'art. 3, co 16 del d.l. 118/2011.

Il contenuto della tabella che precede mostra con chiarezza che se la cancellazione dei residui insussistenti fosse avvenuta con il riaccertamento ordinario, il risultato al 31.12.2014 sarebbe stato ampiamente negativo e l'Ente sarebbe stato tenuto all'applicazione dell'art. 188, comma 1 (adozione di misure di riequilibrio) e comma 1-quater (divieto di impegnare risorse per spese non obbligatorie) del d. lgs. 267/2000.

A.1 Sotto altro profilo non va sottaciuto come il fenomeno dell'accertamento delle entrate in assenza di tutti i presupposti di legge (e della loro cancellazione in esercizi successivi in fase di riaccertamento dei residui) assume notevole rilevanza anche ai fini della verifica dell'effettività degli equilibri di bilancio e del rispetto degli del patto di stabilità interno e dei nuovi vincoli di finanza pubblica introdotti dalla legge 28 dicembre 2015, n. 208 atteso che il saldo finanziario rilevante ai fini del vecchio patto di stabilità interno (vigenti fino al 2015) e del nuovo principio del pareggio di bilancio (in vigore dal 2016) è calcolato prendendo in considerazione, tra l'altro, gli accertamenti di parte corrente.

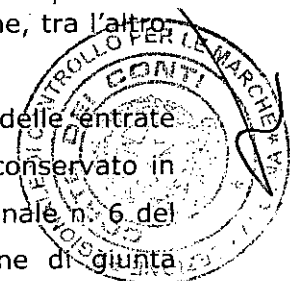
Si evidenzia, infatti, con riferimento alla competenza 2014, che l'accertamento delle entrate relative all'IMU di competenza 2014 per un importo di € 86.944,70 - dapprima conservato in sede di approvazione del consuntivo avvenuta con deliberazione di consiglio comunale n. 6 del 19 maggio 2015 e successivamente cancellato (in pari data) con deliberazione di giunta comunale n. 34 del 19.05.2015 - ha consentito di certificare un saldo finanziario rilevante ai fini del patto di stabilità differente rispetto a quello effettivamente conseguito.

B. Il grave squilibrio finanziario derivante dalla presenza nel risultato di amministrazione al 31.12.2014 di una notevole massa di residui attivi inesigibili (disavanzo latente) si è manifestato attraverso una significativa crisi di liquidità.

Negli esercizi 2013 e 2014, infatti, l'Ente ha fatto costantemente utilizzo dell'anticipazione di tesoreria senza riuscire ad assicurarne il rimborso al termine dei medesimi esercizi.

I dati relativi all'utilizzo dell'anticipazione di tesoreria, inoltre, vanno integrati con quelli relativi all'utilizzo di somme a specifica destinazione attesa l'equivalenza - sotto il profilo funzionale - tra i due istituti.

La mancanza di disponibilità liquide ha inciso anche sul versante dei pagamenti. Infatti, l'accumularsi di residui passivi del titolo I - evidenziata dal superamento del parametro di



deficitarietà n. 4 – ha evidenziato le difficoltà incontrate nello smaltimento delle spese correnti del bilancio.

C. Con specifico riferimento alla gestione di competenza 2014, l'analisi degli equilibri di parte corrente ha evidenziato che il risultato positivo della gestione è stato influenzato dalla presenza di entrate derivanti dal recupero dell'evasione tributaria caratterizzate, per di più, da uno scarso indice di riscossione.

Tali entrate costituiscono, in base alle codifiche delle transazioni elementari (cfr. lett. c, allegato D- all.7 al d.lgs 118/2011 corretto ed integrato dal d.lgs 126/2014), risorse di carattere non ricorrente le quali devono essere destinate esclusivamente al finanziamento di spese aventi analoga natura.

Si evidenzia, infatti, che l'utilizzo di entrate a carattere straordinario per il finanziamento di spese correnti ordinarie comporta rischi per gli equilibri di medio e lungo periodo dal momento che, ove il contributo all'equilibrio corrente proveniente dalla "gestione straordinaria" venisse a mancare, l'Ente si troverebbe a dover fronteggiare un corrispondente squilibrio di competenza senza avere le risorse necessarie per potervi far fronte.

D. Il successivo esercizio 2015 è stato influenzato dagli effetti negativi di una sentenza di condanna al pagamento, a titolo di risarcimento danni, di un importo di rilevante entità (€ 170.000 circa).

La mancanza di specifici accantonamenti nel risultato di amministrazione e l'impossibilità di reperire adeguate risorse di finanziamento, hanno comportato l'approvazione di un disavanzo di € 416.112,12 (comprensivo del maggior disavanzo da riaccertamento dei residui) per il finanziamento del quale la Giunta comunale ha adottato una delibera di proposta di avvio della procedura di riequilibrio finanziario di cui all'art. 243-bis TUEL, successivamente revocata in considerazione della favorevole evoluzione complessiva della situazione finanziaria.

Nel prendere favorevolmente atto delle iniziative intraprese dall'Ente ai fini dell'avvio di un reale processo di risanamento finanziario - sull'idoneità delle quali il Collegio fa espressa riserva di effettuare successive verifiche in sede di controllo dei rendiconti 2015 e 2016 - deve evidenziarsi in questa sede, come l'aggravamento della situazione finanziaria registrata nel 2015 sia stata la diretta conseguenza dell'assenza di accantonamenti nel risultato di amministrazione per passività potenziali.

Sul punto è opportuno ricordare che il principio contabile applicato della competenza potenziata prevede che *"nel caso in cui l'ente, a seguito di contenzioso in cui ha significative probabilità di soccombere (...), in attesa degli esiti del giudizio, si è in presenza di una obbligazione passiva condizionata al verificarsi di un evento (l'esito del giudizio o del ricorso), con riferimento al quale non è possibile impegnare alcuna spesa. In tale situazione l'ente è tenuto ad accantonare le risorse necessarie per il pagamento degli oneri previsti dalla sentenza, stanziando nell'esercizio le relative spese che, a fine esercizio, incrementeranno il risultato di amministrazione che dovrà essere vincolato alla copertura delle eventuali spese derivanti dalla sentenza definitiva. A tal fine si ritiene necessaria la costituzione di un apposito fondo rischi. Nel caso in cui il contenzioso nasce con riferimento ad una obbligazione già sorta, per la quale è stato già assunto l'impegno, si conserva l'impegno e non si effettua l'accantonamento per la*

parte già impegnata. L'accantonamento riguarda solo il rischio di maggiori spese legate al contenzioso." (punto n. 5.2, lett. h) dell' Allegato 4.2 al d.lgs. 118/11).

Sebbene l'Amministrazione fosse tenuta all'applicazione delle norme citate soltanto a partire dal 2015, si sottolinea che anche nel vigore del precedente ordinamento, le buone prassi contabili e i principi contabili approvati dall'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali prevedevano che fosse effettuato un apposito accantonamento in bilancio in corrispondenza di passività potenziali collegate ad una probabile uscita finanziaria per la quale fosse possibile effettuare una stima del loro importo (Principio contabile n. 3 – Punto n. 65).

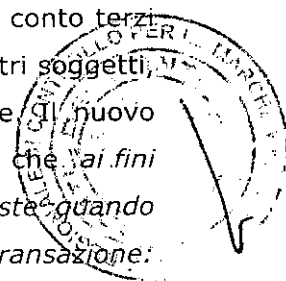
L'assenza di risorse accantonate per fronteggiare il pagamento di una sentenza di condanna di importo rilevante ha avuto effetti dirimpenti sul già precario equilibrio finanziario dell'Ente. Il Comune di Carpegna, infatti, non disponendo di adeguati spazi di manovra finanziaria, è stato costretto ad approntare la copertura del debito fuori bilancio utilizzando risorse che sin dall'inizio si appalesavano di assai improbabile realizzazione. Ciò ha determinato la formazione di nuovo disavanzo e, in definitiva, ritardato l'adozione delle più opportune misure correttive individuate dall'Amministrazione soltanto nel 2016, dapprima, nell'attivazione della speciale procedura di riequilibrio di cui all'art. 243 bis del Tuel e, successivamente in una pluralità di iniziative mirate alla riduzione delle spese (accordo transattivo, convenzione con altra amministrazione locale per l'utilizzo di personale dipendente, monitoraggio della spesa) e all'incremento delle entrate (contributo regionale e riscossione dei residui attivi).

E. Con riferimento ai servizi conto terzi, deve premettersi che la tematica in questione riveste notevole importanza ai fini del rispetto del Patto di stabilità, degli equilibri di bilancio, del consolidamento della spesa pubblica, nonché di numerosi indicatori di bilancio (es. spesa del personale). Infatti, la sottrazione di poste che avrebbero dovuto concorrere alla costruzione del saldo di parte corrente attraverso una allocazione delle stesse non coerente con la loro effettiva natura, potrebbe comportare una rappresentazione fittizia degli equilibri di bilancio e una elusione del Patto di stabilità (o del pareggio).

In base alla costante giurisprudenza delle Sezioni regionali di controllo, i servizi per conto terzi possono ricomprendere esclusivamente le transazioni poste in essere per conto di altri soggetti, in assenza di qualsiasi discrezionalità ed autonomia decisionale da parte dell'Ente. Il nuovo principio contabile applicato della competenza finanziaria potenziata ha poi precisato che *ai fini dell'individuazione delle operazioni per conto terzi, l'autonomia decisionale sussiste quando l'ente concorre alla definizione di almeno uno dei seguenti elementi della transazione: ammontare, tempi e destinatari della spesa*".

Riguardo ai trasferimenti a privati dei fondi regionali per l'emergenza neve 2012, l'assenza di specifiche informazioni da parte dell'Amministrazione sui criteri e le modalità con cui i contributi regionali sono stati ripartiti a beneficio dei destinatari finali, non ha consentito di verificare la correttezza del trattamento contabile operato.

Quanto al riversamento all'agente municipale delle competenze per servizio prestato in altro comune, l'Amministrazione non ha fornito adeguate informazioni sulla tipologia contrattuale impiegata per consentire l'utilizzo temporaneo del proprio dipendente da parte di un altro ente locale.



Tuttavia, giova evidenziare come sia nel caso del distacco che in quello della stipula di una convenzione ai sensi dell'art. 14 del CCNL del 22.01.2004 l'ente originario conserva la piena titolarità del rapporto di lavoro e i conseguenti obblighi relativi al trattamento economico fondamentale e accessorio. Il rapporto di servizio del dipendente che presta la sua opera anche presso un ente diverso da quello sottoscrittore del contratto di lavoro e l'inscindibilità di tale rapporto non consente infatti di considerare la spesa per il dipendente solo per una quota parte (C. conti, Sez. delle Autonomie, n. 17/2013).

Ne deriva che la spesa del personale utilizzato presso altro ente deve essere contabilizzata fra le spese per il personale e non tra le spese per servizi per conto terzi.

F. Le verifiche sugli adempimenti di cui all'art. 6 co.4 del d.l. n.95/2012 hanno rivelato l'assenza di ogni documentazione al riguardo.

Nel condividere le osservazioni dell'Organo di revisione contenute della relazione sulla proposta di deliberazione del rendiconto 2015 e l'invito rivolto all'Ente di provvedere - seppure tardivamente - a detta verifica, il Collegio ricorda come l'adempimento posto dall'art. 6, co. 4 cit. sia stato abrogato a decorrere dal 1° gennaio 2015 dall' art. 77, comma 1, lett. e), d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, aggiunto dall' art. 1, comma 1, lett. aa), d.lgs. 10 agosto 2014, n. 126.

Tuttavia, il senso dell'intervento abrogativo deve essere letto congiuntamente all'introduzione dell'obbligo di redazione del bilancio consolidato che, per gli enti con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, decorre dall'esercizio 2018 con riferimento all'esercizio 2017 (cfr. Allegato 4.4 al d.lgs. 118/2011).

Ciò posto, in considerazione dei contenuti delle verifiche da effettuare e delle sue finalità, chiaramente riconducibili all'esigenza di fornire una rappresentazione veritiera e corretta della situazione economico-finanziaria e patrimoniale dell'Ente e tenuto conto del fatto che eventuali disallineamenti potrebbero nascondere passività potenziali e/o debiti fuori bilancio, si raccomanda che i competenti uffici comunali e l'organo di revisione procedano con periodicità e nell'ambito del controllo sugli equilibri finanziari di cui all'art. 147-*quinquies* TUEL - a prescindere dall'esistenza di uno specifico obbligo normativo - alla riconciliazione dei rapporti di debito/credito intercorrenti tra l'Ente e tutti i suoi organismi partecipati (di natura societaria o consortile).

Tanto premesso, la Sezione

ACCERTA

con riferimento all'esercizio finanziario 2014 la sussistenza di gravi irregolarità contabili in relazione:

- Alla conservazione nel risultato di amministrazione al 31.12.2014 di residui attivi di parte corrente e di parte capitale insussistenti, siccome non correlati all'esistenza di idonei titoli giuridici, cancellati con la delibera di Giunta comunale n. 34/2015 in fase di riaccertamento straordinario ai sensi dell'art. 3, co. 7 del D. Lgs. 118/2011;

ASSEGNA

Ai sensi dell'art. 148-bis TUEL il termine di sessanta giorni per:

- la rideterminazione, in applicazione dei principi enunciati in parte motiva, del risultato di amministrazione al 31.12.2014 e del risultato di amministrazione al 1.01.2015 dopo il

riaccertamento straordinario dei residui;

- l'approvazione, secondo le modalità previste dall'art. 188 TUEL, di un piano di rientro dal disavanzo così come ricalcolato alla data del 31-12-2014 ed aggiornato alla luce dei risultati conseguiti della gestione di competenza e dei residui degli esercizi 2015 e 2016;
- l'approvazione di un piano di rientro dal "maggior disavanzo" derivante dal riaccertamento straordinario dei residui, così come ricalcolato alla data del 1.01.2015, secondo le modalità stabilite dall'art. 3 del d.lgs. 118/2011 e dall'art. 2 del dm 2 aprile 2015.

RACCOMANDA

- di dare puntuale applicazione alla norma di cui all'art. 188, co. 1-quater TUEL in base alla quale agli enti locali che presentano un disavanzo di amministrazione è fatto divieto di assumere impegni e pagare spese per servizi non espressamente previsti per legge nelle more della variazione di bilancio che dispone la copertura del disavanzo, con la sola esclusione delle spese da sostenere a fronte di impegni già assunti nei precedenti esercizi;
- di perseguire l'equilibrio di parte corrente del bilancio assicurando che le entrate non ricorrenti siano destinate esclusivamente al finanziamento di spese di analoga natura;
- di monitorare l'andamento dei flussi delle riscossioni e dei pagamenti al fine di ripristinare / conservare l'equilibrio della gestione di cassa;
- di provvedere a costituire accantonamenti su un fondo rischi da contenzioso, adeguatamente dimensionato in relazione all'ammontare delle pretese azionate nei confronti dell'Ente, per disporre di risorse sufficienti ad affrontare tempestivamente le posizioni debitorie fuori bilancio che potrebbero determinarsi a seguito di eventuali esiti sfavorevoli dei giudizi in corso;
- di assicurare il puntuale rispetto dei principi contabili ai fini della individuazione delle spese da imputare ai servizi per conto di terzi;
- di procedere alla riconciliazione dei rapporti di debito/credito intercorrenti tra l'Ente e i suoi organismi partecipati nell'ambito del controllo sugli equilibri finanziari di cui all'art. 147-quinquies TUEL.

DISPONE

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

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

Così deliberato in Ancona nella Camera di consiglio 26 gennaio 2017.

Il relatore

Marco Di Marco



Il Presidente

Maurizio Mirabella



23 MAR. 2017

Depositata in Segreteria in data

Il direttore della Segreteria

Dr. Carlo SERRA



CORTE DEI CONTI - CODICE UFF. T71



DOC. INTERNO N.63790343 del 23/03/2017