



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LE MARCHE

CORTE DEI CONTI



0003234-19/12/2018-SC_MAR-T71-P

Al Sindaco del Comune di Acqualagna
comune.acqualagna@provincia.ps.it

Al Presidente del Consiglio comunale di
Acqualagna
comune.acqualagna@provincia.ps.it

All'Organo di revisione del comune di
Acqualagna
giovannibernabei@pec.it

COMUNE DI ACQUALAGNA
Protocollo n 0012703
del 20/12/2018
R 4 6 ID 521559

Oggetto: Rendiconto Esercizio 2015 - Comune di Acqualagna.

Si trasmette la deliberazione n 57/2018/PRSP concernente l'oggetto.
L'invio avrà seguito anche tramite SIQUEL.

Il Direttore della Segreteria
(dott. Carlo Serra)



CORTE DEI CONTI



Deliberazione n. 57/2018/PRSP

CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO
PER LE MARCHE

Nell'adunanza pubblica del 24 ottobre 2018

composta dai magistrati:

Consigliere	Mario GUARANY - Presidente
Consigliere	Valeria FRANCHI - Componente
Consigliere	Marco DI MARCO - Componente relatore

RENDICONTO 2015
COMUNE DI ACQUALAGNA

Art. 1, co. 166 e ss. Legge 23 dicembre 2005 n. 266

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 2015, approvate dalla Sezione delle Autonomie giusta deliberazione n. 22/SEZAUT/2016/INPR del 30 maggio 2016 (pubblicata in GU n.161 del 12 luglio 2016 – S.O. n. 27);

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 2015;

VISTA la nota istruttoria del 23 marzo 2018, prot. n. 486, con cui il magistrato incaricato dell’istruttoria richiedeva al Comune di Acqualagna chiarimenti ed integrazioni;

VISTE le deduzioni formulate dall’Ente con nota prot. 4284 del 3 maggio 2018;

VISTE le successive integrazioni fornite dall’Ente con nota prot. 9556 del 27 settembre 2018;

VISTA la nota del Presidente con la quale è stata convocata la Sezione per l’adunanza del 24 ottobre 2018;

VISTE le memorie fatte pervenire dall’Ente in data 18 ottobre 2018, con nota prot. 10407;

VISTA la relazione del Magistrato incaricato dell’istruttoria;

UDITI nella pubblica adunanza del 24 ottobre 2018 il relatore dott. Marco Di Marco e il dott. Giovanni Bernabei – Organo di revisione del Comune di Acqualagna;

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.

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 2015 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

L'Ente ha approvato il Rendiconto 2014 con DCC n. 9 nella seduta del 27/04/2015 con un risultato di amministrazione di € 21.000,04. In pari data, con D.G.C. n. 29, ha proceduto all'approvazione del riaccertamento straordinario dei residui al 1° gennaio 2015.

Con tale operazione l'Amministrazione ha definitivamente cancellato residui attivi non correlati ad obbligazioni giuridiche perfezionate per un importo pari ad € 1.309.927,54 determinando la formazione di un disavanzo di € 1.230.467,91. Al netto della quota accantonata per la costituzione del FCDE (€ 504.897,32) e del fondo accantonato al 31.12.2014 (€ 1.081,85), la parte disponibile del risultato di amministrazione è stata determinata in € -1.736.447,08 (cfr. pag. 6 della deliberazione di Giunta municipale n. 29 del 27/04/2015). La copertura di tale squilibrio è stata affidata ad un piano di rientro trentennale con quote costanti di € 57.881,57 a decorrere dal 2015 (DCC n.16 del 25/05/2015).

Tra i numerosi residui attivi eliminati per insussistenza in sede di riaccertamento straordinario, l'attenzione del magistrato istruttore si è appuntata su:

a) accertamenti assunti nel 2014 per complessivi € 86.011,75 di cui: € 69.369,75 (Accertamento n. 21 del 17/06/2014) iscritti al Titolo I dell'entrata; € 9.400,00 (Accertamento n. 91 del 31/12/2014) ed € 7.242,00 (Accertamento n. 88 del 31/12/2014) iscritti al Titolo II dell'Entrata.

b) Accertamenti relativi ad annualità ante 2014 per l'importo complessivo di € 833.467,45, di seguito dettagliati:

- 143.467,45 (acc.to n. 19 del 13/06/2013)
- 360.000,00 (acc.to n. 74 del 31/12/2011)
- 330.000,00 (acc.to n.319 del 29/12/2006)

In fase istruttoria, con nota prot. n. 486 del 23 marzo 2018 è stato chiesto all'Amministrazione di relazionare in merito ai seguenti aspetti:

- oggetto degli accertamenti sopra menzionati (trasmettendo di copia dei relativi provvedimenti);
- criteri in base ai quali si è proceduto all'assunzione dei predetti accertamenti;

- motivazioni in base alle quali si è ritenuto di non dover procedere alla loro eliminazione in fase di riaccertamento ordinario al 31.12.2014.

Con nota di riscontro, assunta a prot. n. 809 del 3 maggio 2018, l'Amministrazione ha omesso di fornire copia dei provvedimenti richiesti limitandosi a riferire sui seguenti aspetti:

"Residui attivi eliminati assunti nel 2014:

- a) € 69.369,75 (accertamento n. 21 del 17/06/2014): I.M.U. competenza 2014 non riscossa nell'esercizio di competenza per la quale sono state avviate le procedure di riscossione coattiva nell'esercizio 2017, inserite nell'apposito capitolo relativo alla riscossione coattiva nell'anno 2017;
- b) € 9.400,00 (accertamento n. 91 del 31/12/2014): mancata erogazione da parte della Regione Marche del contributo relativo alla gestione dell'asilo nido (L.R. 9/03);
- c) € 7.242,00 (accertamento n. 88 del 31/12/2014): trattasi di minori entrate, inerenti il servizio di polizia municipale associata derivanti dal ricalcolo della gestione del servizio.

Residui attivi eliminati assunti ante 2014:

- a) € 143.467,45 (accertamento n. 19 del 13/06/2013) I.M.U. competenza 2013 non riscossa nell'esercizio di competenza, per la quale sono state avviate le procedure di riscossione coattiva nell'esercizio 2016 e inserite nell'apposito capitolo relativo alla riscossione coattiva nell'anno 2016;
- b) € 360.000,00 (accertamento n. 74 del 31/12/2011): l'entrata era riferita all'approvazione del progetto di costruzione loculi del cimitero capoluogo 6^a stralcio. Successivamente, stando il ritardo nell'avvio dei lavori, si è provveduto ad eliminare l'entrata con conseguente eliminazione del residuo (...);
- c) € 330.000,00 (accertamento n. 319 del 29/12/2006): trattasi di bene del patrimonio disponibile che l'Ente, dopo vari ed infruttuosi tentativi di vendita, ha ritenuto di non riproporre più l'asta e toglierlo dai residui".

Alla predetta nota veniva allegata, tra l'altro, copia della delibera Giunta municipale n. 93 del 6 dicembre 2011 avente ad oggetto l'approvazione del progetto definitivo per l'ampliamento interno del cimitero comunale - 6^a stralcio, e copia delle determinazioni n. 79/07, n. 110/07, n. 196/07, n. 136/07, n. 229/10 e n. 278/10, aventi ad oggetto l'approvazione di aste pubbliche e relativi verbali di gara deserta concernenti la vendita di un terreno di proprietà comunale.

Con specifico riferimento all'intervento di ampliamento del cimitero comunale, la deliberazione di GC 93/2011 cit. prevedeva che il relativo finanziamento fosse assicurato da risorse provenienti dall'assunzione di un mutuo. Nella memoria del 18 ottobre 2018 l'Amministrazione ha precisato che a fronte del relativo accertamento (di competenza dell'esercizio 2011) è stato assunto un mutuo nel corso dell'esercizio successivo, interamente somministrato per sostenere le spese di costruzione.

2. FONDI ACCANTONATI

2.1 L'analisi della composizione del risultato di amministrazione alla data del 31/12/2015 (-1.070.564,40) ha evidenziato l'assenza di accantonamenti per il contenzioso (cfr. 1.2.1 del questionario al rendiconto).

Ciò nondimeno, nel dettaglio delle voci "spese straordinarie" (cfr. 1.1.2 del questionario 2015) sono state indicate spese legali per € 1.100,01.

Nel corso dell'istruttoria è stato chiesto se l'Ente abbia proceduto alla ricognizione del contenzioso in sede di riaccertamento straordinario o in fase di approvazione del rendiconto 2015, in considerazione di quanto previsto dal principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria in base al quale *"In occasione della prima applicazione dei principi applicati della contabilità finanziaria, si provvede alla determinazione dell'accantonamento del fondo rischi spese legali sulla base di una ricognizione del contenzioso esistente a carico dell'ente formatosi negli esercizi precedenti"* (punto 5.2).

Nella nota del 3 maggio 2018, l'Amministrazione ha riferito di non aver ritenuto necessario effettuare alcun accantonamento in considerazione dell'importo limitato delle spese sostenute.

Nella successiva memoria del 18.10.2018, il Comune di Acqualagna ha precisato di aver effettuato una ricognizione del rischio di contenzioso senza peraltro rilevare elementi di particolare criticità. Ciò nonostante, preso atto delle osservazioni del magistrato istruttore, ha assicurato di voler provvedere all'accantonamento di appositi fondi.

3. EQUILIBRI DI PARTE CORRENTE - ENTRATE STRAORDINARIE

3.1 Il saldo finale di parte corrente 2015 risulta positivo per € 175.737,49.

Tuttavia, l'esame degli equilibri interni ha evidenziato un'eccedenza di risorse straordinarie (correnti e conto capitale) rispetto alle spese aventi analoga natura.

Le entrate non ricorrenti, infatti, sono state pari ad € 473.144,40 a fronte di spese con analoga natura pari ad € 30.800,76.

La differenza tra i due importi - pari ad € 442.343,64 - è stata destinata al finanziamento della spesa corrente ordinaria.

Al netto del contributo proveniente dalla gestione straordinaria, il risultato di parte corrente avrebbe avuto un valore ampiamente negativo.

Le risorse straordinarie risultano costituite da:

- a) entrate da recupero evasione tributaria IMU per € 404.562,53.

Tali entrate sono caratterizzate da uno scarso indice di riscossione. Dall'esame del questionario al rendiconto 2015 (cfr. tab. 1.2.8.1) risulta infatti che a fronte dei predetti accertamenti sono state effettuate riscossioni per € 63.897,25 (15,8%). Lo stanziamento di competenza sul FCDE è stato

determinato in € 73.506,71 (36% dell'importo indicato nel prospetto allegato al bilancio di previsione).

Con la richiesta istruttoria del 23 marzo 2018, il magistrato incaricato ha chiesto all'Ente di comunicare l'ammontare degli incassi medio tempore effettuati e l'importo dell'accantonamento nel risultato di amministrazione. Sul punto l'Amministrazione, con nota del 3.05.2018, ha riferito che a fronte dell'accertamento di € 404.562,53 sono stati incassati € 63.897,25 in conto competenza oltre € 97.908,39 nel 2016 ed € 17.973,94 nel 2017. Pertanto, le riscossioni totali (competenza e residui) sull'accertato 2015 ammontano ad € 179.779,58 e sono pari al 44,4%. L'importo accantonato al 31.12.2015 nel F.C.D.E. è pari ad € 101.448,77;

b) contributi da rilascio permesso di costruire per € 68.581,87.

La tabella 1.2.9.1 del questionario 2015, mostra nelle singole annualità del triennio 2013-2015 accertamenti pari alle riscossioni:

Accertamento / Riscossione	2013	2014	2015
Accertamento	56.680,19	47.728,99	91.442,87
(di cui accantonamento al FCDE)	0	0	0
Riscossione	56.680,19	47.728,99	91.442,87

Chiesti chiarimenti riguardo le modalità utilizzate per l'accertamento delle suddette entrate (con specifico riferimento al rispetto delle norme poste dal principio contabile), l'Amministrazione, con la citata nota del 3.05.2018, ha riferito che: *"Ai fini di non creare situazioni disagiati per il bilancio, si è provveduto ad accertare l'entrata effettivamente riscossa anche in considerazione della particolare recessione economica"*.

Tra le risorse straordinarie non sono state rinvenute entrate derivanti da sanzioni amministrative per violazioni al codice della strada. Al riguardo l'Organo di revisione ha riferito che "a seguito della convenzione con i Comuni ex Comunità Montana per il servizio di Polizia Municipale, le sanzioni vengono emesse e riscosse dal Comune di Cagliari e rientrano a far parte del rendiconto finale del servizio" (cfr. pag. 19 della relazione al rendiconto 2015). Alla luce di quanto precede, è stato chiesto all'Ente di fornire chiarimenti in ordine alle modalità di contabilizzazione delle risorse di cui trattasi e all'eventuale compensazione con i trasferimenti dovuti a favore dell'Unione, nonché di relazionare sulle modalità di regolazione dei rapporti finanziari tra i due enti stabilite dalla convenzione.

In riscontro alle richieste istruttorie, l'Amministrazione ha affermato che: *"il Comune di Acqualagna, soggetto partecipante alla convenzione fra enti, ha sempre ottenuto un saldo positivo nella gestione associata del servizio registrando in Entrata (nel capitolo relativo alla convenzione di polizia municipale) solo il saldo*

annuale (nel conteggio del quale rientravano anche le sanzioni al codice della strada) e quindi non utilizzando un capitolo di entrata per le sanzioni come nella gestione diretta".

3.2 Nelle memorie del 18.10.2018, l'Amministrazione comunale ha riferito:

- che l'impiego di risorse non ricorrenti per il finanziamento di spese correnti ordinarie è dovuta alla progressiva riduzione dei trasferimenti e alla crescenti richieste di concorso agli obiettivi di finanza pubblica da parte dello Stato;
- di essersi adeguata ai rilievi del magistrato istruttore riguardo le modalità di contabilizzazione delle entrate da permessi di costruzione;
- che la convenzione con il Comune di Cagli per la gestione associata del servizio di polizia municipale è scaduta in data 31 dicembre 2015 e che le osservazioni formulate dal magistrato istruttore riguardo le modalità di contabilizzazione dei rapporti finanziari tra i due enti sarebbero state tenute presenti in occasione di eventuali future convenzioni.

4. FONDO CREDITI DI DUBBIA ESIGIBILITA'

4.1 Il FCDE al 31/12/2015 è stato quantificato in € 602.040,43 facendo applicazione del criterio semplificato introdotto dal D.M. 20 maggio 2015 sommando all'accantonamento effettuato al 1° gennaio (€ 504.897,32) l'importo definitivamente stanziato nell'esercizio a cui il rendiconto si riferisce (€ 97.143,11) e sottraendo gli utilizzi relativi alla cancellazione o lo stralcio dei crediti (€ 0).

In sede istruttoria è stato chiesto di relazionare sulle motivazioni che hanno suggerito l'utilizzo del sistema di calcolo semplificato e sulle modalità con cui, in applicazione del principio contabile, si sia tenuto conto della situazione finanziaria complessiva dell'ente e del rischio di rinviare oneri all'esercizio 2019.

È stato chiesto, inoltre, di trasmettere:

- 1) prospetti redatti ai sensi dell'art. 11, c. 3, lett. c) e c. 4 lett. c) del d.lgs 118/2011;
- 2) schemi di calcolo elaborati ai fini della quantificazione del suddetto FCDE - in sede di preventivo e consuntivo 2015 - recanti il dettaglio delle risorse e dei dati (accertamenti; residui / riscossioni) presi in considerazione.

Nella nota di riscontro sopra indicata, l'Amministrazione ha riferito che l'utilizzo del metodo previsto dalla normativa è avvenuto nella consapevolezza della situazione reale aggiungendo che *"una situazione economica espansiva permetterebbe un recupero di entrate tali da agevolare gli effetti ordinari del fondo"*.

Dai prospetti offerti in comunicazione risulta che l'accantonamento relativo all'esercizio di competenza è stato quantificato applicando agli accertamenti di competenza la media del rapporto tra i residui da riscuotere e accertamenti di competenza dell'ultimo quinquennio.

4.2 Nella memoria del 18 ottobre 2018, l'Amministrazione ha assicurato che l'utilizzo del sistema semplificato è avvenuto nell'esercizio di una facoltà concessa dalla normativa e che a decorrere dall'esercizio 2019 il FCDE assicurerà l'integrale copertura dei crediti di dubbia esigibilità. È stato inoltre precisato che al fondo accantonato al 31/12/2017 pari ad € 825.454,76 andrà ad aggiungersi un ulteriore accantonamento dell'anno 2018 di circa € 350.000,00.

5. GESTIONE DI CASSA

L'analisi della gestione di cassa ha evidenziato la presenza di un'anticipazione di tesoreria non rimborsata per € 1.064.652,52. Tale importo si appalesa particolarmente rilevante in rapporto alle capacità finanziarie dell'Ente posto che esso rappresenta il 26,3% delle entrate correnti (€ 4.047.658,40) e comporta il superamento del limite posto dal parametro di deficitarietà strutturale n. 9 di cui al D.M. 18/02/2013.

Anche i precedenti esercizi 2012, 2013 e 2014 si erano conclusi con anticipazioni di cassa inestinte superiori al 5% delle entrate correnti, come riportato nel seguente prospetto:

Anno	Entrate correnti penultimo esercizio (a)	Anticipazione non rimborsata (b)	Incidenza su entrate correnti (c= b/a)	Somme a specifica destinazione utilizzate per impieghi di parte corrente (d)	Deficit complessivo di cassa (e=b+d)	Incidenza su entrate correnti (f=e/a)
2102	3.950.792,07	615.950,15	15,59%	n.d.	n.d.	n.d.
2013	4.385.405,84	675.928,89	15,41%	n.d.	n.d.	n.d.
2014	4.132.717,59	599.989,27	14,52%	352.087,45	952.076,72	23,04%
2015	4.344.189,41	1.064.652,52	24,51%	10.826,99	1.075.479,51	24,76%

In fase istruttoria sono stati richiesti chiarimenti in merito a numerosi aspetti della gestione di cassa con particolare riferimento alla consistenza finale, all'ammontare delle risorse vincolate, all'utilizzo dell'anticipazione di tesoreria. L'Ente, inoltre, è stato invitato a relazionare:

- 1) sulle principali cause che hanno concorso a determinare lo squilibrio di cassa;
- 2) sulle contromisure assunte/da assumere per ristabilire gli equilibri di cassa.

Infine, è stata chiesta la trasmissione della seguente documentazione:

- verifica di cassa al 31.12.2014;

- determina del Responsabile del servizio finanziario di quantificazione della cassa vincolata all'1/01/2015;
- movimentazioni (riscossioni / pagamenti) della cassa vincolata nell'esercizio 2015;
- verifica di cassa al 31/12/2015.
- delibera di autorizzazione all'utilizzo dell'anticipazione di tesoreria e delle somme a specifica destinazione.

Nella nota del 3 maggio 2018, l'Amministrazione ha riferito che la principale causa che ha concorso a determinare lo squilibrio di cassa è *"conseguenza dell'attività di riaccertamento straordinario con la relativa diminuzione (nello specifico dei residui attivi) della liquidità. Per ristabilire gli equilibri di cassa è stata avviata una attività di dismissione parziale di quote di società partecipate (circa € 750.000,00) da destinare principalmente alla riduzione del debito, nonché la riproposizione di vendite patrimoniali"*.

L'importo degli interessi maturati sull'anticipazione di tesoreria è stato indicato in € 37.961,09. Non sono stati specificati i giorni di utilizzo dell'anticipazione.

In allegato alla citata nota l'Amministrazione ha trasmesso:

- il verbale della verifica di cassa al 31.12.2014;
- copia della determinazione del Responsabile del servizio finanziario n. 141 del 31.12.2014 avente ad oggetto la quantificazione della cassa vincolata all'1/01/2015. Nella predetta determina l'importo delle entrate vincolate utilizzate per cassa da ricostituire all' 1.01.2015 viene quantificato in € 352.087,45;
- copia della verifica di cassa del revisore al 31/12/2015. Dal predetto verbale emerge che:
 - il saldo di cassa della tesoreria unica è pari ad € 15.490,69 di cui € 451,00 su conto corrente dell'Istituto tesoriere ed € 15.039,69 presso la Banca d'Italia (relativi ad un movimento non ancora contabilizzato alla data del 31.12.2015);
 - l'ammontare dell'anticipazione non rimborsata è pari ad € 1.064.652,52;
- un prospetto recante la situazione analitica dei movimenti di somme con specifica destinazione al 31/12/2015 dalla quale risulta la presenza di un saldo finale vincolato di € 10.826,99. Dall'esame del prospetto è emerso che il riporto della cassa vincolata al 1.01.2015 non coincide con la determinazione della cassa vincolata di cui alla citata determinazione n. 141/2014. Con la nota di ulteriori chiarimenti del 27.09.2018 l'Amministrazione ha precisato che la differenza di € 13.374,86 si riferisce a tre mandati in c/residui del 23.01.2015 (mand. 147, 148 e 149), non riportati nel medesimo prospetto in quanto emessi prima dell'avvio della rilevazione analitica delle partite vincolate.

5.2 Nelle memorie del 18 ottobre 2018, l'Amministrazione ha riferito che l'anticipazione di cassa si è notevolmente ridotta attestandosi, al 30.09.2018, al valore medio di € 800.000,00 a fronte di una disponibilità di € 1.593.000,00.

6. RESIDUI PASSIVI DEL TITOLO I E TEMPESTIVITA' DEI PAGAMENTI

6.1 Dall'esame della gestione di parte corrente è emerso un notevole accumulo dei residui passivi del Titolo I: tali residui (€ 2.460.859,58) costituiscono il 68,5 % del totale degli impegni della spesa corrente (€ 3.591.859,69). Il suddetto valore percentuale si colloca al di sopra del limite del 40% stabilito dal parametro di deficitarietà strutturale n. 4 di cui al DM 18.02.2013.

Inoltre, l'indicatore di tempestività dei pagamenti previsto dall'art. 33 del d.lgs. 33/2013 pubblicato nella sezione amministrazione trasparente del sito web istituzionale, riporta i seguenti valori:

Esercizio	Giorni di ritardo medio dei pagamenti rispetto al termine di scadenza	Importo annuale dei pagamenti posteriori alla scadenza contrattuale
2015	294,37	€ 1.912.750,93
2016	196,78	€ 2.091.818,98
2017	219,71	€ 2.011.970,96

Preso atto di quanto dichiarato dell'Organo di revisione circa l'avvenuto adempimento delle misure organizzative necessarie a garantire il tempestivo pagamento delle somme derivanti da transazioni commerciali (cfr. punto 1.2.15 del questionario), in sede istruttoria è stato chiesto all'Ente di esprimere valutazioni in merito alle criticità evidenziate, specificandone le cause ed indicando le eventuali misure adottate.

Oltre a quanto già riferito a proposito della gestione di cassa, nella memoria del 18 ottobre l'Amministrazione ha precisato che nel corso dell'esercizio 2018 i residui passivi si sono drasticamente ridotti (€ 981.204,59 al 10/10/2018) e che la maggior parte di questi (circa il 90% pari ad € 886.101,12) si riferisce ad un unico fornitore (Unione Montana) essendo relativi al pagamento del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti. Quanto agli indicatori di pagamento, l'Ente ha affermato che, tenendo conto delle fatture emesse successivamente all'1.01.2017, i tempi di pagamento risultano inferiori ai 60 giorni.

7. ORGANISMI PARTECIPATI

Il Comune di Acqualagna partecipa direttamente ai seguenti organismi:

Quota partecipazione diretta	Denominazione	Codice Fiscale
0,480	CONSORZIO URBINO E IL MONTEFELTRO	02000480414
4,623	MEGAS.NET S.P.A.	02122660414
1,320	A.A.T.O. N.1 - MARCHE NORD	92027570412
0,694	MARCHE MULTISERVIZI S.P.A.	02059030417

Al punto 4.5.1 del questionario l'Organo di revisione ha attestato che l'Ente ha effettuato la riconciliazione dei rapporti creditori/debitori con i propri organismi partecipati ai sensi dell'art. 11 co.6 lett.J del d.lgs 118/2011. La "Nota informativa debiti/crediti società partecipate" è stata predisposta dall'Ente in data 16/04/2015.

In risposta alle richieste di chiarimenti provenienti dal magistrato istruttore, l'Amministrazione ha riferito che soltanto la società Megas Net spa ha circolarizzato i propri rapporti di credito/debito con l'Ente. Le altre società, di contro, non hanno fatto pervenire alcuna comunicazione. Inoltre, il Consorzio Urbino e Montefeltro non avrebbe intrattenuto alcun rapporto finanziario con l'Ente.

RITENUTO

A. Dall'esame della documentazione acquisita e dai chiarimenti forniti dall'Ente è emerso che alcuni residui provenienti dalla competenza 2014 e da esercizi precedenti sono stati conservati nel consuntivo al 31/12/2014 e cancellati, poiché relativi a crediti insussistenti o inesigibili, in sede di riaccertamento straordinario.

La prassi adottata dall'Ente non sembrerebbe rispettosa del d.lgs. 118/2011 e, in particolare, dall'allegato 4.2 al predetto decreto.

Come è noto la funzione del riaccertamento straordinario dei residui risiede nella necessità di adeguare lo stock dei residui conservati al 31/12/2014 alle nuove regole della competenza finanziaria potenziata (attraverso la cancellazione dei residui passivi c.d. tecnici, la re-imputazione dei crediti e i debiti non ancora esigibili, la quantificazione del FPV) e di procedere ad una nuova determinazione del risultato di amministrazione (in conseguenza della predetta rideterminazione dei residui e della necessità di effettuare gli accantonamenti obbligatori previsti dal D. Lgs. 118/11 tra i quali il primo accantonamento al FCDE). Il riaccertamento straordinario, quindi presuppone - non soltanto da un punto di vista giuridico, ma logico - la corretta approvazione del consuntivo al 31/12/2014.

Ciò premesso, si rileva che tutti i residui attivi su cui sono stati svolti gli approfondimenti istruttori sono stati cancellati sulla base di motivazioni diverse da quelle consentite dalla legge riconducibili, come già chiarito, alla necessità di adeguare il rendiconto al nuovo principio della competenza finanziaria potenziata.

Infatti, alcuni residui erano sin dall'origine sprovvisti dei requisiti previsti dall'art. 179 TUEL ai fini dell'accertamento, mentre altri ancora avrebbero dovuto essere cancellati in sede di riaccertamento ordinario ai sensi dell'art. 228, co. 3 TUEL in quanto privi dei requisiti per la loro conservazione nel conto del bilancio.

In via di ulteriore dettaglio il Collegio rileva che:

- l'accertamento n. 319 del 29/12/2006 si riferisce alla vendita di un bene patrimoniale (terreno in via Gamba) mai realizzata. L'immobile è stato oggetto di una pluralità di aste pubbliche per la sua alienazione. Sulla base della documentazione acquisita agli atti, l'Amministrazione ha bandito due gare nel 2007 e due gare nel 2010. Tutte le procedure sono risultate infruttuose, così come attestato dai verbali di gara deserta. In assenza di offerte di acquisto e di determinazioni di aggiudicazione, non ricorrevano i presupposti di cui all'art. 179 TUEL per procedere alla registrazione dell'accertamento (esistenza del credito con quantificazione del suo ammontare, individuazione del debitore e della scadenza).
- l'accertamento n. 74 del 31/12/2011 riguarda, secondo quanto affermato dall'Amministrazione comunale, un'entrata riferita all'approvazione del progetto di costruzione dei loculi del cimitero del capoluogo.

Dall'esame degli allegati alla delibera di riaccertamento straordinario dei residui (cfr. All. "A" alla delibera di GC 29/2015) risulta che il residuo in discorso era conservato al Titolo 3° delle entrate (cap. 393).

Così come chiarito nella memoria del 18 ottobre 2018, la copertura finanziaria della spesa per la realizzazione dei lavori è stata assicurata da un mutuo assunto nel 2012, interamente riscosso negli esercizi successivi. Non è pertanto dubitabile che il residuo in discorso attenga agli introiti derivanti dal rilascio delle concessioni per l'uso dei loculi cimiteriali. In tal senso depone, d'altra parte, anche la sua allocazione contabile, essendo appostato tra le entrate di parte corrente.

A fronte di specifiche richieste di informazioni formulate in fase istruttoria (cfr. nota del 23.03.2018) l'Ente non ha esplicitato i criteri in base ai quali ha proceduto all'assunzione del predetto accertamento né, tantomeno, ha trasmesso copia dei relativi contratti di concessione. Avendo l'Ente proceduto alla cancellazione definitiva del residuo, può dunque dedursi che i titoli giuridici su cui trovava fondamento il relativo accertamento (contratti di concessione pluriennale) fossero assenti sin dall'inizio, contrariamente a quanto prescritto dal menzionato art 179 TUEL ai fini della registrazione degli accertamenti.

- gli accertamenti n. 19 del 13/06/2013 e n. 21 del 17/06/2014 si riferiscono all'I.M.U. di competenza, rispettivamente, degli esercizi 2013 e 2014 non riscossa nel corso dei predetti

esercizi. L'Amministrazione ha riferito di aver avviato le procedure per la riscossione coattiva nel 2016 e nel 2017 adeguando le previsioni di competenza dei relativi capitoli di entrata.

Essendo l'IMU un'imposta incassata per autoliquidazione (vale a dire sulla base di un versamento spontaneo del contribuente senza necessità di un provvedimento di liquidazione proveniente dal soggetto impositore), l'accertamento delle relative entrate avrebbe dovuto seguire il criterio di cassa impedendo la formazione di eventuali residui attivi. L'imposta non versata entro la fine dell'esercizio, in quanto recuperabile soltanto a fronte di un'attività di contrasto all'evasione tributaria, poteva essere accertata contabilmente soltanto in un momento successivo all'esito della notifica di provvedimenti formali (avvisi di accertamento) contenenti tutti gli elementi richiesti dal più volte richiamato art. 179 TUEL. Ciò, in effetti, è quanto avvenuto nella fattispecie considerato che l'Ente in occasione dell'avvio dell'attività di recupero dell'evasione ha proceduto - contestualmente alla cancellazione dei residui in discorso - alla registrazione di un nuovo accertamento iscritto nella competenza degli esercizi 2016 e 2017 riferito alle medesime entrate. Del tutto ingiustificata e priva di fondamento normativo si è rivelata, di contro, la prassi seguita dall'Ente che ha proceduto alla registrazione degli accertamenti IMU 2013 e 2014 sulla base delle previsioni bilancio formulate, a loro volta, tenendo conto dei dati storici. Non è superfluo segnalare come in materia di IMU anche il nuovo principio contabile prevede l'obbligo di procedere all'accertamento facendo applicazione del criterio di cassa (cfr. punto 3.7.5).

Alla luce delle considerazioni che precedono, gli accertamenti in discorso non avevano titolo per essere conservati nel conto di bilancio degli esercizi di competenza.

- Il residuo relativo all'accertamento n. 91 del 31/12/2014 si riferisce al contributo per la gestione dell'asilo nido (ex L.R. 9/03) erogato dalla Regione Marche.
A prescindere dalle motivazioni - non specificate dall'Amministrazione - che hanno portato alla rideterminazione del contributo regionale, deve rilevarsi come la definitiva cancellazione del residuo non possa in alcun modo essere messa in relazione con l'introduzione del nuovo regime contabile. Infatti, dall'applicazione delle norme poste dal principio contabile concernente la contabilità finanziaria sarebbe potuta discendere la sola necessità di procedere ad una reimputazione dell'accertamento ad esercizi successivi sulla base di un aggiornamento del cronoprogramma della spesa (cfr. punto 3.6, lett. b). Pertanto, la cancellazione definitiva del residuo avrebbe dovuto trovare spazio nell'ambito della prima operazione di riaccertamento ordinario.
- Il residuo relativo all'accertamento n. 88 del 31/12/2014 si riferisce alle entrate da gestione associata del servizio di polizia municipale. La sua cancellazione è stata motivata in relazione

ad un ricalcolo del contributo spettante. Anche in questo caso la definitiva cancellazione del residuo non può essere messa in relazione con l'introduzione del nuovo regime contabile posto che la sopravvenuta inesigibilità di un credito doveva essere rilevata in occasione del primo riaccertamento ordinario.

In considerazione di tutto quanto precede, tutti i residui attivi esaminati dovevano essere cancellati in sede di riaccertamento ordinario al 31.12.2014 senza concorrere alla determinazione del risultato di amministrazione 2014.

La rilevanza della questione affrontata viene in evidenza considerando le diverse modalità di finanziamento del 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 consiliazione, 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 con le più favorevoli modalità previste dall'art. 3 del d.lgs 118/2011 e dall'art. 2 del d.m. 2 aprile 2015 (non più di trenta esercizi a quote costanti).

La giurisprudenza delle Sezioni regionali della Corte dei conti ha chiarito, in numerosi occasioni, che il ripiano trentennale del disavanzo previsto dal DM 2.04.2015 cit. è consentito - in un'ottica costituzionalmente orientata - esclusivamente in relazione alla necessità di superare gli effetti negativi sul risultato di amministrazione derivanti dal passaggio al nuovo sistema contabile. Infatti, la legge e i principi generali di bilancio - primo tra tutti il principio costituzionale di equilibrio - non consentono che disavanzi effettivi e concreti basati su fatti giuridico-contabili antecedenti al 1° gennaio 2015, ed indipendenti dalla tecnica di contabilizzazione, siano ripianati con metodi diversi da quelli ordinariamente previsti entro tempi decisamente più contenuti, nel rispetto del principio della solidarietà finanziaria tra generazioni (art. 2 Cost.) e del principio di ragionevolezza e proporzionalità (art. 3 Cost.) (cfr. *ex multis* Sez. Reg. Campania, 70/PRSP/2017).

La contestualità dell'approvazione del rendiconto 2014 (con il connesso riaccertamento ordinario dei residui) e del riaccertamento straordinario all'1° gennaio 2015 non giustifica la commistione tra le due operazioni che sono, per le ragioni dette, ontologicamente diverse e distinte tra loro (Sez. Reg. Lazio n. 47/PRSP/2017).

Di qui la necessità che l'Amministrazione proceda alla rideterminazione del risultato di amministrazione al 31.12.2014 e al 1° gennaio 2015 (dopo il riaccertamento straordinario dei residui) predisponendo le conseguenti misure di riequilibrio con tempi e modalità coerenti con la fonte dei "disavanzi" accertati (in senso conforme cfr. Sez. Reg. Marche n. 100/PRSP/2016; Sez. Reg. Molise n. 20/PRSP/2017).

B. Nel risultato di amministrazione approvato con il consuntivo 2015 non risulta effettuato alcun accantonamento al fondo rischi per contenzioso.

La quantificazione della quota disponibile del risultato di amministrazione scaturisce - per differenza - dalla corretta determinazione delle quote vincolate, accantonate e destinate (art. 187 TUEL). Pertanto, ai fini dell'accertamento dello squilibrio da ripianare e delle relative misure di copertura, il problema della quantificazione dei vincoli assume decisiva rilevanza.

Come si è già avuto modo di ricordare in premessa, il principio contabile applicato prevede che *"In occasione della prima applicazione dei principi applicati della contabilità finanziaria, si provvede alla determinazione dell'accantonamento del fondo rischi spese legali sulla base di una ricognizione del contenzioso esistente a carico dell'ente formatosi negli esercizi precedenti, il cui onere può essere ripartito, in quote uguali, tra gli esercizi considerati nel bilancio di previsione o a prudente valutazione dell'ente, fermo restando l'obbligo di accantonare nel primo esercizio considerato nel bilancio di previsione, il fondo riguardante il nuovo contenzioso formatosi nel corso dell'esercizio precedente"* (punto 5.2). A fronte di tale obbligo, l'Ente non ha provveduto ad effettuare alcun accantonamento.

Del tutto inconferente si appalesa la giustificazione addotta dall'ente in fase istruttoria (importo limitato delle spese legali impegnate) giacché l'accantonamento in discorso va quantificato non già in relazione alle spese impegnate quanto, piuttosto, in relazione agli oneri che potrebbero scaturire da un esito negativo delle vertenze pendenti (passività potenziali).

Nella successiva memoria del 18 ottobre 2018, l'Amministrazione ha riferito che la gestione del contenzioso non presenta elementi di significativa criticità. Al contempo non sono stati specificati ulteriori aspetti utili a consentire una valutazione di merito da parte del Collegio.

Si prende in ogni caso favorevolmente atto della volontà di procedere ad effettuare i necessari accantonamenti in occasione dell'approvazione dei prossimi consuntivi (cfr. memoria del 18 ottobre 2018). A tal fine, si rende necessario raccomandare all'Ente di procedere alla quantificazione dell'accantonamento sulla base di relazioni tecnico-legali che, seppur connotate da ampi margini di discrezionalità, rechino una precisa stima del rischio di soccombenza.

C. L'equilibrio di parte corrente è stato conseguito grazie al cospicuo contributo di entrate non ricorrenti.

Tale circostanza comporta rischi per gli equilibri di medio e lungo periodo. Infatti, premesso che le entrate straordinarie hanno per loro stessa natura carattere non ricorrente, ove il contributo per la

costruzione degli equilibri interni proveniente dalla "gestione straordinaria" dovesse venire a mancare, l'Ente si troverebbe a dover fronteggiare un corrispondente squilibrio di competenza.

È pertanto auspicabile che l'Ente proceda ad un' incisiva revisione della spesa corrente al fine di ricondurre - così come previsto dai principi contabili - l'importo della spesa ordinaria nei limiti delle entrate aventi analoga natura ristabilendo l'equilibrio delle poste straordinarie.

C.1 Gran parte delle entrate di natura straordinaria è anche caratterizzata da uno scarso indice di realizzazione.

La limitata capacità di riscossione dei residui di parte corrente rappresenta un fattore di criticità per la gestione finanziaria dell'Ente in quanto rappresenta un indice della presenza di crediti inesigibili nel risultato di amministrazione. Non può ignorarsi, infatti, che la riscossione coattiva - soprattutto a distanza di un notevole lasso di tempo - può determinare esiti infruttuosi e dar vita a partite inesigibili. Né, d'altra parte, gli accantonamenti effettuati sul FCDE sono sufficienti a fugare i rischi evidenziati atteso che essi sono stati quantificati, pur nel rispetto della legge, facendo applicazione del metodo c.d. semplificato che consente di accantonare una quota inferiore a quella calcolata facendo riferimento esclusivamente allo *stock* dei residui e alle percentuali di riscossione.

Le considerazioni che precedono si riflettono anche sul piano dell'effettività degli equilibri interni degli esercizi in cui sono stati registrati gli accertamenti di che trattasi poiché, ovviamente, l'equilibrio di parte corrente deve essere costruito sulla base di risorse certe e concretamente realizzabili.

C.2 Riguardo alle modalità di contabilizzazione dei rapporti originati dalla gestione del servizio associato di polizia municipale, la convenzione approvata dal Consiglio comunale n. 60 del 18 dicembre 2012 ha previsto che i proventi delle sanzioni per violazioni accertate dagli agenti di P.M. siano versati sul conto corrente postale intestato all'Ente capofila il quale provvede periodicamente a ripartirli ai Comuni convenzionati, al netto delle spese relative alla gestione associata. Soltanto la parte delle sanzioni non necessaria alla copertura del costo annuo del servizio viene liquidata ai Comuni aderenti. La predetta convenzione prevede, infine, che l'accertamento dei proventi da sanzioni per violazioni del Codice della strada ed il relativo riparto siano effettuati con il criterio di cassa.

La regolamentazione pattizia approvata dagli enti partecipanti alla gestione associata del servizio non è rispettosa del principio dell'integrità del bilancio. Infatti, l'allegato 1 al d.lgs. n. 118/2011 vieta espressamente le compensazioni di partite, disponendo che *"nel bilancio di previsione e nei documenti di rendicontazione le entrate devono essere iscritte al lordo delle spese sostenute per la riscossione e di altre eventuali spese ad esse commesse e, parimenti, le spese devono essere iscritte al lordo delle correlate entrate"*.

Coerentemente, il principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria stabilisce che le sanzioni amministrative al Codice della strada non possono essere accertate per cassa ma sulla base delle violazioni contestate, con contestuale accantonamento al FCDE della quota di difficile riscossione (punto 3.3 dell'al. 4/2 al d.lgs. n. 118/2011).

C.4 Del pari, non sono corrette le modalità di contabilizzazione delle entrate da rilascio da permessi di costruzione, che l'Ente ha proceduto ad accertare per cassa.

Al riguardo il principio contabile applicato più volte richiamato prevede che *"sono accertate per l'intero importo del credito anche le entrate di dubbia e difficile esazione, per le quali non è certa la riscossione integrale, quali le sanzioni amministrative al codice della strada, gli oneri di urbanizzazione, i proventi derivanti dalla lotta all'evasione, ecc."* (cfr. punto 3.3 Allegato 4/2 al d.lgs. n. 118/2011). Inoltre, *"l'obbligazione per i permessi di costruire è articolata in due quote. La prima (oneri di urbanizzazione) è immediatamente esigibile, ed è collegata al rilascio del permesso al soggetto richiedente, salva la possibilità di rateizzazione (eventualmente garantita da fidejussione), la seconda (costo di costruzione) è esigibile nel corso dell'opera e, in ogni caso, entro 60 giorni dalla conclusione dell'opera. Pertanto, la prima quota è accertata e imputata nell'esercizio in cui avviene il rilascio del permesso, la seconda è accertata a seguito della comunicazione di avvio lavori e imputata all'esercizio in cui, in ragione delle modalità stabilite dall'ente, viene a scadenza la relativa quota"* (cfr. punto 3.11).

D. Le verifiche istruttorie hanno interessato le modalità di costituzione del FCDE. Le informazioni e la documentazione fornita dall'Ente a fronte di specifiche richieste del magistrato istruttore non hanno consentito di accertare il pieno rispetto di quanto stabilito dal principio contabile applicato. Premesso che l'Ente ha fatto applicazione del c.d. metodo semplificato in base al quale l'accantonamento al 31.12 può essere quantificato sommando all'accantonamento risultante dall'esercizio precedente l'ammontare dello stanziamento definitivo di competenza risultante dal bilancio di previsione, la determinazione di quest'ultimo valore (stanziamento definitivo di competenza) è avvenuta applicando agli accertamenti 2015 la media dei rapporti tra residui da riscuotere ed accertamenti di competenza dell'ultimo quinquennio.

Il principio contabile, di contro, prevede che il valore da svalutare non sia costituito dagli accertamenti ma dagli stanziamenti. Infatti, il dato relativo agli accertamenti viene in considerazione soltanto nel caso (poco frequente) in cui questi risultino superiori. Il fondamento logico della scelta legislativa è chiaro: ad essere svalutati - al fine di evitare la formazione di squilibri di competenza - devono essere gli stanziamenti in quanto destinati al finanziamento di spese suscettibili di essere impegnate nell'esercizio.

Inoltre, ai fini dell'individuazione del coefficiente di svalutazione, occorre adottare il minore (in ciò ravvisandosi una disposizione di favore per l'ente) tra il coefficiente utilizzato in sede di

approvazione del bilancio di previsione e il completamento a cento dell'incidenza percentuale tra incassi di competenza e accertamenti in c/competenza.

In assenza dei dati su stanziamenti, incassi e accertamenti relativi alle entrate soggette a svalutazione alla data dell'assestamento, non è possibile stabilire in quale misura le modalità di calcolo utilizzate dall'Ente abbiano inciso sul suo risultato di amministrazione.

D.1 Sotto altro punto di vista, la scarsità delle informazioni fornite dall'ente non ha consentito di stimare l'impatto sul risultato di amministrazione del passaggio (previsto nel 2019) alla modalità di calcolo ordinaria.

Al riguardo giova ricordare come il principio contabile preveda che l'utilizzo della modalità di calcolo semplificata sia adottata tenendo conto della situazione finanziaria complessiva dell'ente e del rischio di rinviare oneri gli esercizi successivi. Tale rischio, in particolare, è collegato alla facoltà riconosciuta - per i primi cinque esercizi di applicazione dei nuovi principi contabili - che lo stanziamento di competenza sul FCDE sia pari ad una frazione crescente del suo intero importo (36% nel 2015; 55% nel 2016; 70% nel 2017; 85% nel 2018). Pertanto, in sede di approvazione del rendiconto 2019, dovendosi procedere alla quantificazione del FCDE facendo esclusivo riferimento allo stock dei residui conservati e alle percentuali medie di riscossione, potrebbero emergere squilibri di entità difficilmente prevedibili che, peraltro, andrebbero a sommarsi allo squilibrio già esistente derivante dal riaccertamento straordinario.

Al di là dei dati relativi all'accantonamento 2017 (€ 825.454,76) e allo stanziamento 2018 (€ 350.000,00) l'Amministrazione non ha riferito di aver effettuato simulazioni o raffronti con l'importo del FCDE quantificato con il metodo "ordinario".

In considerazione di quanto precede, è doveroso raccomandare all'Ente il rigoroso rispetto delle norme che presidiano la quantificazione del FCDE in fase di assestamento e di rendiconto nonché, in vista del passaggio al sistema di calcolo "ordinario", procedere sin d'ora ad una stima dell'entità degli eventuali accantonamenti aggiuntivi al fine di evitare di rinviare oneri all'esercizio 2019.

E. La gestione di cassa 2015 presenta rilevanti profili di criticità.

Il dato maggiormente rappresentativo è costituito dal massiccio utilizzo dell'anticipazione di tesoreria. Pur prendendo atto dei miglioramenti intervenuti nel corso della gestione 2108 (cfr. memoria del 18 ottobre 2018), il Collegio rileva come nel periodo 2012 - 2015 l'Ente abbia costantemente superato il limite costituito dal parametro di deficitarietà strutturale n. 9 previsto dal DM 18.02.2013.

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. Al riguardo si osserva che negli esercizi 2014 e 2015 (unici esercizi per i quali l'Ente ha

fornito i dati) il valore aggregato si approssima al limite massimo del 25% stabilito dall'art. 222 TUEL.

L'amministrazione comunale ha addebitato la causa di tale situazione all'operazione di riaccertamento straordinario dei residui.

In verità, il riaccertamento straordinario dei residui non può aver avuto l'effetto di ritardare gli incassi delle entrate già accertate dal momento che la reimputazione dei residui attivi è stata effettuata sulla base di un'analisi relativa all'esigibilità delle relative obbligazioni. Pertanto, a prescindere dall'introduzione dei nuovi principi contabili, un residuo oggetto di reimputazione avrebbe avuto, in ogni caso, scarsissime possibilità di essere riscosso in quanto riferito ad una obbligazione non ancora esigibile.

Piuttosto, la grave crisi di liquidità in cui versa l'Ente costituisce la conferma di quanto precedentemente osservato a proposito dell'esistenza nel risultato di amministrazione di residui attivi insussistenti o inesigibili, nonché della scarsa capacità di riscossione delle entrate correnti.

In particolare, la conservazione nel conto del bilancio di numerosi residui attivi insussistenti ha determinato una situazione di "disavanzo latente" che, in assenza di opportune misure di riequilibrio, ha avuto gravi ed inevitabili ripercussioni sulla situazione di cassa.

F. La crisi di liquidità in cui versa l'Ente è comprovata dall'accumulo dei residui passivi del Titolo I e dall'indicatore di tempestività dei pagamenti.

Le risultanze istruttorie hanno infatti rivelato:

- l'esistenza di un ingente volume di residui passivi del titolo I, superiori al limite stabilito (in rapporto agli impegni del medesimo titolo I) dal parametro di deficitarietà strutturale n. 4 di cui al DM 18 febbraio 2013;
- significativi ritardi nei tempi di pagamento e un importo elevato del volume dei pagamenti effettuati successivamente alla scadenza contrattuale in tutto il periodo 2015-2017.

Pur prendendo atto dei miglioramenti intervenuti - secondo quanto riferito dall'Ente - nel corso dell'esercizio 2018, i dati relativi alle annualità oggetto di controllo testimoniano una grave incapacità di provvedere tempestivamente al pagamento delle spese necessarie ad assicurare il regolare andamento della gestione corrente.

Non è superfluo ricordare come il fenomeno del ritardato pagamento dei fornitori non rileva soltanto ai fini della sana gestione contabile. Infatti, tenuto conto dell'art. 4, comma 1, del lgs. n. 231/2002 secondo cui gli interessi moratori decorrono dal giorno successivo alla scadenza del termine per il pagamento senza necessità di costituzione in mora, la reiterazione di prassi non orientate al rigoroso rispetto delle scadenze di pagamento può costituire fonte di responsabilità amministrativa a carico dei funzionari coinvolti.

Inoltre, in termini più generali, non va taciuto che il rallentamento dei flussi finanziari incide negativamente sulla solvibilità delle imprese e sulle prospettive di crescita macro-economiche.

Appare dunque doveroso raccomandare all'Ente di assicurare maggiore tempestività nei pagamenti della spesa corrente, intervenendo per rimuovere le cause degli accertati ritardi.

G. Con riferimento ai rapporti con gli organismi partecipati, è emerso che l'Ente ha effettuato una verifica dei reciproci rapporti creditorie e debitorie. Tuttavia, non risulta predisposto uno specifico prospetto sottoposto alla c.d. "doppia asseverazione" da parte dell'organo di revisione dell'Ente e del competente organo di controllo dell'Organismo partecipato, così come previsto dall'art. 11, co. 6 lett j) del D. Lgs. 118/11.

Si rende pertanto opportuno richiamare l'amministrazione al puntuale rispetto della norma in quanto - come correttamente sottolineato dalla deliberazione n. 2/2016 della Sezione Autonomie - finalizzata ad assicurare la veridicità e la trasparenza dei bilanci, nonché a salvaguardare gli equilibri di bilancio attenuando il rischio di emersione di passività latenti.

Tanto premesso, la Sezione

ACCERTA

la sussistenza di gravi irregolarità contabili in relazione alla conservazione nel risultato di amministrazione al 31.12.2014 di residui attivi di parte corrente insussistenti siccome non correlati all'esistenza di idonei titoli giuridici, cancellati con il riaccertamento straordinario di cui all'art. 3, co. 7 del D. Lgs. 118/2011 giusta delibera di Giunta comunale n. 29 del 27 aprile 2015.

ASSEGNA

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

- la rideterminazione del risultato di amministrazione al 31.12.2014 e del risultato di amministrazione al 1° gennaio 2015 dopo il riaccertamento straordinario dei residui;
- l'approvazione di un piano di rientro dal disavanzo al 31.12.2014, secondo le modalità previste dall'art. 188 TUEL;
- l'approvazione di un piano di rientro dal "maggiore disavanzo" derivante dal riaccertamento straordinario dei residui al 1° gennaio 2015, secondo le modalità stabilite dall'art. 3 del D. Lgs. 118/2011 e dall'art. 2 del DM 2 aprile 2015.

RACCOMANDA

- la puntuale applicazione all'art. 188, co. 1-quinquies TUEL secondo cui 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 avente ad oggetto la copertura del disavanzo, con la sola esclusione delle spese da sostenere a fronte di impegni già assunti nei precedenti esercizi;

- di effettuare l'accantonamento di una quota del risultato di amministrazione destinandola a fondo rischi per il contenzioso;
- il perseguimento dell'equilibrio della "gestione straordinaria" del bilancio assicurando che le risorse straordinarie siano destinate esclusivamente al finanziamento di spese aventi analoga natura, ovvero a spese d'investimento;
- la corretta contabilizzazione degli accertamenti relativi alle entrate da rilascio di permessi di costruzione;
- la corretta contabilizzazione dei flussi finanziari (in entrata e in spesa) intercorrenti con gli enti locali partecipanti alla convenzione per la gestione associata del servizio di polizia municipale;
- un costante monitoraggio sull'andamento delle riscossioni delle entrate proprie adottando, eventualmente, misure atte ad incrementarne l'indice di realizzazione;
- di effettuare l'accantonamento al FCDE secondo modalità previste dal principio contabile e tenendo conto, in vista del prossimo passaggio al sistema di quantificazione "ordinario", della necessità di non rinviare passività ad esercizi futuri;
- un attento monitoraggio, nell'ambito della gestione di cassa, sull'andamento dei flussi delle riscossioni e dei pagamenti al fine di ripristinarne e conservarne l'equilibrio;
- l'adozione di misure in grado di assicurare la celerità di gestione dei procedimenti di spesa onde evitare l'accumulo di residui passivi e migliorare i tempi di pagamento.
- il rigoroso rispetto dell'obbligo previsto dall'art. 11, co. 6 lett j) del D. Lgs. 118/11 in materia di "doppia asseverazione" dei rapporti finanziari intercorrenti con i propri organismi partecipati.

DISPONE

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

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

Così deliberato in Ancona nell'adunanza del 24 ottobre 2018.

Il relatore

Marco Di Marco

Depositata in Segreteria in data

Il direttore della Segreteria

Carlo Seria

Il Presidente

Mario Guarany

CORTE DEI CONTI - CODICE UFF. T71



DOC. INTERNO N. 77549601 del 18/12/2018

