

Deliberazione n. ¹⁵⁴...../2017/PRSE

Comune **di Assisi**



REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'UMBRIA

composta dai magistrati:

Dott. Fulvio Maria LONGAVITA	Presidente
Dott. Vincenzo Busa	Consigliere
Dott. Francesco BELSANTI	Consigliere (relatore)
Dott.ssa Beatrice MENICONI	Consigliere

nella Camera di consiglio del 19 dicembre 2017

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

VISTO il R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni, recate il Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti;

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, recante il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della stessa Corte e successive modificazioni;



VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali;

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

VISTO il Decreto Legge 25 giugno 2008, n. 112, recante "Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria" convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133;

VISTO il decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, di attuazione della legge 4 marzo 2009, n.15;

VISTA la legge 23 dicembre 2009, n. 191 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (finanziaria 2010)";

VISTA la legge 31 dicembre 2009, n. 196, "Legge di contabilità e finanza pubblica";

VISTO il decreto legge 31 maggio 2010, n.78, recante "Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e competitività economica" convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n.122;

VISTO il decreto legislativo 23 giugno 2011, n.118 e successive modificazioni ed integrazioni, recante disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di Bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro enti ed organismi strumentali;

VISTO il Decreto legge 10 ottobre 2012, n.174, recante "Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012", convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

VISTO l'articolo 148-bis del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali, introdotto dal citato Decreto legge n. 174/2012;



VISTA la Deliberazione n. 22/SEZAUT/2016/INPR del 30 maggio 2016 della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, con cui sono state approvate le linee guida cui devono attenersi, ai sensi dell'art. 1, commi 166 e 167, della legge 23 dicembre 2005, gli organi di revisione economico-finanziaria degli Enti locali nella predisposizione della relazione sul rendiconto 2015;

VISTA la richiesta istruttoria del Magistrato istruttore prot.n. 2363/2017;

VISTA la risposta del Comune di Assisi, nota prot.n. 46368/2017 (prot. CdC n. 2642/2017);

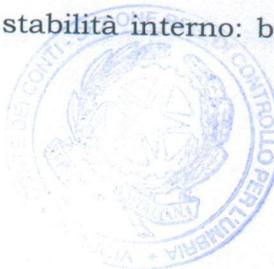
VISTA la relazione dell'Organo di revisione contabile sul rendiconto per il 2015 del Comune di Assisi e le risultanze dell'attività istruttoria;

VISTA l'Ordinanza Presidenziale di convocazione della Sezione per la seduta odierna; UDITO, nella Camera di consiglio, il relatore dott. Francesco Belsanti;

PREMESSA

L'esame della relazione al rendiconto 2015 del Comune di Assisi è stato svolto secondo quanto previsto dall'art. 1, comma 166 della legge 23 dicembre 2005, n. 266. Tale norma prevede che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, "ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica", svolgono verifiche ed accertamenti sulla gestione finanziaria degli enti locali, esaminando, per il tramite delle relazioni trasmesse dagli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali, i bilanci di previsione ed i rendiconti.

Tale controllo è stato rafforzato dall'art. 3, comma 1, lett. e) del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, con l'introduzione nel TUEL dell'art. 148-bis, in base al quale i controlli effettuati dalle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti sui bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi degli enti locali ai sensi dell'articolo 1, comma 166 sopra richiamato, hanno come obiettivo: a) la verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno; b) la verifica della



sostenibilità dell'indebitamento e del rispetto dell'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, c) la verifica dell'assenza di irregolarità, suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti.

Rilievo preminente assume poi il comma 3 dell'art. 148-bis in base al quale, qualora le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti accertino la sussistenza di squilibri economico-finanziari, la mancata copertura di spese, la violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria o il mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno, gli Enti locali interessati sono tenuti ad adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione della delibera di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio, e a trasmettere alla Corte i provvedimenti adottati in modo che la magistratura contabile possa verificare, nei successivi trenta giorni, se gli stessi siano idonei a rimuovere le criticità e a regolarizzare gli equilibri di bilancio. In caso di mancata trasmissione dei provvedimenti correttivi o di esito negativo della valutazione, è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria.

Qualora invece gli esiti non siano così gravi da rendere necessaria l'adozione della pronuncia di accertamento prevista dall'art.148-bis, comma 3 del TUEL, la Corte segnala agli Enti le irregolarità contabili, anche se non "gravi", poiché sintomi di precarietà che, in prospettiva, soprattutto se accompagnate e potenziate da sintomi di criticità o da difficoltà gestionali, possono comportare l'insorgenza di situazioni di deficitarietà o di squilibrio, idonee a pregiudicare la sana gestione finanziaria che deve caratterizzare l'amministrazione di ciascun Ente.

FATTO E DIRITTO

Esaminati i dati della relazione al rendiconto dell'Organo di revisione economico-finanziaria del Comune di Assisi, in ordine al rendiconto finanziario 2015, il Magistrato

istruttore ha instaurato regolare contraddittorio con l'Ente inviando nota istruttoria a mezzo della quale sono state formulate osservazioni e richiesti ulteriori elementi informativi ad integrazione del questionario trasmesso.

La valutazione degli elementi documentali acquisiti ha consentito di superare alcuni dei rilievi mossi. Tuttavia, si rilevavano alcune criticità che, seppur non ascrivibili a quelle previste dall'art.148-bis del TUEL, sono tali da poter pregiudicare la situazione finanziaria dell'Ente e debbono, pertanto, essere segnalate all'Amministrazione affinché adotti le misure necessarie.

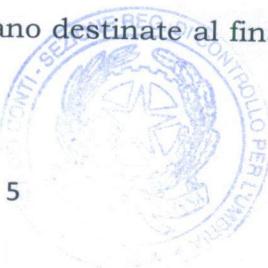
A) Gestione di competenza - equilibrio di parte corrente

Il risultato della gestione di competenza ha mostrato un equilibrio di parte corrente di euro 1.477.472,93. Le entrate a carattere straordinario hanno inciso per euro 772.292,26 (eccedenza tra le entrate ammontanti ad euro 804.357,09 e le spese aventi analoga natura per euro 32.064,83).

Pur essendo una possibilità consentita in taluni casi dalla normativa vigente, va comunque attentamente monitorato il rischio di finanziare spese con entrate di natura eccezionale che, peraltro, presentano uno scarso indice di riscossione. E' il caso delle entrate da recupero da evasione tributaria che mostrano incassi di soli euro 86.418,42, nella misura del 19,56%, rispetto ad accertamenti per euro 441.757,09 (con una quota accantonata al Fondo crediti di dubbia esigibilità per soli euro 57.891,61, poiché ridotta al 36% in virtù della scelta operata dall'Ente in ordine all'applicazione del metodo semplificato, come in seguito evidenziato).

La medesima situazione si riscontra anche nell'esercizio 2016, sebbene il ricorso a tali entrate si presenta in sensibile diminuzione (euro 643.040,85).

E' auspicabile che l'Ente si adoperi affinché, ai fini di una sana gestione finanziaria, le risorse straordinarie di parte corrente siano destinate al finanziamento di spese aventi analoga.



B) Gestione dei residui e capacità di riscossione

Nell'esercizio 2015 la gestione dei residui attivi rappresenta una delle criticità più significative nella gestione finanziaria dell'Ente, caratterizzata dalla ridotta capacità di riscossione delle entrate proprie (titolo I° e titolo III°), riconducibili, in particolar modo, a crediti derivanti da entrate tributarie.

Quanto a quest'ultime, risultano nel 2015 riscossioni in conto residui per soli euro 1.155.222,44, pari al 18,96% dell'ammontare complessivo dei residui (euro 6.090.525,62), con somme da incassare al termine dell'esercizio per euro 4.935.303,18.

Si evidenzia la forte incidenza data dai crediti derivanti dal recupero evasione tributaria, considerato che su un ammontare di euro 2.071.491,66 risultano incassate somme per soli euro 102.062,57, pari al 4,92%, in forte contrazione rispetto al 9,80% del 2014.

Lo scarso indice di riscossione delle entrate proprie è correlato, come nel precedente esercizio, alle difficoltà di incasso della quasi totalità dei residui relativi alle entrate tributarie, anche risalenti nel tempo, riconducibili ad Ici, Tosap, Tarsu, Tares e Tari.

I dati rivenienti dal rendiconto 2016 non sembrano mostrare un miglioramento, vista la persistenza delle difficoltà di incasso in conto residui sul titolo I°, con riscossioni per soli euro 1.124.950,45, pari al 13,80% del complessivo ammontare di euro 8.147.818,58.

Quanto al titolo III° (entrate extra-tributarie), l'esercizio 2015 mostra riscossioni in conto residui di euro 1.803.456,58, pari al 54,33% dell'ammontare complessivo di euro 3.319.268,34, dato in lieve aumento rispetto al 2014 (52%). Percentuale che nel 2016 aumenta sino al 57,81%.

Lo scarso indice di riscossione delle entrate proprie dell'Ente ha determinati la formazione di una consistente massa di residui attivi, così come indicato nella tabella seguente:

Residui attivi titolo I e titolo III:

	Totale al 31.12.2014		Totale al 31.12.2015		Totale al 31.12.2016
	9.523.098,35		10.956.232,06		12.527.380,22
<i>Di cui:</i>		<i>Di cui:</i>		<i>Di cui:</i>	
<i>competenza</i>	4.110.636,98	<i>competenza</i>	4.505.117,12	<i>competenza</i>	4.719.264,01
<i>c/residui</i>	5.412.461,37	<i>c/residui</i>	6.451.114,94	<i>c/residui</i>	7.808.116,21

I dati sopra esposti mostrano residui complessivi in progressivo aumento sia nella competenza ma, in particolar modo, in conto residui. Per quest'ultimi si rileva, infatti, un incremento nel 2015 di oltre un milione di euro rispetto al precedente esercizio, ed un ulteriore aumento nel 2016 di oltre 1 milione e trecentomila euro.

C) Anticipazione di tesoreria

L'insufficiente afflusso di denaro derivante dalla scarsa riscossione delle entrate proprie, ha determinato il ricorso all'anticipazione di tesoreria (art.222 TUEL) a cui l'Ente ricorrere, seppur per pochissimi giorni, sia nel 2015 (per euro 923.268,57) che nel 2016 (per euro 1.631.070,11: dato in sensibile aumento), interamente rimborsata al termine di ciascun esercizio.

A tal proposito, le motivazioni fornite dall'Ente fanno riferimento al mancato afflusso di cassa a seguito delle trattenute operate dal MEF sui versamenti IMU per il contributo dovuto a titolo di fondo di solidarietà comunale ed alle norme in materia di Tari che, in un primo momento avevano dilatato i tempi di riscossione prevedendo prima un avviso bonario ai contribuenti e poi una riscossione ordinaria in non meno di due rate con scadenza non inferiore di sei mesi l'una dall'altra.

Si deve, tuttavia, osservare che tale forma di finanziamento, ancorché rispettosa dei limiti previsti dalla vigente normativa, deve costituire una operazione eccezionale necessaria per superare momentanee carenze di liquidità e per rendicontare spese di



investimento. L'azione, se reiterata nel tempo, oltre a produrre un aggravio finanziario derivante da interessi passivi che maturano sulla somma concessa, può rappresentare una elusione dell'art.119 Cost., che consente di ricorrere ad indebitamento solo per finanziare le spese di investimento.

D) Fondo crediti dubbia esigibilità (FCDE)

La difficoltà di riscossione trova evidenza nel FCDE accantonato nel risultato di amministrazione al termine dell'esercizio.

Il FCDE determinato a consuntivo 2015 ammonta ad euro 3.000.000,00. L'Ente ha fatto applicazione del criterio semplificato introdotto dal D.M. 20 maggio 2015, accantonando, pertanto, per i crediti della competenza una quota minima del 36%.

In relazione al suddetto calcolo, a fronte di un accantonamento minimo complessivo di euro 2.794.142,02 a valere sull'ammontare di residui al 31 dicembre 2015, pari ad euro 3.928.0116,71, l'Ente destina al Fondo ulteriori euro 205.857,98.

Sul punto l'Ente ha riferito di aver scelto tale metodo anche in ragione di una valutazione dell'impatto che lo stesso avrebbe avuto nella gestione delle risorse e rispetto all'andamento della riscossione delle entrate, oltre che in considerazione di un volume stabile di residui.

In conclusione, è certamente apprezzabile, sotto il profilo di una gestione prudentiale, l'incremento del Fondo operato dall'Ente.

La Sezione ritiene comunque evidenziare che l'uso del metodo semplificato, criterio peraltro utilizzato anche a consuntivo 2016, pur essendo una facoltà concessa dalla normativa vigente e applicabile in via transitoria sino al 2018, va attentamente valutata in considerazione del rischio di trasferire a futuri esercizi oneri derivanti dal finanziamento di spese con accertamenti di difficile esazione.

E) Fondo Pluriennale Vincolato (FPV)

Quanto al Fondo pluriennale determinato al termine dell'esercizio, per euro 1.670.564,10 di parte corrente ed euro 1.936.505,17 di parte capitale, le operazioni di riaccertamento ordinario dei residui, di cui alla deliberazione di Giunta n.51 del 17 marzo 2016, mostrano, per la parte capitale, una ulteriore re-imputazione al 2016, di accertamenti di entrate ed impegni riferiti agli esercizi 2014 e precedenti (per un ammontare di oltre il 35% di entrate e di oltre il 50% di impegni) rispetto a quanto già re-imputato in occasione del riaccertamento straordinario dei residui (al netto di quelli attivi e passivi relativi a loculi cimiteriali e di quelli attivi relativi a mutui Cassa DD.PP., già oggetto di pronuncia di Codesta Sezione).

L'Ente, in risposta alle motivazioni richieste dal Magistrato istruttore, ha riferito che per tali operazioni, pur effettuate sulla base dell'approvazione dei corrispondenti cronoprogrammi di spesa in occasione del riaccertamento straordinario dei residui, vengono comunque riscontrate difficoltà nella corretta individuazione della loro esigibilità.

Quanto sopra, è pertanto frutto di una inefficace analisi programmatoria circa la valutazione dell'effettiva esigibilità delle obbligazioni attive e passive già in occasione del riaccertamento straordinario dei residui al 1° gennaio 2015.

La non corretta imputazione delle suddette obbligazioni al solo esercizio 2015, ha, infatti, inciso sulla determinazione del Fondo alla data di avvio del sistema contabile armonizzato.

Inoltre, per dette poste, la formazione del FPV al 31 dicembre 2015 demandata solamente alla fase del riaccertamento ordinario dei residui, denota una mancanza nella formalizzazione di idonei cronoprogrammi di spesa.

Si richiama, pertanto, il Comune all'osservanza del principio della competenza finanziaria potenziata ribadendo che la corretta contabilizzazione del Fondo è di evidente importanza ai fini del mantenimento degli equilibri generali di bilancio.



F) Ulteriori considerazioni

Il risultato della gestione finanziaria dell'esercizio 2015, presenta una parte disponibile negativa per euro 651.526,01. Tale valore mostra che il Comune ha riassorbito la quota annuale di ripiano di euro 34.000,00 derivante dalla determinazione del maggior disavanzo da riaccertamento straordinario dei residui al 1° gennaio 2015, pari ad euro 994.460,46, con ulteriore miglioramento per euro 308.934,45.

Anche i dati del 2016 mostrano il pieno recupero della quota annuale sopra richiamata, con ulteriore miglioramento di euro 68.327,36.

Quanto al nuovo saldo di finanza pubblica espresso in termini di pareggio di bilancio, in attuazione dell'art.1, commi 720,721, e 722, Legge 28 dicembre 2015, n.208, la certificazione inviata dall'Ente mostra il rispetto del vincolo per l'esercizio 2016, i cui dati saranno oggetto di ulteriori approfondimenti istruttori nel successivo controllo di regolarità contabile.

P.Q.M.

la Sezione regionale di controllo per l'Umbria accerta:

- il raggiungimento degli equilibri di parte corrente mediante ricorso alle entrate straordinarie;
- la difficile riscossione delle entrate in conto residui relativamente al Tit. I e Tit. III;
- il ricorso all'anticipazione di tesoreria;
- la non corretta determinazione del Fondo Pluriennale vincolato a causa di un'adeguata capacità programmatica.

INVITA

l'Ente:

- ad attivarsi per aumentare la capacità di riscossione;
- a calcolare prudenzialmente il Fondo Crediti dubbia esigibilità;
- a rispettare il principio della competenza finanziaria nella determinazione del FPV

DISPONE

che copia della presente pronuncia sia trasmessa, a cura della Segreteria della Sezione, al Sindaco ed al Consiglio Comunale del comune di Assisi.

Così deciso in Perugia, nella Camera di Consiglio del 19 dicembre 2017.

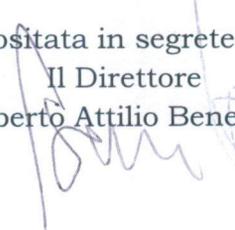
Il Magistrato Estensore
Francesco Belsanti



Il Presidente
Fulvio Maria Longavita



Depositata in segreteria il
Il Direttore
Roberto Attilio Benedetti



20 DIC. 2017



