



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 28 febbraio 2018

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. n. 13/SEZAUT/2015/INPR del 9 marzo 2015 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 2014;

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;

VISTE la nota istruttoria del Magistrato istruttore, prot.n. 1571/2017

VISTE la risposta del Comune di Umbertide con nota prot.n. 1979/2017;

VISTE le relazioni dell'Organo di revisione contabile sui rendiconti 2014 e 2015 del Comune di Spoleto e le risultanze dell'attività istruttoria;

VISTA l'Ordinanza Presidenziale di convocazione della Sezione per la seduta odierna;

### **PREMESSA**

L'esame della relazione al rendiconto per gli esercizi 2014 e 2015 del Comune di Spoleto 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", svolgano 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**

In sede di esame dei dati delle relazioni dell’Organo di revisione economico-finanziario del Comune di Umbertide, in ordine ai rendiconti per gli esercizi 2014 e 2015, unitamente al riaccertamento straordinario dei residui di cui all’art.3, comma 7 del D.Lgs.n.118/2011, emergevano elementi critici in considerazione di quali il Magistrato istruttore instaurava regolare contraddittorio con l’Ente inviando nota istruttoria, richiamata in premessa, a mezzo della quale sono state formulate richieste di ulteriori elementi informativi ad integrazione dei questionari trasmessi.

La valutazione degli elementi documentali acquisiti ha consentito di superare alcuni dei rilievi mossi. Tuttavia, permangono perplessità su alcuni aspetti gestionali che, seppur non ascrivibili a quelle previste dall’art.148-bis TUEL,, sono tali da poter incidere negativamente sulla situazione finanziaria dell’Ente e, pertanto, debbono essere segnalate all’Amministrazione affinché adotti le misure necessarie.

### **A) Gestione della competenza – Equilibrio di parte corrente**

Nell’esercizio 2015 l’Ente ha realizzato l’equilibrio di parte corrente mediante il ricorso ad entrate di carattere straordinario. Infatti, alla determinazione del saldo di parte corrente, positivo per 1.323.727,81, hanno contribuito entrate straordinarie per un

ammontare di euro 7.198.166,41, a fronte di spese della stessa natura per euro 5.506.116,15 (saldo pari ad euro 1.692.050,26).

Tra le suddette spese sono ricomprese, poi, poste di cui è lecito dubitare il carattere straordinario come le somme relative al “Contratto TPL/servizi da privati” (per euro 3.208.687,79). L’Ente ha riferito che la somma di euro 2.174.709,14 è stata inserita in tale fattispecie in quanto *“...all’epoca non si è avuta contezza della ripetitività di tale trasferimento essendo scaduta la gara di trasporto di competenza della Regione.”*.

Nonostante la motivazione fornita dal Comune di Spoleto, non appare ammissibile considerare le spese sostenute per il Trasporto pubblico locale tra le spese “straordinarie”.

Stessa criticità si riscontra da una prima analisi relativa all’esercizio 2016, con entrate correnti di carattere straordinario incidenti sull’equilibrio di parte corrente (che presenta un saldo di euro 6.224.934,87) per un ammontare di euro 779.323,18 (saldo tra entrate straordinarie per euro 8.361.411,02 e spese straordinarie per euro 7.582.087,84). Anche nel 2016, nel prospetto alla tipologia “altre” redatto dall’Organo di revisione, risultano spese di importo pari ad euro 5.744.910,35, riferite a poste non debitamente specificate. La Sezione rinvia una più approfondita analisi al successivo controllo di regolarità contabile in merito a tale ultimo aspetto.

Resta fermo che il mantenimento dell’equilibrio di bilancio di parte corrente è un elemento centrale e di fondamentale importanza nella gestione finanziaria dei Enti locali perché denota la capacità di assicurare la spesa corrente con risorse ordinarie.

L’apporto di entrate a carattere straordinario può costituire un rischio per gli equilibri di bilancio soprattutto qualora, come nel caso di specie, le stesse (recupero evasione tributaria e proventi da sanzioni codice della strada) presentano indici di riscossione che vanno dal 18% al 40% rispetto ai corrispondenti accertamenti, e vengano “colpite” con un accantonamento al FCDE nella percentuale ridotta del 36%, (in

applicazione del metodo semplificato ai fini del calcolo del suddetto Fondo: punto 3.3 del principio contabile applicato, D.M. 20 maggio 2015).

### **B) Anticipazione di tesoreria**

Le risultanze dell'esercizio 2014 mostrano un ricorso all'anticipazione di tesoreria (ex art. 222 TUEL) per complessivi euro 12.290.440,98 (interamente rimborsata), utilizzata per la maggior parte dell'esercizio (n.349 gg.), con oneri per interessi passivi maturati per euro 30.653,63.

Anche negli esercizi successivi l'Ente ha fatto ricorso all'anticipazione ma con valori complessivi in riduzione: per euro 4.626.297,67 nel 2015 (con utilizzo per 34 giorni e con interessi passivi di euro 7.004,98), e per euro 1.867.891,70 nel 2016.

Ciò nonostante, il continuo ricorso all'istituto in esame rappresenta un elemento di forte criticità per gli equilibri di cassa dell'Ente con ripercussioni anche sugli equilibri finanziari. Il ricorso all'anticipazione di tesoreria, pure consentito dal TUEL, non può in alcun modo costituire uno strumento ordinario o fisiologico per il finanziamento delle spese dell'Ente, in quanto esso costituisce un mezzo straordinario preordinato al superamento di crisi di liquidità meramente temporanee; ed il ricorso costante e reiterato nel tempo potrebbe mascherare forme di finanziamento a medio o lungo termine.

### **C) Anticipazione di liquidità presso Cassa DD.PP. ex dl. 35/2013**

Il Comune ha ottenuto l'anticipazione di liquidità presso la Cassa DD.PP. per euro 7.513.867,56 nel 2013 ed euro 4.635.000,00 nel 2014. Nel corso dell'istruttoria è emerso come il debito verso Cassa DD.PP. al 31 dicembre 2015 era rappresentato sotto forma di residuo passivo del titolo III del bilancio, per un importo di euro 11.756.264,76, ridotto della quota capitale rimborsata nell'esercizio. Tale residuo doveva, invece, essere

cancellato in ossequio al nuovo principio della contabilità finanziaria potenziata. Tale situazione è stata riscontrata anche al termine dell'esercizio 2016.

Sul punto, le delibere della Sezione Autonomie n.19/SEZAUT/2014/QMIG e n.33/SEZAUT/2015/QMIG hanno chiarito le regole in ordine alla corretta contabilizzazione dell'anticipazione di liquidità la quale deve trovare stanziamento in un fondo non impegnabile (in parte spesa), di importo pari all'anticipazione di liquidità incassata nell'esercizio, la cui economia confluisce nel risultato di amministrazione come quota accantonata ai sensi dell'art.187 del d.lgs.n.267/2000. Il fondo, che sterilizza gli effetti dell'anticipazione di liquidità, deve essere ridotto annualmente in proporzione alla quota capitale rimborsata nell'esercizio.

L'Ente, nel passaggio alla nuova contabilità armonizzata, ha mantenuto il residuo passivo chiarendo che, inizialmente, ha fatto riferimento alle delibere di varie Sezioni regionali di controllo che richiamavano le indicazioni del MEF in merito alla contabilizzazione della spesa tra i rimborsi di prestiti, con conseguente generazione del residuo passivo pluriennale al titolo III° di bilancio.

Preso atto di quanto sopra, la Sezione invita il Comune a provvedere alla contabilizzazione nel senso sopra indicato, prevedendo idoneo accantonamento del risultato di amministrazione.

#### **D) Gestione dei residui attivi e capacità di incasso**

Con riferimento alle entrate proprie, l'analisi dei dati di bilancio ha mostrato una criticità relativamente alla gestione dei residui attivi, caratterizzata, sia nell'esercizio 2014 che nel 2015, dalla ridotta capacità di riscossione.

Nel complesso, il dato medio nel 2014 risulta essere del 53,16% per le entrate tributarie (titolo I°) e del 28,46% per quelle extratributarie (titolo III°), mentre nel 2015 è del 37,91% sul titolo I° e del 42,30% sul titolo III°.

Se si analizzano le movimentazioni in conto residui di alcune singole poste il dato appare maggiormente preoccupante. Nel 2015 l'indice di riscossione è del 13,8% per ICI, dell'11,9% per Tassa rifiuti, del 21% per proventi da polizia municipale-sanzioni codice della strada.

Per i residui risalenti agli esercizi 2009 e precedenti (sino al 2005), di ingente ammontare, le difficoltà di riscossione sono riconducibili soprattutto ad ICI e Tassa rifiuti per il titolo I°, ed alle sanzioni per violazioni codice della strada per il titolo III°.

L'esercizio 2015 mostra, infatti, che su circa 2,3 milioni di euro dei residui relativi ad ICI e Tassa rifiuti (al netto delle cancellazioni per inesigibilità) gli incassi sono stati di soli 113 mila euro circa, pari al 4,80%.

Per i 2,7 milioni di euro circa dei residui relativi a proventi polizia municipale-sanzioni codice della strada (al netto delle cancellazioni per inesigibilità) gli incassi sono stati, invece, di soli 507 mila euro, pari al 18,80%.

Da una prima analisi sui dati del 2016, il dato medio degli incassi in conto residui, mostra un indice del 38,10% sul titolo I° (del 10,93% se si considerano gli incassi sui residui degli esercizi 2014 e precedenti). Quanto al titolo III°, il dato medio degli incassi si attesta al 31,09% (mentre scende al 5,78% con riferimento agli incassi su residui del 2014 e precedenti).

Al fine di migliorare l'attività di riscossione delle entrate l'Ente, a seguito di richiesta del Magistrato istruttore, ha adottato alcune misure che così si sintetizzano:

- bonifica delle varie banche dati con una riduzione dei contenziosi tributari (circa 30 ogni anno) a seguito di una maggiore esattezza degli avvisi notificati, oltre ad una anticipazione di sei mesi degli accertamenti tributari e contabili, spostandoli dal mese di dicembre ai mesi di giugno e ottobre;

- nomina di n. 40 messi notificatori per la notifica di circa tremila avvisi di pagamento, al fine di velocizzare la compiuta giacenza delle notifiche degli stessi atti di

avviso. In tal modo, riferisce sempre l'Ente, si sono ridotti gli anni di lavorazione delle annualità relative alle "omesse o infedeli dichiarazioni".

- anticipazione delle scadenze di incasso della TARI, fissandole ai mesi di maggio e luglio, con un puntuale e immediato riscontro sul recupero dell'evasione;

- stipula del contratto, nel settembre 2017, con il nuovo agente speciale per la riscossione coattiva dei tributi, stante anche la scarsa capacità di riscossione del precedente concessionario, cessato nel luglio 2017.

### **E) Fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE)**

Strettamente connesso alla capacità di riscossione dell'Ente è l'ammontare del FCDE.

Il Fondo accantonato dall'Ente nel risultato di amministrazione al 1° gennaio 2015, a fronte di residui attivi del titolo I° e III° individuati di dubbia esigibilità per euro 20.042.750,42, è pari ad euro 14.151.480,43, calcolato in base a quanto previsto dal principio contabile applicato n.4/2 al par. 3.3 del D.Lgs.n.118/2011, e s.m.i., secondo i criteri esplicitati nell'esempio n.5 riportato in calce allo stesso principio.

In sede di rendiconto 2015, l'Ente ha scelto di determinare il FCDE facendo applicazione del *c.d.* "metodo semplificato", introdotto dal D.M. 20 maggio 2015 di aggiornamento del principio contabile n.4/2. A tal fine, la quota accantonata nel risultato di amministrazione è stata determinata sommando al Fondo accantonato al 1° gennaio 2015 (euro 14.151.480,43), quello definitivamente accantonato nel bilancio di previsione 2015 per euro 1.572.257,71 (ridotto al 36%). Quest'ultimo importo risulta aumentato di 300 mila euro, rispetto al minimo previsto, per la voce proventi contravvenzionali in quanto, come riferito dall'Ente, nel 2015 è stato riparato un autovelox fisso e riattivato un varco ZTL.

Infine, sono stati sottratti gli utilizzi del Fondo a seguito di residui attivi stralciati dai documenti contabili per inesigibilità con il riaccertamento ordinario 2015 per un importo di euro 1.266.075,77.

La suddetta cancellazione riguarda crediti relativi agli esercizi 2014 e precedenti (sino al 2005) e sono riportati nell'allegato al rendiconto, sino al termine della prescrizione, in ottemperanza all'art. 11, comma 4 del D.Lgs.n.118/2011 e s.m.i..

L'Ente chiarisce che il riconoscimento dell'inesigibilità è stato debitamente motivato nelle relative determinazioni dirigenziali del riaccertamento ordinario dei residui e che sono principalmente attinenti a tributi iscritti a ruolo per la riscossione coattiva antecedente all'anno 2010 la cui percentuale di riscossione da parte dell'agente speciale Equitalia S.p.A., dopo sei anni, è stata inferiore al 2%, tanto che, in alcuni casi, la stessa Equitalia ha emesso provvedimenti di inesigibilità.

A seguito della suddetta eliminazione, l'Ente ha ridotto il FCDE per lo stesso importo del credito cancellato, così come peraltro prevede il principio contabile applicato, par. 3.3 e 9.1 dell'all. n.4/2, ed ha iscritto la medesima somma nel Conto economico alla voce "oneri da accantonamento" ai fini dell'adeguamento del Fondo svalutazione crediti. Il Fondo definitivamente accantonato nel risultato di amministrazione al 31 dicembre 2015, calcolato con il metodo semplificato, risulta essere di euro 14.457.662,37, rispetto ad euro 14.151.480,43 del 1° gennaio 2015, data di avvio del sistema contabile armonizzato.

Sul punto la Sezione ritiene di dover evidenziare alcuni aspetti:

a) quanto all'adozione del metodo semplificato, seppur consentito dalla normativa vigente, esso può rappresentare una scelta non prudente in virtù del rischio di finanziare spese, scadute ed esigibili, con entrate di difficile esazione, rinviando al futuro ulteriori accantonamenti che, se non potranno essere compresi nei futuri risultati di

amministrazione, genereranno, per la parte eccedente, disavanzi di amministrazione ordinari ripianabili secondo le regole stabilite dall'art.188 TUEL;

b) quanto alla riduzione del FCDE per un ammontare "di pari importo" ai residui attivi stralciati, come da princ.cont. dell'all.n.4/2 par.9.1, è da rilevare come il Comune abbia inteso eliminare dal FCDE l'intero importo del credito stralciato (pari a 100%). La Sezione ritiene non corretta tale operazione in quanto il credito stralciato dal rendiconto era rappresentato nel FCDE solo per una quota, pari alla percentuale calcolata mediante applicazione del principio contabile applicato n.4/2 al par. 3.3 del D.Lgs.n.118/2011. Seguendo il metodo adottato dal Comune di Spoleto, il FCDE ne risulta indebolito in quanto si riduce di una quota non proporzionale al credito stralciato e inizialmente "svalutato", bensì per l'intero credito, anche per la parte non oggetto di svalutazione. Fermo quanto affermato in punto di diritto, le conseguenze per il Comune di Spoleto sono sterilizzate dalla circostanza che nel 2016 l'Ente ha calcolato il FCDE con il metodo ordinario.

c) inoltre, si rileva che alcuni crediti, di evidente anzianità (esercizi 2005-2009), mostrano un accantonamento al Fondo che non appare misurato rispetto alla loro effettiva capacità di riscossione nonostante la percentuale di svalutazione derivi dal calcolo indicato dal principio contabile facendo riferimento al dato storico. Difatti, per ICI, Tassa rifiuti e Sanzioni cds, a fronte di un accantonamento al FCDE nella misura del 53,65% (Ici e Tassa rifiuti) ed al 63,38% (Sanzioni cds), gli incassi ammontano nell'esercizio 2015 al 4,80% e al 18,80%.

La Sezione, inoltre, pur valutando positivamente l'incremento operato dall'Ente nel FCDE al 31 dicembre 2015 sui proventi contravvenzionali, così come anche l'applicazione del metodo ordinario per il calcolo del medesimo Fondo nel rendiconto 2016 accantonato per euro 17.051.546,51 (con una maggiore appostazione di 550 mila euro rispetto al valore minimo previsto dal suddetto calcolo), ritiene che i crediti più vetusti, in virtù della

evidenziata difficoltà di incasso, richiederebbero una maggiore svalutazione, nulla vietando al Comune un'integrazione al Fondo, applicando una percentuale più alta di quella stabilita dal Legislatore. Ciò in un'ottica di maggior salvaguardia degli equilibri di bilancio e nel rispetto del principio di prudenza.

Infine, con specifico riferimento al calcolo del FCDE appare utile richiamare quanto contenuto nella deliberazione della Sezione delle autonomie n.32/SEZAUT/2015/INPR: *“La dichiarazione di adeguatezza del fondo assume, pertanto, una specifica rilevanza giuridica e sostanziale e deve essere attribuita alla competenza dei singoli responsabili della gestione delle entrate di dubbia e difficile esazione, alla correlata competenza di coordinamento e vigilanza del responsabile del servizio economico-finanziario dell'ente e alla necessaria verifica dell'organo di revisione”*.

#### **F) Fondo rischi per contenzioso**

Nell'esercizio 2015, in occasione della prima applicazione del principio della contabilità finanziaria, l'Ente ha operato una ricognizione del contenzioso formatosi negli esercizi precedenti, provvedendo ad accantonare nel risultato di amministrazione la somma di euro 200.000,00, calcolata secondo le modalità previste dal principio applicato n.4/2 al par. 5.2, lett. h). Tale fondo è legato a rischi di soccombenza su procedure giudiziarie in corso. La somma accantonata non dà luogo a nessun impegno di spesa e confluisce nel risultato di amministrazione per la copertura delle eventuali spese derivanti da sentenza definitiva, a tutela degli equilibri di competenza nell'anno in cui si verificherà l'eventuale soccombenza.

Sempre secondo il principio contabile sopra richiamato, in presenza di un contenzioso di importo particolarmente rilevante, l'accantonamento annuale può essere ripartito, in quote uguali, tra gli esercizi considerati nel bilancio di previsione o a

prudente valutazione dell'Ente. L'Organo di revisione dell'Ente deve provvedere a verificare la congruità degli accantonamenti.

Da una prima analisi sul rendiconto 2016, risulta che il Comune ha rideterminato il fondo rischi per contenzioso accantonando una somma complessiva di euro 631.000,00. Inoltre, l'Organo di revisione riferisce, nella propria relazione, che ulteriori euro 347.874,08 sono stati accantonati nel bilancio di previsione 2017-2019 per un valore stimabile complessivamente di euro 978.874,08.

Al riguardo appare utile richiamare quanto contenuto nella delibera n.9/SEZAUT/2016/INPR: *“Nel caso del fondo contenziosi è richiesto, pertanto, un monitoraggio costante della sua formazione e della relativa adeguatezza per affrontare tempestivamente le posizioni debitorie fuori bilancio che si possono determinare a seguito degli esiti del giudizio. E' accertato che una delle cause del rischio di squilibri strutturali del bilancio in grado di provocare il dissesto finanziario è rappresentata da sentenze che determinano per l'ente l'insorgere di oneri di rilevante entità finanziaria e che il bilancio non riesce ad affrontare con risorse disponibili nell'anno o nel triennio di riferimento del bilancio (art.193 TUEL). La nota integrativa, allegata al bilancio, deve, anche nel caso del fondo contenziosi, curare particolarmente, l'indicazione dei criteri che sono stati adottati per pervenire alla decisione di accantonamento al fondo rischi e fornire valutazioni sulla gestione complessiva dei rischi da contenzioso dell'ente. Tali valutazioni devono riguardare in modo particolare l'incidenza che il contenzioso in essere può avere sugli equilibri attuali e futuri del bilancio e della gestione e sulla capacità da parte dell'ente di far fronte agli oneri che potrebbero insorgere dagli esiti dei giudizi in corso.”*

La Sezione, pur prendendo atto del maggior accantonamento effettuato in via prudenziale nel bilancio previsione 2017-2019, invita l'Ente ad analizzare e monitorare approfonditamente l'intero contenzioso pendente (in qualunque grado) prestando

massima attenzione alla stima del rischio soccombenza, al fine di valutare la congruità dell'accantonamento operato.

### **G) Gestione dei residui passivi e tempestività dei pagamenti**

L'esame della gestione residui dell'esercizio 2014 ha rilevato un volume di residui passivi del titolo I° superiore al 40% degli impegni della medesima spesa corrente, con superamento del parametro di deficitarietà strutturale n.4 previsto dal D.M. 18 febbraio 2013.

Il superamento di tale indicatore è sintomo della propensione dell'ente a dilazionare, in tempi lunghi, l'erogazione delle spese correnti, indotte da una lenta e scarsa capacità di riscossione.

In tal senso, l'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti mostra nel 2014 un valore – espresso in termini di ritardo medio di pagamento – pari a 112,47 giorni.

Quanto al 2015, l'indicatore annuale si presenta in giorni 115,17, valore che aumenta nell'esercizio 2016 arrivando a 132,84 giorni.

A tal proposito, si richiama l'Ente ad adottare misure per incrementare la velocità di gestione dei procedimenti di spesa al fine di evitare i ritardi nei tempi di pagamento e ricondurre tali adempimenti nel rispetto della normativa vigente.

### **H) Servizi conto terzi e partite di giro**

L'analisi dei dati sui servizi conto terzi e partite di giro ha evidenziato nel 2015 la mancata equivalenza tra gli accertamenti e gli impegni. L'Ente, in risposta alla richiesta di chiarimenti formulata dal Magistrato istruttore, ha riferito di aver eseguito diverse operazioni di "pulizia" eliminando le poste contabili che non costituiscono partite di giro, riferite invece ad operazioni tipiche delle entrate e spese correnti. Tale attività si è conclusa nell'esercizio 2016.

La Sezione rileva che l'allocazione tra i servizi in conto terzi o partite di giro di poste che dovevano essere iscritte tra altri titolo di bilancio, rappresenta una grave irregolarità contabile che può determinare la lesione del bene pubblico "bilancio" (vedi Corte costituzionale n. 247/2017) in quanto non consente una corretta valutazione del risultato e degli equilibri della gestione e costituisce un'operazione elusiva delle regole di finanza pubblica.

Quanto al pareggio di bilancio, l'Ente ha evidenziato che, se pur nel 2016 non ha prodotto la relativa certificazione (essendo inserito nell'allegato n. 2 al decreto legge 27 novembre 2016 convertito in legge 15 dicembre 2016, n. 229, tra l'elenco dei comuni colpiti dal sisma del 26 e 30 ottobre 2016, che non concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per detto esercizio), ha comunque conseguito il saldo, inviando il relativo prospetto.

Resta comunque opportuno, per il futuro, richiamare l'Ente ad una corretta contabilizzazione di dette partite attenendosi all'applicazione delle disposizioni di cui all'art.168 TUEL e del principio contabile applicato n.4/2, par. 7.1 e 7.2, anche al fine di evitare eventuali operazioni elusive del vincolo di finanza pubblica.

E' utile ricordare, a tal proposito, la legge di bilancio 2017 (Legge n.232/2016) che, in materia, ha previsto al comma 481 uno specifico apparato sanzionatorio intestato alle Sezioni giurisdizionali della Corte dei conti (cfr. del. n.14/SEZAUT/2017/INPR).

#### **I) Riaccertamento straordinario dei residui**

In relazione alle operazioni di riaccertamento straordinario dei residui al 1° gennaio 2015 (del. G.C. n.97 del 6 maggio 2015), dall'analisi dei documenti contabili, emergeva un nuovo riaccertamento (del. G.C. n.148 del 18 giugno 2015). Il Magistrato istruttore invitava l'Ente a chiarire i motivi di tale nuova operazione, anche in considerazione del principio di unicità dell'operazione di riaccertamento straordinario dei residui, di cui

all'art.3, comma 8 del d.lgs. n.118/2011, al principio contabile applicato n. 4/2 par. 9.3, ed alla delibera della Sezione delle Autonomie n.4/2015 la quale ha rimarcato *«l'inammissibilità di autonome iniziative dell'Ente tese a ripetere l'operazione di riaccertamento straordinario anche al fine di evitare comportamenti opportunistici»*.

In risposta, il Comune ha riferito che tale operazione è dipesa da errate valutazioni commesse dai settori competenti, a seguito di una non corretta estrazione da sistema dei residui al 31 dicembre 2014, dovuta al mancato allineamento delle nuove procedure informatiche (implementate recentemente) ai nuovi principi contabili. In particolare, alcuni residui passivi erano stati inizialmente eliminati quando invece erano già state prodotte le relative liquidazioni.

Si è trattato di modifiche non sostanziali sul valore finale del disavanzo e sugli effetti del riaccertamento e che l'operazione non è stata, di fatto, un nuovo riaccertamento, ma effettuata come "emendamento", non attendendo il riaccertamento ordinario 2015, al fine di garantire l'operatività degli uffici amministrativi e di rendere trasparente l'informativa esterna ed interna all'Ente.

Resta fermo, però, che eventuali rettifiche, opportunamente ed analiticamente motivate, trovano la corretta collocazione nel riaccertamento ordinario dei residui ai sensi dell'art.3, c.4, d. lgs.n.118/2011 e secondo il principio contabile applicato n. 4/2 par. 9.1.

#### **P.Q.M.**

la Sezione regionale di controllo per l'Umbria accerta:

- il ricorso ad entrate straordinarie per realizzare gli equilibri di bilancio di parte corrente;
- la difficoltà di riscossione delle entrate proprie ed il ricorso all'anticipazione di tesoreria nel triennio 2014/2016;

- l'errata definizione del FCDE nel rendiconto 2015 a seguito della cancellazione dei residui stralciati;
- l'errata contabilizzazione dell'anticipazione di liquidità di cui al d.l. n. 35 del 2013;
- l'irregolare allocazione contabile di alcune poste di bilancio nei servizi in conto terzi;
- il mancato rispetto dei termini relativi alla tempestività dei pagamenti.

#### **Invita l'Ente**

- a determinare prudenzialmente il FCDE e il Fondo rischi per contenzioso;
- a salvaguardare gli equilibri di bilancio di parte corrente non ricorrendo, ove possibile, ad entrate straordinarie;
- ad aumentare la capacità di incasso;
- registrare correttamente in bilancio le poste contabili;
- a comunicare a questa Sezione l'aggiornamento dei dati relativi agli incassi delle entrate proprie alla data del 30 giugno 2018.

#### **DISPONE**

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

Così deciso in Perugia, nella Camera di Consiglio del 28 febbraio 2018.

Il Magistrato Estensore  
f.to Francesco Belsanti

Il Presidente  
f.to Fulvio Maria Longavita

Depositata in segreteria il 1 marzo 2018  
Il Direttore  
f.to Roberto Attilio Benedetti