



CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LE MARCHE

nella Camera di consiglio del 10 aprile 2019

composta dai magistrati:

Dott. Antonio CONTU – Presidente
Dott. Mario GUARANY – Consigliere
Dott.ssa Flavia D'ORO – Referendario (relatore)
Dott.ssa Paola LO GIUDICE – Referendario

LEGGE N. 266/2005
RENDICONTO 2015
COMUNE DI POLVERIGI (AN)

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;

Vista 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, come integrato e corretto 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;

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 deliberazione della Sezione delle Autonomie 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 per la redazione, da parte degli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali, delle relazioni di cui alla sopra richiamata legge n. 266/2005 concernenti il rendiconto dell'esercizio 2015;

Vista la relazione inoltrata alla Sezione da parte dell'Organo di revisione in ordine al rendiconto 2015;

Vista la nota del 24/04/2018 prot. n. 738 con cui il magistrato incaricato dell'istruttoria comunicava al Comune di Polverigi gli esiti dei controlli effettuati;

Viste le deduzioni formulate dall'Ente con nota acquisita agli atti con prot. n. 990 del 23/05/2018;

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

Vista la nota con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna Camera di consiglio;

Visto il provvedimento con il quale il Presidente della Sezione ha nominato relatore la Dott.ssa Flavia D'Oro;

Udito il relatore Dott.ssa Flavia D'Oro;

PREMESSO

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

Rilevano, in questa prospettiva, il novellato art. 148 Tuel e, soprattutto, ai fini che ne occupano, il nuovo art. 148 *bis* Tuel a mente del quale *“Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti esaminano i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi degli enti locali ai sensi dell’art. 1 commi 166 e ss. della Legge 23 dicembre 2005 n. 266, per la verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dall’osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall’art. 119, sesto comma, della Costituzione, della sostenibilità dell’indebitamento, dell’assenza di irregolarità, suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti”* precisandosi come per le verifiche sui rendiconti debba aversi riguardo anche *“alle partecipazioni in società controllate e alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici per la collettività locale e di servizi strumentali all’ente”*.

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

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

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

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

FATTO E DIRITTO

L’esame della relazione redatta dall’Organo di revisione, ai sensi dell’art. 1, commi 166 e ss., della L. 23 dicembre 2005, n. 266, con riguardo ai documenti contabili indicati in epigrafe, ha evidenziato le irregolarità ed i profili critici, di seguito specificati, che permangono tali, all’esito del contraddittorio scritto e dei successivi chiarimenti forniti dall’Amministrazione.

1. Operazione di riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi

1.1. Uno specifico approfondimento è stato svolto sulle modalità con le quali l’Amministrazione ha eseguito questa fondamentale operazione propedeutica all’applicazione dei nuovi principi dell’armonizzazione contabile, tra i quali in particolare il principio della competenza finanziaria potenziata.

All’esito dei controlli è emerso che l’Ente ha proceduto al riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi con delibera di Giunta comunale n. 30 del 30 aprile 2015.

Le risultanze dell’operazione di riaccertamento straordinario dei residui, attivi e passivi, evidenziate nella delibera sopra citata e nei rispettivi allegati sono compendiate nei prospetti seguenti:

DESCRIZIONE	RESIDUI ATTIVI	RESIDUI PASSIVI
RESIDUI RISULTANTI DAL CONTO DEL BILANCIO DELL’ESERCIZIO 2014	1.279.128,58	901.676,01
<i>di cui:</i>		
- RESIDUI ATTIVI CANCELLATI IN QUANTO NON CORRELATI AD OBBLIGAZIONI GIURIDICHE PERFEZIONATE	2.171,65	=====
- RESIDUI PASSIVI CANCELLATI IN QUANTO NON CORRELATI AD OBBLIGAZIONI GIURIDICHE PERFEZIONATE	=====	25.587,60
- RESIDUI ATTIVI CANCELLATI IN QUANTO REIMPUTATI AGLI ESERCIZI IN CUI SONO ESIGIBILI	29.369,60	=====
- RESIDUI PASSIVI CANCELLATI IN QUANTO REIMPUTATI AGLI ESERCIZI IN CUI SONO ESIGIBILI	=====	193.042,71

- RESIDUI PASSIVI DEFINITIVAMENTE CANCELLATI CHE CONCORRONO ALLA DETERMINAZIONE DEL FONDO PLURIENNALE VINCOLATO	=====	
-RESIDUI ATTIVI MANTENUTI NEL CONTO DEL BILANCIO 2014 IN QUANTO CORRISPONDENTI AD OBBLIGAZIONI SCADUTE AL 31/12/2014	1.247.587,33	=====
-RESIDUI PASSIVI MANTENUTI NEL CONTO DEL BILANCIO 2014 IN QUANTO CORRISPONDENTI AD OBBLIGAZIONI SCADUTE AL 31/12/2014	=====	683.045,70

Fonte: Deliberazione G.C. n. 30/2015

residui attivi al netto dei servizi conto terzi							
Descrizione	Importo da rendiconto 2014	Eliminati	Conservati al 1/1/2015	Reimputati all'esercizio			
				2015	2016	2017	oltre
Parte corrente	1.030.573,72	2.171,65	1.028.402,07	0,00	-	-	-
Parte capitale	219.407,02	0,00	190.037,42	29.369,60	-	-	-
TOTALE	1.249.980,74	2.171,65	1.218.439,49	29.369,60	-	-	-
residui passivi al netto dei servizi conto terzi							
Descrizione	Importo da rendiconto 2014	Eliminati	Conservati al 1/1/2015	Reimputati all'esercizio			
				2015	2016	2017	oltre
Parte corrente	364.922,83	21.349,52	330.273,31	13.300,00	-	-	-
Parte capitale	492.768,46	4.238,08	308.787,67	172.587,39	7.155,32	-	-
TOTALE	857.691,29	25.587,60	639.060,98	185.887,39	7.155,32	-	-

RIACCERTAMENTO STRAORDINARIO AL 1° GENNAIO 2015

Fonte: Ricostruzione CdC

Con il riaccertamento straordinario risultano residui attivi di parte capitale reimputati al solo esercizio 2015 per euro 29.369,60 mentre i residui passivi reimputati all'esercizio 2015 (per € 185.887,39) e 2016 (per € 7.155,32) ammontano ad euro 193.042,71. Alla luce di tali dati il fondo pluriennale complessivamente inteso ammonta ad euro 163.673,11.

1.2. L'esercizio 2015 è caratterizzato dal definitivo superamento della cd. fase di sperimentazione e dall'entrata a regime per la generalità degli enti territoriali del nuovo sistema di contabilità armonizzata. In questa prospettiva specifici approfondimenti hanno avuto ad oggetto le modalità con le quali l'Ente ha dato corso ai prescritti adempimenti

propedeutici ed all'applicazione dell'innovativo principio della competenza finanziaria potenziata. In relazione alla procedura seguita dall'Amministrazione nella reimputazione dei residui attivi e passivi che ha avuto riguardo prevalentemente all'esercizio 2015, nel richiamare le coordinate interpretative e le indicazioni rese dalla Sezione delle Autonomie (Deliberazioni n. 32/2015, n. 22/2016 e n. 31/2016), si invita l'Amministrazione alla puntuale osservanza del principio della competenza finanziaria potenziata.

1.3 In fase istruttoria chiarimenti sono stati richiesti in ordine ai provvedimenti assunti relativamente ai "Lavori di ristrutturazione locali ex demanio" per l'importo di € 60.000,00 e "progetto lottizzazione S. Caterina" per € 41.200,00. In riferimento a quest'ultimo l'analisi della documentazione pervenuta ha evidenziato l'approvazione, in data 19 settembre 2015, di un aggiornamento del progetto esecutivo e dello schema di lettera di invito a procedura negoziata senza pubblicazione di bando.

L'analisi della composizione del FPV – costituito in euro 163.673,11 – ha evidenziato che lo stesso è stato determinato tenendo conto, tra l'altro, delle spese relative all'intervento sopra citato. A tale riguardo, nel richiamare il par. 5.4 dell'allegato 4/2 del d.lgs. n. 118/2011, che definisce la funzione e le modalità di costituzione del FPV, il Collegio evidenzia criticità, per quanto sopra esposto, in merito alla corretta formazione del fondo in oggetto, sebbene non siano emerse conseguenze sul rispetto del patto di stabilità interno.

2. Fondo rischi contenzioso

2.1. Sulla base di quanto riportato nel modello 5/2, allegato al d.lgs. 118/2011, approvato con la deliberazione di Giunta comunale n. 30/2015, alla data del riaccertamento straordinario dei residui il risultato di amministrazione risultava così quantificato:

Risultato di amministrazione al 31.12.2014 determinato dal rendiconto 2014			1.056.631,67
Residui attivi cancellati in quanto non correlati ad obbligazioni giuridiche perfezionate		(-)	2.171,65
Residui passivi cancellati in quanto non correlati ad obbligazioni giuridiche perfezionate		(+)	25.587,60
Residui attivi cancellati in quanto reimputati agli esercizi in cui sono esigibili		(-)	29.369,60
Residui passivi cancellati in quanto reimputati agli esercizi in cui sono esigibili		(+)	193.042,71
Fondo Pluriennale Vincolato		(-)	163.673,11
Risultato di amministrazione all'1.1.2015 determinato dopo il riaccertamento straordinario dei residui			1.080.047,62
Composizione del risultato di amministrazione all'1.1.2015			
Parte accantonata:			
Fondo crediti di dubbia e difficile esazione al 31/12/2014	99.421,31		
Fondo svalutazione crediti al 31/12/2014	34.370,58		
Fondo da accantonamenti per rischi futuri	0,00		
Totale parte accantonata		(-)	133.791,89
Parte vincolata:			
Vincoli derivanti da leggi e da principi contabili	11.906,24		
Vincoli derivanti da trasferimenti	71.270,33		
Vincoli derivanti da contrazione di mutui	0,00		

Vincoli formalmente attribuiti dall'ente	106.060,91		
Altri vincoli da specificare (oneri depuraz. L. 549/95, art. 3, c. da 42 a 46)	196.060,91		
Totale parte vincolata		(-)	386.196,42
Totale parte destinata agli investimenti		(-)	302.790,31
Quota disponibile del risultato di amministrazione			257.269,00

Fonte: Deliberazione G.C. n. 30/2015

Considerato che durante l'esercizio sono stati riconosciuti debiti fuori bilancio per € 42.471,65 (giusta deliberazione C.C. n. 39 del 30/11/2015) per una sentenza esecutiva di secondo grado (n. 202/2015) depositata il 3 febbraio 2015 e che l'Ente non ha predisposto accantonamenti a titolo di "Fondo rischi contenzioso", né in proposito l'Organo di revisione ha rilevato specifiche deduzioni nel proprio parere sul riaccertamento straordinario (verbale del 24/04/2015), sono stati chiesti chiarimenti al riguardo nonché in ordine agli esiti della ricognizione del contenzioso in corso specificamente prevista dalla normativa vigente.

L'Ente ha rappresentato che *"con Deliberazione di Consiglio comunale n. 39 del 30/11/2015, inviata al competente organo della Corte dei Conti in data 10/12/2015 con nota di protocollo 7986/2015 sono stati riconosciuti debiti fuori bilancio per un importo di € 41.767,21 relativa ad una sentenza esecutiva di II grado. Il Comune di Polverigi ha stanziato risorse in bilancio al cap. 345 "Rimborsi per danni non coperti da polizze assicurative" per € 26.034,68, mentre la parte residua è stata finanziata con iscrizione di avanzo di amministrazione risultante dal rendiconto 2014 per € 15.732,53. Non sono stati previsti ulteriori accantonamenti a fondo crediti da contenzioso in quanto l'attività dell'Ente non lasciava presumere tale necessità. Si rappresenta che in ragione di ciò a tutt'oggi non sono intervenute sentenze di organi giudiziari negative in capo all'Ente"*.

2.2 Il D.Lgs. n. 118 del 2011, nel disciplinare l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio degli Enti locali, all'allegato n. 4/2, avente ad oggetto "Principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria", prevede al punto 5.2, lettera h) che "nel caso in cui l'ente, a seguito di contenzioso in cui ha significative probabilità di soccombere, o di sentenza non definitiva e non esecutiva, sia condannato al pagamento di spese, in attesa degli esiti del giudizio, si è in presenza di una obbligazione passiva condizionata al verificarsi di un evento (l'esito del giudizio o del ricorso), con riferimento al quale non è possibile impegnare alcuna spesa. In tale situazione l'ente è tenuto ad accantonare le risorse necessarie per il pagamento degli oneri previsti dalla sentenza, stanziando nell'esercizio le relative spese che, a fine esercizio, incrementeranno il risultato di amministrazione che dovrà essere vincolato alla copertura delle eventuali spese derivanti dalla sentenza definitiva. A tal fine si ritiene necessaria la costituzione di un apposito fondo rischi. Nel caso in cui il contenzioso nasce con riferimento ad una obbligazione già sorta, per la quale è stato già assunto l'impegno, si conserva l'impegno e non si effettua l'accantonamento per la parte già impegnata. L'accantonamento riguarda solo il rischio di maggiori spese legate al contenzioso.

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 (compreso l'esercizio in corso, in caso di esercizio provvisorio)".

2.3. Dalla nota di riposta non emerge che l'Ente abbia provveduto ad effettuare la ricognizione del contenzioso esistente come richiesto dal principio contabile sopra

richiamato né risultano accantonamenti per un apposito Fondo rischi per contenzioso nel risultato di amministrazione al 1^a gennaio 2015 nonostante dalla risposta dell'Ente almeno una causa fosse pendente e quindi tale da rendere necessario l'accantonamento da cui attingere in sede di riconoscimento del debito (avvenuta in data 30/11/2015 in sede di assestamento di bilancio per sentenza depositata il 3 febbraio 2015). A tale riguardo il Collegio non può che rilevare la mancata costituzione del Fondo rischi contenzioso rammentando che il relativo accantonamento, da operare in misura congrua rispetto al contenzioso pendente ai sensi del principio applicato 5.2, lett. h), di cui all'allegato 4/2 del d.lgs. n. 118/2011, è un adempimento obbligatorio, rappresentando una misura prudenziale volta a neutralizzare gli eventuali effetti pregiudizievoli dell'insorgenza di oneri da contenzioso ed essenziale al fine di assicurare il rispetto degli equilibri di bilancio, nel rispetto dei principi di sana e prudente gestione. A tale riguardo la Sezione delle Autonomie nella deliberazione n. 14/2017/INPR ha affermato che "particolare attenzione deve essere riservata alla quantificazione del Fondo contenzioso, legato a rischi di soccombenza su procedure giudiziarie in corso. Risulta essenziale procedere ad una costante ricognizione e all'aggiornamento del contenzioso formatosi per attestare la congruità degli accantonamenti, che deve essere verificata dall'Organo di revisione. Anche in questo caso, la somma accantonata non darà luogo ad alcun impegno di spesa e confluirà 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".

2.4. Nondimeno, in ordine all'applicazione dell'avanzo per euro 15.732,53, ed in particolare a quanto rappresentato dall'Amministrazione rispetto alla "iscrizione di avanzo di amministrazione risultante dal rendiconto 2014 per euro 15.732,53", il Collegio evidenzia come l'Ente non potesse disporre di avanzo di amministrazione residuo al 31/12/2014, a fronte di una determinazione del risultato di amministrazione all'1/1/2015 che ricomprende anche le quote degli avanzi precedenti, sebbene nel caso di specie tale evenienza appaia ininfluenza attesa la sussistenza di avanzo disponibile al 1.1.2015. Peraltro, dalla delibera di assestamento (del. C.C. n. 38 del 30/11/2015) non risulta sufficientemente chiarita la natura di tale avanzo applicato.

3. Fondo crediti di dubbia esigibilità

3.1. Calcolo del Fondo crediti di dubbia esigibilità

3.1.1 Nella deliberazione Giunta comunale n. 30 del 30.4.2015 di riaccertamento straordinario dei residui l'Ente ha adottato il metodo ordinario (media semplice dei rapporti annui) per la costituzione del FCDE mentre in sede di rendiconto ha adottato il metodo semplificato (D.M. 20 maggio 2015) – punto 1.2.7.1 del questionario - come specificato nel prospetto seguente:

Descrizione	importo
FCDE al 1/01/2015	99.421,31
Fondo svalutazione crediti al 31/12/2014	34.370,58
Parte accantonata nel risultato di amministrazione al 1/1/2015	133.791,89
Importo stanziato a bilancio di previsione 2015	16.992,00
Utilizzi FCDE per stralcio crediti	0,00
Ulteriore accantonamento al 31/12/2015	0,00
FCDE accantonato nel rendiconto 2015	150.783,89

Fonte: Ricostruzione CdC

Alla luce della particolare rilevanza dell'istituto del FCDE per il mantenimento degli equilibri di bilancio, atteso il carattere non perspicuo dei dati forniti dall'Ente in forma aggregata, il magistrato istruttore ha chiesto di fornire specifici chiarimenti, al fine della verifica di congruità del fondo, sulle tipologie delle entrate considerate e relativi Titoli, sugli importi degli incassi e degli accertamenti degli ultimi cinque esercizi considerati per il calcolo della media, nonché di rappresentare le formule effettivamente adottate sia per ciò che concerne il dato

di stanziamento sia con riferimento al dato riportato nel risultato di amministrazione. L'Amministrazione ha inviato i prospetti delle modalità di calcolo delle percentuali da applicare ai residui da riportare ai fini dell'accantonamento al FCDE a rendiconto 2015, ma non in sede previsionale. Nella deliberazione G.C. n. 30 del 30/04/2015 sul riaccertamento straordinario l'Ente attestava che "l'accantonamento al Fondo crediti di dubbia esigibilità è avvenuto considerando tutte le poste di entrata del Titolo 1^a e 3^a al netto di quelle partite ritenute non a rischio di esigibilità nel rispetto dei criteri previsti dal principio contabile applicato della contabilità finanziaria utilizzando il metodo della "media semplice dei rapporti annui", con la determinazione di un fondo di € 99.421,31 così ottenuto:

Anno	Residui attivi al 1 ^a gennaio	Eventuale % di riduzione	Residui attivi al 1 ^a gennaio ridotti	Riscossioni in c/residui dell'esercizio	Media riscossioni in c/residui	Accantonamento FCDE risultato al 1/1/2015
	a	b	c = (a) - (b) *(a)	d	e = (c) /(d) *100	f
2009	362.677,18	2,47%	353.734,15	264.093,96	74,66%	Residuo al 1/1/2015
2010	344.324,88	2,47%	335.834,38	220.067,06	65,53%	230.701,24
2011	356.698,83	2,47%	347.903,21	196.770,43	56,56%	% acc.to FCDE
2012	392.757,96	2,47%	383.073,18	173.326,48	45,25%	43,10%
2013	394.882,53	2,47%	385.145,36	163.806,44	42,53%	Importo FCDE
TOTALI			1.805.690,28	1.018.064,37	56,90%	99.0421,31

Fonte: Deliberazione G.C. n. 30/2015

3.1.2 Nell'allegato 4/2 del Principio applicato della contabilità finanziaria ed in particolare nell'esempio n. 5 vengono elencate le fasi necessarie per la determinazione del fondo crediti di dubbia esigibilità, tra le quali, la prima in ordine, risulta l'individuazione "delle categorie di entrate stanziare che possono dare luogo a crediti di dubbia e difficile esazione. La scelta del livello di analisi, è lasciata al singolo ente, il quale può decidere di fare riferimento alle tipologie o di scendere ad un maggiore livello di analisi, costituito dalle categorie, o dai capitoli." Nel caso del Comune di Polverigi i valori esposti in tabella non coincidono con quelli riportati in SIRTEL dei capitoli 1^a e 3^a e non si comprende con precisione quali siano le tipologie o le categorie considerate ai fini del calcolo.

3.1.3 Si rileva al riguardo che la corretta applicazione del "metodo semplificato" presuppone necessariamente l'esatta determinazione del FCDE accantonato nel rendiconto del precedente esercizio, così come del FCDE definitivamente stanziato nel bilancio di previsione dell'esercizio rendicontato.

Una scorretta o insufficiente quantificazione di uno o di entrambi i valori, comporta necessariamente l'errata determinazione della somma da accantonare a rendiconto, con evidenti effetti sull'attendibilità del risultato di amministrazione.

Il Collegio evidenzia pertanto la sussistenza di profili critici con riferimento alla quantificazione del Fondo crediti di dubbia esigibilità (cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 32/2015 e Sezione di controllo Marche n. 66/2018).

3.2. Adeguatezza del Fondo crediti di dubbia esigibilità

3.2.1 In considerazione dell'applicazione dell'avanzo disponibile alla parte corrente, poiché nella documentazione visionabile dal sito dell'Ente non risultano attestazioni di alcun genere riguardanti l'adeguatezza del fondo crediti di dubbia esigibilità, né eventuali dichiarazioni in merito da parte dell'Organo di revisione, è stato chiesto all'Ente, ai fini del mantenimento della sana gestione, di produrre adeguata documentazione e di voler relazionare sull'andamento dei residui attivi in relazione alla capacità di riscossione nel tempo e sull'idoneità del fondo stanziato nel bilancio negli anni dal 2015 al 2018 in relazione all'andamento della riscossione.

L'Ente, nel ribadire che l'applicazione dell'avanzo di bilancio alla parte corrente non ha influito negativamente sul mantenimento della sana gestione, ha evidenziato l'evoluzione

dello stanziamento a bilancio del FCDE e dell'accantonamento dello stesso a rendiconto negli anni dal 2015 al 2018 come riportato nella tabella sottostante:

FCDE	2015	2016	2017	2018
Bilancio	16.922,00*	28.866,00*	64.443,26*	184.743,00**
Rendiconto	150.783,89	342.297,31	581.690,05	-

Fonte: Nota di risposta

* previsione assestata

**previsione attuale

L'Ente ha altresì trasmesso "i dettagli della base di calcolo dell'accantonamento a FCDE per i rendiconti 2015-2016-2017 dal quale è possibile individuare residui attivi e capacità di riscossione nel tempo" rappresentando che "come è desumibile dall'evoluzione dello stanziamento dell'FCDE a bilancio di previsione, l'importo è stato determinato e modificato in corso d'anno in ragione di quanto stabilito dal punto 1, del Principio Contabile Applicato 4/2 in ragione delle percentuali determinate dalla relativa norma di riferimento. Per l'anno 2018 è stato determinato un FCDE pari al 75% del minimo in ragione di quanto stabilito con legge di bilancio 2018".

3.2.2 Il Collegio, pur prendendo atto dell'incremento del Fondo Crediti di dubbia esigibilità negli anni evidenziati, attesa l'applicazione dell'avanzo di amministrazione disponibile, rileva la mancata attestazione da parte dell'Organo di revisione come previsto dall'Allegato 4/2 al D.lgs. n. 118/2011, par. 3.3, che specificamente dispone che "fino a quando il fondo crediti di dubbia esigibilità non risulta adeguato non è possibile utilizzare l'avanzo di amministrazione". Ne consegue che la dichiarazione di adeguatezza del fondo assume una specifica rilevanza giuridica e sostanziale che 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.

4. Risultato di cassa

4.1. Interventi finanziati da altri soggetti

4.1.1 I dati certificati dall'Organo di revisione in ordine al fondo cassa risultante al termine degli ultimi due esercizi sono partitamente evidenziati nel prospetto seguente:

Fondo cassa al 31/12	2014	2015
	679.179,10	703.872,42
Di cui vincolati	0,00	0,00

Fonte: Rielaborazione CdC

Le prospettazioni dello stesso Organo attestano l'inesistenza di fondi vincolati citando la determinazione del servizio finanziario n. 46 del 30/03/2015, peraltro non pubblicata sul sito dell'Ente, e l'assenza di entrate vincolate utilizzate per cassa e non ricostituite entro la fine dei due esercizi finanziari.

Tuttavia, dai flussi di cassa risultanti dal questionario sono evidenziati incassi per € 248.500,87 al Titolo IV dell'entrata e pagamenti al Titolo II per € 168.648,61.

Il magistrato istruttore ha quindi chiesto all'Ente di "elencare le tipologie degli incassi del Titolo IV che hanno finanziato i pagamenti del Titolo II indicandone i relativi vincoli di cassa".

L'Ente ha comunicato:

"Entrate del Titolo 4°

Cap. 520 — Alienazione beni mobili € 39.040,00 e destinati al finanziamento di spese di investimento.

*Cap. 546 — Contributo statale € 39,97 **

*Cap. 557 — Contributi dalla Regione Marche per OO.PP. € 62.605,41**

*Cap. 562 - Contributi dalla Regione Marche per OO.PP. € 9.350,00**

*Cap. 585 — Contributo da privati per 20.000,00**

Cap. 600 — Oneri di Urbanizzazione per € 72.969,74

*Cap. 555/4 — Contributi per OO.PP. (POR- FESR) per € 44.495,75***

specificando che *“Le voci contraddistinte con * costituiscono rimborsi o contributi di spese già sostenute dal Comune e che pertanto non hanno generato la costituzione di vincoli di cassa. Le altre voci di entrata hanno invece finanziato la spesa in conto capitale dell'anno 2015”.*

4.1.2 Al riguardo il punto 10.7 del principio applicato concernente la contabilità finanziaria, prescrive che, in caso di interventi finanziati da altri soggetti, qualora l'intervento sia stato realizzato e pagato con risorse proprie prima dell'introito del trasferimento, le somme successivamente acquisite sono da considerarsi entrate libere (cfr. sul punto del. sez. Autonomie n. 31/2015). Il Collegio rileva, tuttavia, che l'Ente non ha fornito idonea documentazione riguardo agli interventi realizzati e pagati con risorse proprie prima dell'effettivo incasso dei contributi.

4.2. Interventi finanziati dall'Unione Europea

4.2.1 Nel prospetto del Patto di stabilità (MONIT/15) risultano riscossioni in conto capitale provenienti direttamente o indirettamente dall'Unione Europea per € 83.000 (voce E 17) a cui corrispondono pagamenti per spese in conto capitale relativi all'utilizzo delle entrate provenienti direttamente o indirettamente dall'Unione Europea per € 12.000 (voce S15). Pertanto, è stato chiesto all'Ente di *“motivare la mancanza di fondi vincolati relativi a tale partita indicata nel prospetto del Patto di Stabilità interno”.* A tale riguardo, l'Ente ha rappresentato che *“tali contributi costituiscono incassi a rendicontazione per opere pubbliche la cui spesa è stata già sostenuta dal Comune di Polverigi negli anni precedenti e di cui la somma di € 83.000,00 costituisce il saldo del contributo erogato dall'amministrazione di riferimento. Tale somma è altresì ricompresa nelle entrate dettagliate nel punto precedente”.*

4.2.2. Al riguardo il Collegio rimarca che l'Ente non ha fornito idonea documentazione riguardo agli interventi realizzati. Ciò non ha consentito di verificare la corretta applicazione del principio contabile sopra riportato (All. 4/2 al punto 10.7).

5. Risultato di amministrazione al 31.12.2015 e cassa vincolata

5.1. I dati certificati dall'Organo di revisione attestano per l'esercizio in esame un risultato di amministrazione 2015 positivo di euro 815.314,96 così suddiviso:

Descrizione		Importo
Risultato di amministrazione, di cui		815.314,96
Parte accantonata:		
Accantonamenti Fondo crediti dubbia esigibilità	150.783,89	
Accantonamento per contenzioso	0,00	
Accantonamento per indennità di fine mandato	0,00	
Fondo perdite società partecipate	1.692,60	
Altri fondi spese e rischi futuri	0,0	
Totale parte accantonata		152.476,49
Parte vincolata:		
Vincoli derivanti da leggi e da principi contabili	93.714,00	
Vincoli derivanti da trasferimenti	0,00	
Vincoli derivanti da contrazione di mutui	0,00	

Vincoli formalmente attribuiti dall'ente	88.635,57	
Altri vincoli da specificare	0,00	
Totale parte vincolata		182.349,57
Totale parte destinata agli investimenti		114.940,15
Totale parte disponibile		365.548,75

Fonte: Questionario consuntivo 2015 punto 1.2.1

Poiché al 31 dicembre 2015 la cassa vincolata risultava pari a zero (Cfr. par. 4 “Risultato di cassa”), a fronte di avanzo vincolato in riferimento ai casi individuati dall’art. 180, comma 3, lett. d), TUEL pari ad € 93.714,00, è stato chiesto all’Ente di chiarire la natura e composizione della quota vincolata del risultato di amministrazione, evidenziando, partitamente, la dimensione delle diverse fattispecie costitutive dei vincoli e dandone comprovata rilevanza documentale anche in relazione al loro mancato incasso. L’Ente ha comunicato che tra i vincoli derivanti da leggi o da principi contabili sono compresi “*fondi del demanio per recupero canoni beni trasferiti quota 2015 per € 39.915,20*” e “*quota di competenza della Regione su canoni cava per € 29.682,00*” per i quali si presuppone un vincolo di cassa.

5.2. Desta perplessità la circostanza che a fronte dell’assenza di cassa vincolata al 31 dicembre, vi sia invece una parte vincolata dell’avanzo di amministrazione in riferimento ai casi individuati dall’art. 180, comma 3, lett. d), TUEL per € 93.714,00 (si richiamano a tale riguardo le deliberazioni sez. controllo Marche n. 66/2018 e Sezione delle Autonomie, n. 31/SEZAUT/2015/INPR, che hanno fornito linee di indirizzo in tema di gestione di cassa delle entrate vincolate e destinate alla luce della disciplina dettata dal TUEL e dal d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, come modificato ed integrato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126).

Come evidenziato nella delibera n. 66/2018, “con specifico riferimento alle entrate vincolate, nella deliberazione 31/SEZAUT/2015/INPR, la Sezione Autonomie distingue tra entrate vincolate a destinazione specifica, individuate dall’art. 180, comma 3, lett. d) del TUEL; entrate vincolate ai sensi dell’art. 187, comma 3 ter, lett. d); entrate con vincolo di destinazione generica. Solo per le prime opera la disciplina prevista dagli artt. 195 e 222 del TUEL, per quanto riguarda la loro utilizzabilità in termini di cassa. Dette risorse devono essere puntualmente rilevate sia per il controllo del loro utilizzo, sia per l’esatta determinazione dell’avanzo vincolato. Quindi costituiscono risorse vincolate quelle derivanti da legge, da trasferimenti o da prestiti (ex art. 180, comma 3, lett. d) così come costituiscono quota vincolata del risultato di amministrazione (ex art. 187, comma 3 lett. a), b) e c)) le entrate accertate corrispondenti ad economie di bilancio:

- a) nei casi in cui la legge o i principi contabili generali e applicati individuano un vincolo di specifica destinazione dell'entrata alla spesa;
- b) derivanti da mutui e finanziamenti contratti per il finanziamento di investimenti determinati;
- c) derivanti da trasferimenti erogati a favore dell'ente per una specifica destinazione”.

Ne deriva, pertanto, che i fondi attinenti alle fattispecie sopra indicate ed inserite dal Comune di Polverigi nella parte di avanzo derivante da leggi e da principi contabili sono vincolati, a destinazione specifica e conseguentemente vincolati per cassa.

Alla luce delle evidenze istruttorie, come dinanzi richiamate, si sollecita un attento monitoraggio dell’Ente sulla gestione dei vincoli di cassa.

6. Personale

L’Organo di revisione attesta il rispetto dei criteri di cui all’art. 1, comma 557, l. 296/2006: infatti le spese di personale pari ad € 758.642,07 risultano inferiori rispetto alla stessa spesa riferita alla media degli impegni del periodo 2011–2013 pari ad € 837.416,95.

Tuttavia, dal questionario al rendiconto 2014 per la stessa spesa di personale (quale dato di riferimento) relativa alla media degli impegni del periodo 2011–2013 l'importo è diverso e pari ad € 747.211,03.

Se ne deduce che, confrontando il dato della spesa di personale (media del periodo 2011–2013) desunto dal questionario dell'esercizio precedente (€ 747.211,03) con la spesa di personale sostenuta nell'esercizio 2015 (€ 758.642,07), i criteri normativi non sarebbero rispettati. Pertanto, sono stati richiesti chiarimenti al riguardo.

In riscontro alle richieste istruttorie, l'Ente ha rappresentato che *“nella ricostruzione della spesa del personale per il rendiconto 2014 il revisore ha ommesso di inserire nella tabella relativa alla media 2011-2013 le componenti incluse nel costo, la cui voce principale è quella relativa ai costi del personale dell'Unione cui il Comune di Polverigi fa parte. Pertanto, il confronto della spesa di personale a rendiconto 2015 con quella del questionario al rendiconto 2014 non rispetta i criteri di omogeneità mentre il confronto effettuato nel questionario 2015 avviene tra componenti omogenee.”* Il Collegio prende atto di quanto rappresentato dall'Amministrazione.

7. Fondi per il servizio economale

7.1. L'analisi dei servizi conto terzi e partite di giro ha evidenziato alla voce “anticipazione economo comunale” pagamenti in conto competenza dell'importo pari ad € 500,00, di contro risultano riscossioni in conto competenza per € 500,00, non supportate dai dati SIRTEL dai quali si evince la mancata riscossione. Dal momento che risultava la mancata regolarizzazione di tali partite contabili entro la fine dell'esercizio il magistrato istruttore ha chiesto informazioni in merito alla contabilizzazione delle transazioni economiche nel bilancio. L'Ente ha quindi trasmesso la reversale di incasso n. 130 del 27/01/2016 in conto residui 2015, con la quale è stata contabilizzata la restituzione dell'anticipazione al fondo economale 2015, dando quindi dimostrazione della regolarizzazione di tali partite contabili nell'anno successivo, in conto residui.

7.2 Il Collegio osserva che la mancata regolarizzazione dell'anticipazione entro la fine dell'esercizio comporta la conservazione del residuo attivo per la restituzione dell'anticipazione da parte dell'eonomo. È pertanto auspicabile che la regolarizzazione contabile dei fondi, quindi anche la restituzione all'Ente dell'anticipo per la gestione del fondo economale, avvenga entro la fine dell'esercizio.

8. Tempestività dei pagamenti

8.1. L'Organo di revisione ha attestato che l'Ente, in osservanza di quanto disposto dall'art. 9 del D.L. n. 78/2009 convertito con modifiche dalla l. n. 102/2009, ha adottato le opportune misure organizzative per garantire il tempestivo pagamento delle somme dovute per somministrazione, forniture ed appalti. Nell'esercizio in esame controlli officiosi sul sito istituzionale hanno mostrato un indicatore di tempestività dei pagamenti annuale pari a 12,18 giorni e un importo dei pagamenti effettuati dopo la scadenza dei termini pari ad euro 359.113,25. Tale dato risulta in peggioramento rispetto all'esercizio 2014 (indice di tempestività pari a -6,21 e importo annuale pagamenti posteriori alla scadenza di euro 190.992,62). Peraltro, si rileva un ulteriore peggioramento nell'esercizio 2016 (indice di tempestività pari a 18,36 giorni e importo dei pagamenti effettuati dopo la scadenza dei termini pari ad euro 520.534,43).

Sono stati chiesti all'Ente “aggiornamenti sulle variazioni medio tempore intervenute e si invita a fornire le proprie valutazioni in ordine alla mancata tempestività dei pagamenti, specificandone le cause ed indicando le eventuali misure adottate dall'Ente al riguardo”.

L'Ente ha rappresentato che *“la tendenza in ordine alla tempestività dei pagamenti del Comune di Polverigi riscontrabile in sede di rendiconto 2017 dimostra un trend positivo attestando un indicatore di pagamenti annuale pari a 10,87 inferiore al relativo dato desumibile dal rendiconto 2015 ed un importo annuale dei pagamenti posteriore alla scadenza di un importo di € 371.042,74 in linea con il relativo dato desumibile dal*

rendiconto 2015 ed in decremento se raffrontato con l'analogo dato riferito al rendiconto 2016".

8.2. Il Collegio, pur evidenziando che gli indicatori relativi al 2017 appaiono in miglioramento rispetto a quelli relativi all'esercizio 2015, non può non rilevare il peggioramento dei suddetti parametri rispetto al 2014 e ancora nel 2016, richiamando l'art. 9 del d.l. n. 78/2009, convertito con legge n. 102/2009, che prevede che il funzionario che adotta provvedimenti che comportino impegni di spesa sia tenuto ad accertare preventivamente che il programma dei conseguenti pagamenti sia compatibile con i relativi stanziamenti di bilancio e con le regole di finanza pubblica (cfr. Sezione regionale di controllo per le Marche, deliberazione n. 5/2018/PRSE). Si ricorda peraltro che a norma dell'art. 4, comma 1, del d.lgs. 231/2001 "gli interessi moratori decorrono, senza che sia necessaria la costituzione in mora, dal giorno successivo alla scadenza del termine per il pagamento" e che, pertanto, "la reiterazione di prassi non orientate al rigoroso rispetto delle scadenze di pagamento, potrebbe costituire fonte di responsabilità amministrativa a carico dei funzionari coinvolti". (cfr. Sezione regionale di controllo per le Marche, deliberazione n. 5/2018/PRSE, ove si evidenzia altresì che "il raffreddamento della circolazione dei flussi finanziari incide negativamente sulle prospettive economiche generali e sulla solvibilità delle imprese").

9. Trasparenza

9.1. La sezione "Amministrazione trasparente" del sito istituzionale del Comune non presentava molti dei contenuti da pubblicare ai sensi del d.lgs. n. 33/2013, in particolare con riferimento ai bilanci, ai rendiconti e alle partecipazioni detenute dall'Ente. Pertanto sono stati richiesti chiarimenti al riguardo.

L'Ente ha rappresentato che "il Comune di Polverigi è stato recentemente interessato da una profonda modifica della propria organizzazione interna con il totale conferimento delle funzioni comunali e del relativo personale in gestione associata presso l'Unione dei Comuni "Terra dei Castelli" che ha coinvolto personale e strutture e che ha comportato alcuni rallentamenti all'attività amministrativa e gestionale. Anche il sito internet e la relativa sezione di trasparenza è in fase di profonda modifica finalizzata all'istituzione di un nuovo portale informatico che abbia uguali caratteristiche per unione ed amministrazioni associate. Si rappresenta che è di imminente avvio l'attività di carico dei contenuti da pubblicare ai sensi del D.Lgs. 33/2013 e che si presume che nell'arco di poco tempo tali dati popoleranno la relativa sezione di "Amministrazione Trasparente" del Comune di Polverigi".

9.2. Pur prendendo atto di quanto riferito, il Collegio rileva l'assenza nel sito istituzionale, Sezione Amministrazione trasparente, di diversi contenuti informativi ai sensi del d.lgs. n. 33/2013, tra cui le informazioni riguardanti i bilanci e i rendiconti (art. 29) ed i dati relativi ai controlli sull'organizzazione e sull'attività dell'amministrazione (art. 31) nonché la determinazione del servizio finanziario n. 46 del 30/03/2015 con cui è stata accertata l'inesistenza di entrate con destinazione vincolata (Cfr. par. 4 "Risultato di cassa").

Tanto premesso, la Sezione regionale di controllo per le Marche,

RACCOMANDA

- Una compiuta applicazione dei principi fondanti il nuovo sistema di contabilità armonizzata;
- di provvedere alla costituzione di un adeguato Fondo contenzioso e ad una costante ricognizione del contenzioso esistente;
- compiute verifiche in ordine al corretto dimensionamento dei fondi obbligatori per legge ed in particolare del fondo crediti di dubbia esigibilità con l'adozione, se del caso, di tempestivi provvedimenti correttivi;
- di assicurare la puntuale rilevazione nonché un rigoroso monitoraggio in ordine alle movimentazioni della cassa, segnatamente di quella vincolata;

- l'adozione di ogni misura necessaria per il rispetto della normativa in tema di tempestività dei pagamenti al fine di ricondurre entro più contenuti limiti l'importo dei pagamenti effettuati dopo la scadenza dei termini di legge;
- di provvedere, nell'ambito della gestione del servizio economale, alla regolarizzazione contabile dell'incasso dell'anticipazione economale entro la fine dell'esercizio;
- l'osservanza delle disposizioni in materia di obblighi di pubblicazione ai sensi del d.lgs. n. 33/2013;
- all'Organo di revisione una più attenta compilazione dei questionari.

DISPONE

che la presente deliberazione sia trasmessa, in via telematica, al Sindaco, al Consiglio comunale e all'Organo di revisione del comune di Polverigi.

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

Così deliberato in Ancona nella fissata Camera di Consiglio del 10 aprile 2019.

Il Relatore

f.to Flavia D'Oro

Il Presidente

f.to Antonio Contu

Depositata in Segreteria in data 11 aprile 2019

Il Direttore della Segreteria

f.to Barbara Mecozzi