



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LE MARCHE

CORTE DEI CONTI



0000909-10/02/2017-SC_MAR-T71-P

Al Sindaco del Comune di Senigallia
comune.senigallia@emarche.it

Al Presidente del Consiglio comunale di
Senigallia
comune.senigallia@emarche.it

All'Organo di revisione del comune di
Senigallia
m.pittori@odcecanconapec.it

Oggetto: Rendiconto Esercizio 2014 - Comune di Senigallia -

Si trasmette la deliberazione n 13/2017/PRSE concernente l'oggetto.
L'invio avrà seguito anche tramite SIQUEL

p. Il Direttore della Segreteria
Il Funzionario
(dott.ssa Barbara Mecozzi)





13/2017
Deliberazione n. /PRSE

CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO
PER LE MARCHE

Nella Camera di consiglio del 26 gennaio 2017

composta dai magistrati:

LEGGE 266/2005

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

RENDICONTO 2014
COMUNE DI SENIGALLIA

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

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

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

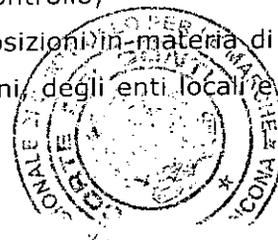
VISTA la deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei conti n. 14 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti come modificata, dapprima, con le deliberazioni delle Sezioni Riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

VISTA la nota istruttoria del 20 giugno 2016 con cui il magistrato incaricato dell'istruttoria richiedeva al Comune di Senigallia chiarimenti ed integrazioni;

VISTE le deduzioni formulate dall'Ente in data 22 luglio 2016;

VISTA la nota del Presidente con la quale è stata convocata la Sezione per la Camera di consiglio del 26 gennaio 2017

UDITO il relatore dott. Marco Di Marco;

PREMESSO

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

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

controllate e alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici per la collettività locale e di servizi strumentali all'ente".

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

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

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

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

CONSIDERATO

L'esame della relazione sul rendiconto 2014 redatta dall'Organo di revisione ai sensi dell'art. 1 commi 166 e ss. della legge 23 dicembre 2005 n. 266 non ha evidenziato irregolarità contabili ascrivibili al novero di quelle per le quali l'art. 148 bis Tuel prescrive l'adozione di pronuncia di accertamento.



1. ATTIVITA' DI ACCERTAMENTO TRIBUTARIO E RESIDUI ATTIVI

1.1 Dall'analisi del rendiconto 2014 dell'Ente emergevano modesti risultati nell'azione di contrasto all'evasione tributaria condotta dall'Ente, atteso che, a fronte di un accertamento complessivo pari ad € 1.220.271,33, le riscossioni di competenza ammontavano ad € 463.863,61; in particolare, le maggiori difficoltà risultavano provenire dallo scarso indice di realizzazione dell'IMU che si attestava al 20,23% dell'importo accertato (accertamento di competenza € 730.563,23/riscossioni in conto competenza € 147.863,61). Nondimeno i dati del triennio 2012-2014 indicavano una permanente inadeguatezza della lotta all'evasione tributaria:

Recupero evasione tributaria (tab.1.8.1)	Esercizio 2012	Esercizio 2013	Esercizio 2014
Previsione iniziale	0	0	1.250.000,00
Accertamento	2.114.147,90	1.206.022,10	1.220.271,33
Riscossione (competenza)	1.062.655,63	567.913,37	463.863,61
Riscossione (residui)	anno 2009 106.892,16 anno 2010 145.991,34 anno 2011 273.544,78	anno 2010 118.332,13 anno 2011 174.497,43 anno 2012 333.028,45	anno 2011 204.459,82 anno 2012 48.867,21 anno 2013 0

Dall'indagine condotta sui residui attivi, emergeva altresì un'elevata consistenza delle somme a residuo ante 2010 conservate in entrata al Titolo I (€ 1.448.261,53) e al Titolo III (€ 646.781,20). La scarsa realizzazione delle entrate ha comportato la necessità all'Ente di costituire in sede di riaccertamento straordinario dei residui, deliberato con atto della Giunta comunale n. 97 del 30 aprile 2015, un Fondo crediti di dubbia esigibilità di rilevante entità (€ 8.452.347,61) che ha contribuito a determinare il passaggio da un avanzo di amministrazione al 31/12/2014 di € 2.327.417,43 ad una situazione di disavanzo sostanziale all'1 gennaio 2015, essendo la quota disponibile del risultato di amministrazione pari a € - 6.315.604,25.

La copertura del predetto disavanzo, in base a quanto previsto dalla deliberazione di consiglio comunale n. 50 del 13 luglio 2016, è avvenuta mediante:

- riduzione del vincolo di destinazione generico ad investimenti (escluse le quote finanziate dal debito e ulteriori vincoli) per € 2.075.047,27;
- trenta quote annue di € 141.350,90 a decorrere dall'esercizio 2015 per complessivi € 4.240.527,00.

1.2 In riscontro a specifiche richieste istruttorie l'Ente rappresentava che nell'anno 2014 l'attività di accertamento tributario è stata svolta internamente dall'Ufficio Tributi del Comune mentre la riscossione coattiva era affidata ad Equitalia. Con specifico riferimento alla fase della riscossione coattiva, poi, l'Ente ha precisato che i bassi livelli di realizzazione delle entrate accertate nell'esercizio di competenza sono fisiologici in quanto l'avvio delle relative procedure può avvenire non prima della scadenza del termine di sessanta giorni dalla notifica dei provvedimenti di accertamento.

L'amministrazione ha riferito, inoltre, di aver attivato strumenti, quali il contraddittorio endoprocedimentale (grazie al quale favorire una collaborazione con i contribuenti

nell'adempimento degli obblighi tributari), al fine di incrementare la propria capacità di riscossione.

2. DEBITI FUORI BILANCIO E PASSIVITA' POTENZIALI

2.1 Nel corso dell'esercizio 2014 l'Ente ha provveduto al riconoscimento di debiti fuori bilancio per complessivi € 4.186.956,71 così come sunteggiato nel seguente prospetto:

Estremi delibera	Descrizione	Importo	Natura della spesa	Modalità finanziamento
n. 34 del 20.06.2014	Lavori di somma urgenza su aree interessate da eventi alluvionali	3.486.187,53	Spesa di investimento e spesa corrente	
n. 35 del 20.06.2014	Lavori di somma urgenza per la messa in sicurezza dell'area Ex Italcementi	632.770,07	Spesa d'investimento	Eescussione polizza fidejussoria
n. 61 del 29.09.2014	Sentenza sfavorevole (Tribunale Ordinario di Ancona n. 847/2014).	67.999,11	Spesa corrente	Risorse di bilancio

Al termine dell'esercizio restavano i seguenti debiti non riconosciuti di competenza del 2014, per ulteriori € 769.290,89 sui quali l'Ente ha provveduto nel corso del successivo esercizio 2015:

Estremi delibera	Descrizione	Importo	Natura della spesa	Modalità finanziamento
n. 34 del 29.04.2015	Sentenza sfavorevole (Corte di Appello di Ancona n. 718/2014)	649.111,39	Spesa d'investimento	Risorse di bilancio
n. 115 del 21.12.2015	Sentenza sfavorevole (Corte di Appello di Ancona n. 82/2014 del 10.07.2013)	120.179,50	Spesa d'investimento	Risorse di bilancio

In sede di rideterminazione del risultato di amministrazione al 1.01.2015, all'esito del riaccertamento straordinario dei residui deliberato dalla Giunta comunale con atto n. 9 del 30/04/2015, l'Ente ha proceduto all'accantonamento di una quota dell'avanzo di amministrazione a titolo di fondo contenzioso e spese legali per l'importo di € 1.500.000,00.

3. SERVIZI CONTO TERZI

3.1 Dall'esame delle partite di giro emergeva che alla voce "altre per servizi c/terzi" erano state imputate le seguenti spese:

SPESA	2013	2014
1)Consultazione elettorale	38.516,00	160.000,00
2)Altre per servizi conto terzi	660.212,56	186.273,57

Richiesti chiarimenti in merito, l'Ente ha omesso di fornire qualsiasi tipo di informazione in merito alle spese imputate alla categoria "altre per servizi conto terzi" precisando comunque che tali operazioni erano state poste in essere per conto di altri soggetti.

L'Ente, inoltre, evidenziava che - non avendo partecipato alla sperimentazione la redazione e la gestione del bilancio 2014 era avvenuta facendo applicazione dell'art. 168 del d.lgs.



n.267/2000 vigente prima della modifica apportata dal d.lgsn.118/2011, così come modificato a sua volta dal d.lgs.n.126/2014, che nella definizione delle spese per conto di terzi non conteneva alcun riferimento alla mancanza di interesse e di discrezionalità da parte del soggetto che le poneva in essere.

4. SPESA PER LE AUTOVETTURE

4.1 Dai dati forniti dall'Organo di revisione, è emerso che la spesa per autovetture (€ 35.433,14) aveva comportato il superamento del limite (€ 10.578,31) fissato dall'art. 5, comma 2 del d.l.95/2012 sulla correlata spesa sostenuta dall'Ente nel 2011 (€ 35.261,04).

Lo sfioramento non risultava altresì riconducibile a specifiche deroghe consentite dalla normativa vigente.

4.2 Nella nota del 22 luglio 2016 l'Amministrazione eccepiva che il limite di spesa per l'esercizio 2014 indicato dall'Organo di revisione andava rideterminato in € 12.929,05 in considerazione delle modifiche operate sull'art. 5, comma 2 del d.l.95/2012 (che fissava il limite del 50% delle spese sostenute nel 2011) da parte dell'art. 15, comma 2 del d.l. 66/2014 (che ha ridotto il predetto limite al 30% con decorrenza 1.05.2014).

L'Ente, poi, nel richiamare i principi di diritto formulati nella deliberazione n.26/SEZAUT/2013/QMIG della Corte dei Conti - Sezione autonomie, riferiva di aver ritenuto applicabile l'insieme dei coefficienti di riduzione della spesa per consumi intermedi previsti dalle varie norme in materia di coordinamento della finanza pubblica, consentendo la compensazione tra le diverse tipologie di spesa soggette a limitazione, in base alle necessità derivanti dalle attività istituzionali dell'Ente.

L'ente riferiva, conclusivamente, di aver pertanto rispettato il limite complessivo di spesa sostenuta a vario titolo nell'anno 2014, ai sensi della normativa surrichiamata (art.6, co.7,8,9,12,13 del d.l.78/2010 – art 5 co.2 d.l.95/2012 s.m.i. dall'art. 15, co.2 d.l.66/2014 e dall'art.1 co.141 della l. 228/2012), riportando un risparmio complessivo di € 7.338,18 nel rapporto tra spesa impegnata (€ 72.547,18) e limite considerato (€ 79.885,36).

5. ORGANISMI PARTECIPATI

5.1 Accertamenti mirati a verificare eventuali perdite di esercizio registrate dalle società direttamente partecipate dall'Ente, hanno rilevato i seguenti organismi in perdita nei quali il Comune detiene una significativa percentuale di partecipazione:

DENOMINAZIONE	% di part. diretta	Valore della produz. 2014	Costi della produz. 2014	Perdita d'esercizio 2014
C.I.R. 33 servizi s.r.l.	21,27	1.952.365	1.962.172	-3.679.387
(*) CONVENTION BUREAU TERRE DUCALI Soc.Cons. a.r.l. Perdita d'esercizio 2012 € 37.744 Perdita d'esercizio 2013 € 39.720	8,33	410.100	430.527	-20.255
GESTIPORT S.p.A.	75,20	421.565	433.597	-15.082

(*) Con atto n. 21 del 24 marzo 2015 il Consiglio Comunale ha deliberato la dismissione dell'Organismo partecipato.

Ciò posto, si invitava l'Ente a riferire sulle eventuali ripercussioni di tali perdite sul bilancio e

sul rispetto degli obblighi di accantonamento previsti dalla legge di stabilità 2014, in relazione alle perdite non ripianate.

5.2 Nella nota del 22.07.2016 l'Amministrazione ha riferito di non aver stanziato alcuna risorsa nel bilancio 2015 a copertura delle perdite conseguite nel 2014 dalle ricordate società partecipate in quanto da esse non era pervenuta alcuna richiesta di ripiano.

Diversamente, nel bilancio armonizzato 2016-2018 (approvato in data 26.05.2016) sono state prudenzialmente stanziati risorse per il ripiano delle eventuali perdite 2015, prendendo come riferimento i dati del 2014, salvo variazioni da effettuare sulla base dei risultati effettivamente conseguiti nel 2015.

6. PERSONALE

In relazione a vari aspetti relativi alla gestione del personale e delle risorse destinate alla contrattazione decentrata del personale del comparto e del personale con qualifica dirigenziale, è pervenuta alla Sezione, all'esito di una ispezione amministrativo-contabile condotta dal servizio ispettivo di Finanza pubblica del Ministero dell'Economie e Finanze, una relazione in cui vengono evidenziati numerosi profili di illegittimità per il periodo 2010-2015.

Non avendo ancora l'Ente formulato le proprie controdeduzioni, il Collegio si riserva di effettuare ogni valutazione successivamente all'esame della documentazione di parte.

RITENUTO

La Sezione, pur riconoscendo l'insussistenza - nei limiti degli accertamenti svolti - di gravi irregolarità contabili, segnala all'attenzione dell'Amministrazione comunale, nell'ottica della sana gestione finanziaria, la presenza di alcuni profili critici in quanto potenzialmente suscettibili di pregiudicare l'equilibrio economico-finanziario dell'Ente negli esercizi futuri.

A. L'analisi dei residui attivi ante 2010 conservati nei Titoli I e II delle entrate hanno evidenziato scarsi risultati nell'attività di riscossione conseguiti dall'Amministrazione comunale nel triennio 2012/2014.

In particolare la lotta all'evasione fiscale è risultata caratterizzata da uno scarso indice di riscossione non soltanto - come evidenziato dall'Ente - nella gestione di competenza, ma anche nella gestione residui.

A riprova delle susposte evidenti difficoltà si pone la significativa entità del Fondo crediti di dubbia esigibilità (€ 8.452.347,61) costituito dall'Ente all'1 gennaio 2015 in sede di riaccertamento straordinario dei residui.

Il Collegio, prende atto di quanto riferito dall'Ente in merito agli sforzi organizzativi volti al miglioramento del servizio, all'internalizzazione dello stesso, all'avvio di strumenti deflattivi del contenzioso ed evidenzia come la lotta all'evasione costituisca un'attività di primaria importanza per ogni ente locale in quanto lo strumento del recupero della evasione tributaria, se sorretto da idonee attività di accertamento e riscossione, consente l'acquisizione di preziose risorse finanziarie, permettendo di non elevare ulteriormente la pressione fiscale all'ente locale e realizzando il principio costituzionale della capacità contributiva.



A.1 Sotto altro profilo deve osservarsi che le entrate da recupero dell'evasione tributaria costituiscono, in base alle codifiche delle transazioni elementari (cfr. lett. c, allegato D- all.7 al D.lgs 118/2011 corretto ed integrato dal d.lgs 126/2014) risorse di carattere non ricorrente le quali, così come già segnalato da questa Sezione con la delibera n. 138/2015 relativa al rendiconto 2012, devono essere destinate esclusivamente al finanziamento di spese aventi analoga natura. Infatti, nel momento in cui vengono impiegate risorse straordinarie per il raggiungimento dell'equilibrio corrente sorgono rischi per il mantenimento del medesimo equilibrio in una prospettiva di medio/lungo periodo poiché esiste la probabilità che il "contributo" proveniente dalla gestione straordinaria possa, prima o poi, venire a mancare. Sarebbe pertanto auspicabile – e in tal senso depongono sia il nuovo art. 179 TUEL che i nuovi principi contabili – che l'Ente realizzi un equilibrio tra entrate e spese non ricorrenti.

B. Nel corso del 2014 il Comune di Senigallia ha proceduto al riconoscimento di una notevole massa di debiti fuori bilancio.

Tuttavia, non tutte le situazioni debitorie esistenti al 31.12 sono state ricondotte alle previsioni di bilancio.

Infatti, i debiti relativi a due sentenze della Corte d'Appello di Ancona depositate nel 2014 per complessivi € 769.290,89 sono stati riconosciuti soltanto nel 2015.

Al riguardo si osserva che i principi contabili e le buone prassi contabili impongono che l'ente locale provveda con tempestività al riconoscimento ed al finanziamento degli eventuali debiti fuori bilancio al fine di assicurare che l'equilibrio finanziario dell'ente sia costruito in modo tale da garantire l'integrale copertura di tutte le situazioni debitorie. È evidente, infatti, che se i dati di bilancio omettono di considerare l'esistenza di debiti certi, liquidi ed esigibili, i risultati contabili potrebbero celare situazioni di squilibrio più o meno gravi.

Risulta pertanto censurabile la decisione di rinviare al 2015 il riconoscimento dei debiti fuori bilancio derivanti dalle sentenze di condanna esecutive depositate nel 2014.

La mancanza di tempestività nell'adozione dei provvedimenti di riconoscimento potrebbe essere dovuta dalla mancanza di sufficienti risorse di bilancio e/o di accantonamenti nel risultato di amministrazione.

Al riguardo si osserva come anche prima dell'entrata in vigore delle norme sulla contabilità armonizzata, le buone prassi contabili e i principi contabili approvati dall'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali prevedessero che gli enti erano tenuti ad effettuare un apposito accantonamento in bilancio in corrispondenza di passività potenziali collegate ad una probabile uscita finanziaria per la quale fosse possibile effettuare una stima del loro importo (Principio contabile n. 3 – Punto n. 65).

Al fine di costituire una provvista adeguata a fronteggiare futuri impegni finanziari derivanti da esiti sfavorevoli del contenzioso in essere l'Ente ha istituito, in occasione della rideterminazione del risultato di amministrazione al 1.01.2015, un fondo rischi contenzioso con una dotazione di € 1.500.000,00.

Per quanto riguarda la quantificazione del primo accantonamento al fondo rischi (da effettuare in sede di riaccertamento dei residui) il ricordato principio contabile applicato della competenza

finanziaria prevede che *"In occasione della prima applicazione dei principi applicati della contabilità finanziaria, si provvede alla determinazione dell'accantonamento del fondo rischi spese legali sulla base di una ricognizione del contenzioso esistente a carico dell'ente formatosi negli esercizi precedenti, il cui onere può essere ripartito, in quote uguali, tra gli esercizi considerati nel bilancio di previsione o a prudente valutazione dell'ente, fermo restando l'obbligo di accantonare nel primo esercizio considerato nel bilancio di previsione, il fondo riguardante il nuovo contenzioso formatosi nel corso dell'esercizio precedente"* (punto n. 5.2, lett. h) dell' Allegato 4.2 al D.Lgs. 118/11).

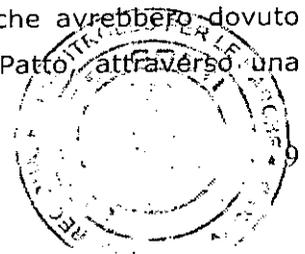
In fase istruttoria, al fine di verificare la congruità dell'accantonamento effettuato, sono state richieste informazioni sul contenzioso in essere.

L'Amministrazione, tuttavia, nel riferire di aver sottoposto il contenzioso ad un costante monitoraggio, non ha fornito alcuna informazione né sul numero né sull'entità delle domande azionate nei confronti dell'Ente limitandosi ad indicare come *"adeguata e congrua la previsione di un accantonamento a fondo rischi spese e soccombenza di euro 1.500.000,00"*.

La mancanza di informazioni ha inibito alla Sezione la possibilità di effettuare valutazioni su un aspetto particolarmente rilevante giacché la misura dell'accantonamento al fondo rischi, se da un lato costituisce una provvista a cui attingere per reperire risorse da destinare al riconoscimento di debiti fuori bilancio, è destinato ad incidere sulla misura dell'avanzo disponibile e, quindi, sull'importo dello squilibrio da finanziare.

Per l'avvenire, il Collegio raccomanda di adeguare l'importo dell'accantonamento sulla base di stanziamenti annuali effettuati nel rispetto delle prescrizioni contenute nel principio contabile applicato della competenza potenziata secondo il quale *"a seguito di contenzioso in cui ha significative probabilità di soccombere (...), in attesa degli esiti del giudizio, si è in presenza di una obbligazione passiva condizionata al verificarsi di un evento (l'esito del giudizio o del ricorso), con riferimento al quale non è possibile impegnare alcuna spesa. In tale situazione l'ente è tenuto ad accantonare le risorse necessarie per il pagamento degli oneri previsti dalla sentenza, stanziando nell'esercizio le relative spese che, a fine esercizio, incrementeranno il risultato di amministrazione che dovrà essere vincolato alla copertura delle eventuali spese derivanti dalla sentenza definitiva. A tal fine si ritiene necessaria la costituzione di un apposito fondo rischi. Nel caso in cui il contenzioso nasce con riferimento ad una obbligazione già sorta, per la quale è stato già assunto l'impegno, si conserva l'impegno e non si effettua l'accantonamento per la parte già impegnata. L'accantonamento riguarda solo il rischio di maggiori spese legate al contenzioso."* (punto n. 5.2, lett. h) dell' Allegato 4.2 al D.Lgs. 118/11).

C. Con riferimento alle c.d. partite di giro, giova premettere che la questione della corretta imputazione delle poste di bilancio riveste notevole importanza ai fini del rispetto del patto di stabilità, degli equilibri di bilancio, del consolidamento della spesa pubblica, e del calcolo di numerosi indicatori di bilancio. In particolare, la sottrazione di poste che avrebbero dovuto concorrere alla quantificazione dell'obiettivo finanziario del saldo del Patto, attraverso una



allocazione difforme dalla reale natura delle stesse, può comportare l'inesatta determinazione di tale obiettivo e la conseguente "elusione" del Patto.

Già prima delle modifiche apportate all'art. 168 TUEL dal D. Lgs. 118/11 e s.m.i. la costante giurisprudenza delle Sezioni regionali di controllo aveva evidenziato che le partite di giro si caratterizzavano per l'assenza di un interesse diretto in capo all'ente che le pone in essere il quale agisce non per il conseguimento dei propri fini istituzionali, ma come soggetto la cui attività è mero strumento di realizzazione di un altro soggetto (Sezione Regionale di controllo per il Lazio, deliberazione n. 67 2009; Sez. Reg. Controllo Liguria deliberazione n. 7/2007; Sez. Reg. Controllo Puglia deliberazione n. 86 del 22/07/2009 e n. 63 del 7/07/2010).

Ciò posto, deve ritenersi che l'inserimento nel nuovo testo dell'art. 168 TUEL e nel principio contabile applicato della competenza finanziaria del riferimento all'assenza di discrezionalità non abbia una reale portata innovativa intendendo il Legislatore, piuttosto, recepire nel dettato normativo i consolidati arresti giurisprudenziali di cui si è detto.

Nel corso dell'istruttoria l'Ente ha omissis di fornire qualsiasi tipo di informazione in merito alle spese imputate alla categoria "altre per servizi conto terzi" non consentendo di acclarare il ruolo svolto dall'Ente nell'ambito dei relativi procedimenti di spesa, ed impedendo alla Sezione di svolgere una puntuale verifica sulla correttezza delle registrazioni contabili effettuate.

Non è superfluo sottolineare, per l'avvenire, che in base al nuovo principio contabile applicato della competenza finanziaria potenziata *"ai fini dell'individuazione delle "operazioni per conto di terzi", l'autonomia decisionale sussiste quando l'ente concorre alla definizione di almeno uno dei seguenti elementi della transazione: ammontare, tempi e destinatari della spesa"*.

D. La spesa sostenuta dall'Ente nel 2014 per il parco autovetture (€ 35.433,86) risultava ben al di sopra del limite disposto dall'art. 5, co 2 del d.l. 95/2012 convertito dalla l.135/2012 come modificato dall'art. 15 del d.l. n.66/2014 convertito dalla l.n.89/2014. Infatti il suddetto limite, seppur riformulato dall'Ente in € 12.929,05 in relazione all'applicazione delle percentuali previste dagli articoli dedicati del d.l.95/2012 fino al 30 aprile 2014 (50%) e dal successivo d.l.66/2014 (30%) per i restanti otto mesi dell'anno 2014, risultava comunque di importo decisamente inferiore all'onere effettivamente sostenuto.

L'ente ha invocato, in applicazione dei principi affermati dalla sentenza della Corte costituzionale n. 139/2012 e ripresi dalla deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 26/2013 in materia di limiti di spesa per l'acquisto di mobili ed arredi, l'operatività del principio di compensazione tra il limite di spesa per autovetture considerato dal citato art. 5, co. 2 ed altre tipologie di limiti per consumi intermedi previsti da pregresse disposizioni di legge e, in particolare, dall'art. 6 del d.l. n. 78/2010 (studi e consulenze, relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza, sponsorizzazioni, missioni, formazione).

La questione è già stata affrontata da questa Sezione regionale con precedente deliberazione n. 144/2016/PRSP che, ponendosi nel solco interpretativo già tracciato dalla Sezione di controllo per la Lombardia (cfr. deliberazione n. 114/2013/PAR) ha escluso l'applicabilità del principio di compensazione.

La posizione già espressa dalla Sezione risulta oggi confermata dalla lettura della sentenza n. 43/2016 della Corte costituzionale che, decidendo sul ricorso della Regione Veneto che aveva lamentato la violazione dell'autonomia finanziaria riconosciuta alle Regioni dalla Carta fondamentale, ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 15, co. 1 del d.l. 66/2014 convertito con modificazioni dalla l. 89/2014 nella parte in cui trova applicazione alle Regioni.

La Corte, infatti, ha ritenuto fondata la questione sollevata dalla ricorrente sulla base della decisiva considerazione che la disposizione impugnata si è discostata dal modello di intervento sulla spesa regionale previsto da precedenti interventi normativi e, in particolare, dall'art. 6 del d.l. 78/2010. Infatti, mentre quest'ultima disposizione si applicava alle Regioni a titolo di principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica lasciando ad esse la possibilità di stabilire in piena autonomia quale tipologia di spesa colpire sempre che, all'esito di questa operazione, ne risultasse un risparmio complessivo non inferiore a quello conseguente all'azione congiunta dei vari coefficienti di riduzione, la norma posta dall'art. 15, co. 1 del d.l. 66/14 non riconosce alcuna facoltà di adottare misure alternative di contenimento della spesa corrente.

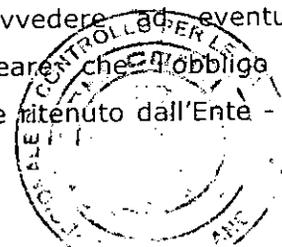
Se ne deve dedurre che il limite di spesa per autovetture, in base all'interpretazione della norma offerta dalla Corte Costituzionale, è stato previsto dal Legislatore in via del tutto autonomo e senza la previsione di alcun collegamento con altre misure di contenimento della spesa per consumi intermedi. Pertanto, ad avviso del Collegio, neppure uno sforzo ermeneutico teso ad offrire un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 15, co. 1 cit. può consentire di approdare a differenti conclusioni.

D'altra parte deve rilevarsi come il richiamo effettuato dall'Amministrazione alle coordinate interpretative fornite dalla Sezione delle Autonomie nella citata deliberazione n. 26/2013 non è pienamente conferente. Infatti, data la specificità della fattispecie scrutinata - corretta interpretazione art. 1, comma 141, della l. 228/2012 in materia di limiti di spesa per l'acquisto di mobili ed arredi - non può ricavarsi dalla predetta deliberazione un principio di portata generale applicabile anche al limite di spesa per autovetture.

E. Per quanto riguarda le perdite subite dagli organismi partecipati, il Collegio evidenzia che la presenza di risultati negativi determina l'erosione del netto patrimoniale e del capitale pubblico investito. Pertanto, le perdite di esercizio - laddove consistenti e reiterate nel tempo - costituiscono la premessa per futuri interventi di ricapitalizzazione che graveranno, pur in una percentuale minima, sugli equilibri di bilancio dell'Ente socio.

Le considerazioni che precedono sono confermate dai recenti interventi legislativi che, con l'obiettivo di salvaguardare gli equilibri di bilancio degli esercizi futuri, impongono di effettuare in misura proporzionale alla quota di partecipazione, accantonamenti annuali in relazione alle perdite non immediatamente ripianate subite dagli organismi partecipati (art. 1, co.551 e ss. L.147/2013).

Nel prendere favorevolmente atto che l'Amministrazione ha proceduto a disporre degli stanziamenti di spesa nel bilancio 2016-2018 al fine di provvedere ad eventuali accantonamenti nel risultato di amministrazione, giova sottolineare che l'obbligo di accantonamento nel risultato di amministrazione non discende - come ritenuto dall'Ente - da



specifiche richieste provenienti in tal senso dall'assemblea dei soci ma, piuttosto, dalla presenza di un risultato d'esercizio o di un saldo finanziario negativo non immediatamente ripianato con l'utilizzo di riserve, di utili portati a nuovo nei precedenti esercizi ovvero con operazioni di riduzione del capitale sociale.

A tale indicazione l'Ente dovrà attenersi per la quantificazione della quota accantonata del risultato di amministrazione 2016.

Tanto premesso, la Sezione

RACCOMANDA

1. Il rispetto, secondo le indicazioni contenute in parte motiva, del limite di spesa recato dall'art. 15, comma 1, del d.l. n. 66/2014 convertito in l. n. 89/2014 per la manutenzione, il noleggio e l'esercizio di autovetture;
2. Di incrementare la capacità di riscossione dei residui attivi relativi al recupero dell'evasione tributaria;
3. Di perseguire l'equilibrio di parte corrente del bilancio assicurando che le entrate non ricorrenti siano destinate esclusivamente a finanziare spese di analoga natura;
4. Di provvedere a costituire accantonamenti ad un fondo rischi da contenzioso adeguatamente dimensionato al fine di disporre di risorse sufficienti per affrontare tempestivamente le posizioni debitorie fuori bilancio che potrebbero determinarsi a seguito di eventuali esiti sfavorevoli dei giudizi in corso;
5. Di assicurare il puntuale rispetto dei principi contabili ai fini della individuazione delle spese da imputare ai servizi per conto di terzi;
6. di effettuare un attento monitoraggio sulla gestione e sui risultati contabili degli organismi partecipati provvedendo, se del caso, all'accantonamento di risorse nel risultato di amministrazione per il ripiano delle perdite non immediatamente ripianate ai sensi di quanto previsto dall'art. 1, co. 550 e ss. della L. 147/13.

DISPONE

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

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

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

Il relatore

Marco Di Marco



Depositata in Segreteria in data

Il Presidente

Maurizio Mirabella



09 FEB. 2017

Il direttore della Segreteria


IL FUNZIONARIO
Dot.ssa Barbara MECOZZI

CORTE DEI CONTI - CODICE UFF. T71



DOC. INTERNO N.62493447 del 09/02/2017