



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LE MARCHE

COMUNE DI ACQUALAGNA

Protocollo n 0009930

del 08/10/2018

A 4 6

ID 508943

CORTE DEI CONTI



0002032-05/10/2018-SC_MAR-T71-P

Al Signor Sindaco
del Comune di Acqualagna (PU)
comune.acqualagna@emarche.it

all'Organo di revisione
del Comune di Acqualagna (PU)
Dott. Giovanni Bernabei
giovannibernabei@pec.it

Oggetto: Relazione dell'Organo di revisione sul rendiconto 2015 - Convocazione adunanza collegiale.

Con riferimento all'oggetto si comunica che, ai sensi degli artt. 1 comma 166 e seg., della legge n. 266 del 2005 e 148 bis Tuel, il Presidente di questa Sezione ha fissato l'adunanza collegiale in data **24 ottobre 2018 ore 10,30**, attesa la necessità di acquisire chiarimenti ed elementi conoscitivi in merito ai profili già oggetto di istruttoria, come richiamati nella scheda allegata.

Codesto Ente potrà far pervenire documentazione e/o memoria integrativa, come pure partecipare all'adunanza stessa: a tal riguardo, si evidenzia, peraltro, l'opportunità che sia assicurata la presenza dell'Organo di revisione.

Con riguardo, in particolare, alla presentazione di memorie e/o documenti, si fa presente che è opportuno che essi vengano trasmessi entro il 19 ottobre 2018, onde consentirne, in tempi utili, un preventivo esame.

Distinti saluti

Il Direttore della Segreteria

(Dott. Carlo Serra)



CORTE DEI CONTI

Via G. Matteotti n. 2 - 60121 Ancona - Italia | Tel. 071 5016232/218

e-mail: sezione.controllo.marche@corteconti.it | pec: sezione.controllo.marche.cert@corteconticert.it



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LE MARCHE

COMUNE DI ACQUALAGNA (PU)

Verifiche sul Rendiconto 2015

1. RIACCERTAMENTO STRAORDINARIO DEI RESIDUI

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

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

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

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

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

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

- 330.000,00 (acc.to n.319 del 29/12/2006)

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

- oggetto degli accertamenti sopra menzionati (trasmettendo di copia dei relativi provvedimenti);
- criteri in base ai quali si è proceduto all'assunzione dei predetti accertamenti;
- motivazioni in base alle quali si è ritenuto di non dover procedere alla loro eliminazione in fase di riaccertamento ordinario al 31.12.2014.

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

Residui attivi eliminati assunti nel 2014:

a) l'accertamento n. 21 del 17/06/2014 (€ 69.369,75) è riferito all' I.M.U. competenza 2014 non riscossa nell'esercizio di competenza per la quale sono state avviate le procedure di riscossione coattiva nell'esercizio 2017, inserite nell'apposito capitolo relativo alla riscossione coattiva nell'anno 2017;

b) l'accertamento n. 91 del 31/12/2014 (€ 9.400,00) riguarda il contributo relativo alla gestione dell'asilo nido (L.R. 9/03) non erogato dalla Regione Marche;

c) l'accertamento n. 88 del 31/12/2014 (€ 7.242,00) è stato ridotto in conseguenza delle minori entrate derivanti dal ricalcolo della gestione del servizio associato di polizia municipale.

Residui attivi eliminati assunti ante 2014:

a) l'accertamento n. 19 del 13/06/2013 (€ 143.467,45) concerne l'I.M.U. competenza 2013 non riscossa nell'esercizio di competenza, per la quale sono state avviate le procedure di riscossione coattiva nell'esercizio 2016, inserite nell'apposito capitolo relativo alla riscossione coattiva nell'anno 2016;

b) l'accertamento n. 74 del 31/12/2011 (€ 360.000,00) concerne un mutuo destinato al finanziamento del progetto di costruzione dei loculi del Cimitero Capoluogo - 6^ stralcio approvato in via definitiva con deliberazione di Giunta municipale n. 93 del 6 dicembre 2011 ed è stato cancellato in considerazione del ritardo nell'avvio dei lavori. Al riguardo si precisa che a fronte della cancellazione del residuo in discorso non vi è stata alcuna corrispondente cancellazione di residui passivi;

c) l'accertamento n. 319 del 29/12/2006 (euro 330.000,00), concerne un bene del patrimonio disponibile dell'Ente. Dopo vari ed infruttuosi tentativi di vendita, l'Amministrazione ha ritenuto di non riproporre più l'asta e toglierlo dai residui (sono state trasmesse le determinazioni di

approvazione dei bandi pubblici per la scelta dell'acquirente e quelle di approvazione dei verbali d'aste deserte).

In relazione a quanto precede

SI OSSERVA

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

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

Dal quadro normativo risultante dalle citate disposizioni, emerge che la funzione del riaccertamento straordinario risiede nella necessità di adeguare lo stock dei residui conservati al 31/12/2014 alle nuove regole della competenza finanziaria potenziata (cancellando i residui passivi c.d. tecnici, re-imputando i crediti e i debiti non ancora esigibili, quantificando il FPV) e di procedere ad una nuova determinazione del risultato di amministrazione. Il riaccertamento straordinario, quindi presuppone - non soltanto da un punto di vista giuridico, ma logico - la corretta approvazione del consuntivo al 31/12/2014.

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

Infatti:

- alcuni residui erano sin dall'origine sprovvisti dei requisiti previsti dall'art. 179 e 228, co. 3 TUEL ai fini, rispettivamente, dell'accertamento e della successiva conservazione nel conto del bilancio (cfr. accertamento n. 319 del 29/12/2006 relativo alla vendita di un bene patrimoniale mai realizzata; accertamento n. 74 del 31/12/2011 relativo ad un mutuo mai stipulato; accertamento n. 19 del 13/06/2013 e accertamento n. 21 del 17/06/2014 relativi ad entrate - I.M.U. 2013 e 2014 - che dovevano essere accertate per cassa trattandosi di entrate incassate per autoliquidazione);

- altri residui dovevano essere cancellati in sede di rendiconto in quanto relativi a crediti divenuti inesigibili (cfr. accertamento n. 91 del 31/12/2014; accertamento n. 88 del 31/12/2014).

Ne deriva che i predetti residui attivi (insussistenti o inesigibili) avrebbero dovuto essere cancellati in sede di riaccertamento ordinario, incidendo sul risultato di amministrazione 2014.

La rilevanza della questione viene in evidenza se solo si considerano le diverse modalità di finanziamento del disavanzo scaturente da tali operazioni.

Infatti, per quanto riguarda il disavanzo derivante dalla cancellazione ordinaria dei residui trovano applicazione le norme di cui all'art. 188 Tuel in base al quale *"Il disavanzo di amministrazione può anche essere ripianato negli esercizi successivi considerati nel bilancio di previsione, in ogni caso non oltre la durata della consiliatura, contestualmente all'adozione di una deliberazione consiliare avente ad oggetto il piano di rientro dal disavanzo nel quale siano individuati i provvedimenti necessari a ripristinare il pareggio. Il piano di rientro è sottoposto al parere del collegio dei revisori"*.

Di contro, il maggiore disavanzo al 1° gennaio 2015 (rispetto al risultato di amministrazione al 31 dicembre 2014) derivante dalla rideterminazione del risultato di amministrazione a seguito del riaccertamento straordinario e del primo accantonamento al FCDE, agli eventuali ulteriori accantonamenti e alle quote del risultato a destinazione vincolata, è ripianato in non più di trenta esercizi a quote costanti ai sensi di quanto previsto dall'art. 3 del d.lgs 118/2011 e dall'art. 2 del d.m. 2 aprile 2015.

2. FONDI ACCANTONATI

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

Ciò nondimeno dal dettaglio delle voci "spese straordinarie" (cfr. 1.1.2 del questionario 2015) si acclarano spese legali per € 1.100,01.

Nel corso dell'istruttoria, è stato chiesto all'Amministrazione di precisare se l'Ente abbia proceduto alla ricognizione del contenzioso in sede di riaccertamento straordinario o in fase di approvazione del rendiconto 2015, in considerazione di quanto previsto dal principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria laddove 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" (punto 5.2).

L'Amministrazione non ha chiarito se ha proceduto o meno ad effettuare la ricognizione del contenzioso, limitandosi a riferire che, in considerazione del carattere contenuto dell'importo delle spese legali impegnate non ha ritenuto necessario effettuare alcun accantonamento.

In relazione a quanto precede

SI OSSERVA

La quantificazione della quota disponibile del risultato di amministrazione scaturisce - per differenza - dalla corretta determinazione delle quote vincolate, accantonate e destinate.

Sebbene l'ente fosse tenuto ad effettuare un accantonamento al fondo per rischi da contenzioso (punto 5.2 del principio contabile), l'Ente non ha provveduto in tal senso.

Del tutto inconferente sembra essere la giustificazione addotta dall'ente (importo limitato delle spese legali impegnate) giacché l'accantonamento deve essere quantificato non già in relazione alle spese impegnate ma, piuttosto, in relazione agli oneri che potrebbero scaturire da un esito negativo delle vertenze pendenti (passività potenziali).

Si evidenzia che anche in fase istruttoria l'Amministrazione ha ommesso di fornire qualsiasi informazione in merito all'entità del contenzioso pendente. Pertanto, non è possibile alcuna valutazione sugli effetti che tale accantonamento avrebbe generato sul risultato di amministrazione 2015.

3. EQUILIBRI DI PARTE CORRENTE - ENTRATE STRAORDINARIE

Il saldo finale di parte corrente 2015 risulta positivo per € 175.737,49. Tale risultato risulta influenzato dall'utilizzo dell'eccedenza (€ 442.343,64) delle entrate straordinarie (€ 473.144,40) rispetto alle spese aventi analoga natura (€ 30.800,76).

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

Le risorse straordinarie risultano costituite da:

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

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

stanziamento di competenza sul FCDE è stato determinato in € 73.506,71 (36% dell'importo indicato nel prospetto allegato al bilancio di previsione).

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

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

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

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

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

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

In riscontro alle richieste istruttorie, l'Amministrazione ha affermato che: *"il Comune di Acqualagna, soggetto partecipante alla convenzione fra enti, ha sempre ottenuto un saldo positivo nella gestione associata del servizio registrando in Entrata (nel capitolo relativo alla convenzione di polizia municipale) solo il saldo annuale (nel conteggio del quale rientravano anche le sanzioni al codice della strada) e quindi non utilizzando un capitolo di entrata per le sanzioni come nella gestione diretta"*.

In relazione a quanto precede

SI OSSERVA

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

Tale circostanza comporta rischi per gli equilibri di medio e lungo periodo. Infatti, premesso che le entrate straordinarie hanno per loro stessa natura carattere non ricorrente, ove il contributo per la costruzione degli equilibri interni proveniente dalla "gestione straordinaria" dovesse venire a mancare, l'Ente si troverebbe a dover fronteggiare un corrispondente squilibrio di competenza.

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

3.B Gran parte delle entrate di natura straordinaria sono anche caratterizzate da uno scarso indice di realizzazione.

La limitata capacità di riscossione dei residui di parte corrente rappresenta un fattore di criticità per la gestione finanziaria dell'Ente in quanto potrebbe rappresentare un indice della presenza di crediti inesigibili nel risultato di amministrazione. Non può ignorarsi, infatti, che la riscossione coattiva - soprattutto a distanza di un notevole lasso di tempo - può determinare esiti infruttuosi e dar vita a partite inesigibili. Né, d'altra parte, gli accantonamenti effettuati sul FCDE possono fugare i rischi evidenziati atteso che essi sono stati quantificati, pur nel rispetto del regime transitorio stabilito dal principio contabile, nella misura ridotta del 36%.

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

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

I contenuti della predetta convenzione non sembrerebbero rispettosi del principio dell'integrità del bilancio enunciato dall'allegato 1 al d.lgs. n. 118/2011 che vieta espressamente le compensazioni di partite, disponendo che "nel bilancio di previsione e nei documenti di rendicontazione le entrate devono essere iscritte al lordo delle spese sostenute per la riscossione e di altre eventuali spese ad esse connesse e, parimenti, le spese devono essere iscritte al lordo delle correlate entrate".

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

3.D Del pari, non sembrano corrette le modalità di contabilizzazione delle entrate da rilascio da permessi di costruzione, che l'Ente ha accertato per cassa.

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

avvio lavori e imputata all'esercizio in cui, in ragione delle modalità stabilite dall'ente, viene a scadenza la relativa quota" (cfr. punto 3.11).

4. FONDO CREDITI DUBBIA ESIGIBILITA'

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

In base ai principi contabili l'utilizzo della modalità di calcolo semplificata è adottata "tenendo conto della situazione finanziaria complessiva dell'ente e del rischio di rinviare oneri all'esercizio 2019". Infatti, poiché nei primi cinque esercizi di applicazione dei principi contabili lo stanziamento di competenza sul FCDE è pari ad una frazione crescente del suo intero importo, con l'approvazione del rendiconto 2019 potrebbero emergere squilibri di entità difficilmente prevedibili che, peraltro, andrebbero a sommarsi allo squilibrio derivante dal riaccertamento straordinario dei residui.

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

È stato chiesto, inoltre, di trasmettere:

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

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

Dai prospetti offerti in comunicazione è emerso che l'accantonamento relativo all'esercizio di competenza è stato quantificato applicando agli accertamenti di competenza la media dei rapporti calcolati nell'ultimo quinquennio tra i residui da riscuotere e gli accertamenti di competenza.

Al riguardo

SI OSSERVA

Le modalità di calcolo dell'accantonamento definitivo al FCDE non sembrano pienamente rispettose di quanto previsto dal principio contabile applicato della competenza finanziaria potenziata. Infatti, l'esempio n. 5 del predetto principio contabile prevede che in sede di salvaguardia lo stanziamento sia calcolato applicando agli stanziamenti di competenza (o agli accertamenti, se di importo superiore) la percentuale minore tra quella utilizzata in sede di bilancio di previsione da un lato, e il completamento a cento dell'incidenza percentuale degli incassi di competenza rispetto agli accertamenti (o stanziamenti, se di importo superiore), dall'altro.

Si precisa che in assenza dei dati relativi a incassi, accertamenti e stanziamenti delle entrate soggette a svalutazione, non è possibile stabilire in quale misura le modalità di calcolo utilizzate dall'Ente abbiano inciso sul suo risultato di amministrazione.

5. GESTIONE DI CASSA

L'ampiezza del disavanzo di amministrazione (originato come si è visto dalla cancellazione di residui attivi insussistenti piuttosto che dall'applicazione delle nuove regole della contabilità armonizzata), unitamente alla scarsa capacità di riscossione delle entrate correnti si riflette - inevitabilmente - sulla situazione di cassa.

Infatti, alla data del 31/12/2015 risulta un'anticipazione di tesoreria non rimborsata per € 1.064.652,52 il cui importo si appalesa particolarmente significativo in rapporto alle capacità finanziarie dell'Ente posto che esso rappresenta una percentuale pari al 26,3% delle entrate correnti (€ 4.047.658,40) e comporta il superamento del limite posto dal parametro di deficitarietà strutturale n. 9 di cui al D.M. 18/02/2013.

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

Anno	Entrate correnti di competenza (a)	Anticipazione non rimborsata (b)	Verifica parametro deficitarietà strutturale n. 9 (c)	Entrate correnti penultimo esercizio (d)	Somme a specifica destinazione utilizzate per impieghi di parte corrente (e)	Deficit di cassa (f=b+e)	Verifica limite anticipazione art. 222 TUEL (g=f/d)
2012	4.132.717,59	615.950,15	14,90%	3.950.792,07	n.d.	n.d.	n.d.
2013	4.344.189,41	675.928,89	15,56%	4.385.405,84	n.d.	n.d.	n.d.
2014	3.943.170,81	599.989,27	15,22%	4.132.717,59	352.087,45	952.076,72	23,04%
2015	4.047.658,40	1.064.652,52	26,30%	4.344.189,41	10.826,99	1.075.479,51	24,76%

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

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

Infine, è stata chiesta l'acquisizione della seguente documentazione:

- verifica di cassa al 31.12.2014;
- determina del Responsabile del servizio finanziario di quantificazione della cassa vincolata all'1/01/2015;
- movimentazioni (riscossioni / pagamenti) della cassa vincolata nell'esercizio 2015;
- verifica di cassa al 31/12/2015.
- delibera di autorizzazione all'utilizzo dell'anticipazione di tesoreria e delle somme a specifica destinazione.

Nella nota di chiarimenti l'Amministrazione ha riferito che la principale causa che ha concorso a determinare lo squilibrio di cassa è *"conseguenza dell'attività di riaccertamento straordinario con la relativa diminuzione (nello specifico dei residui attivi) della liquidità. Per ristabilire gli equilibri di cassa è stata avviata una attività di dismissione parziale di quote di società partecipate (circa € 750.000,00) da destinare principalmente alla riduzione del debito, nonché la riproposizione di vendite patrimoniali"*. L'importo degli interessi maturati sull'anticipazione di tesoreria è stato indicato in € 37.961,09. Non sono stati specificati i giorni di utilizzo dell'anticipazione.

In allegato alla citata nota l'Amministrazione ha trasmesso:

- il verbale della verifica di cassa al 31.12.2014;
- copia della determinazione del Responsabile del servizio finanziario n. 141 del 31.12.2014 avente ad oggetto la quantificazione della cassa vincolata all'1/01/2015, dalla quale risulta che l'importo delle entrate vincolate utilizzate per cassa da ricostituire all'1.01.2015 ammonta ad € 352.087,45;
- copia della verifica di cassa del revisore al 31/12/2015 dalla quale emerge che:
 - il saldo di cassa della tesoreria unica è pari ad € 15.490,69 di cui € 451,00 su conto corrente dell'Istituto tesoriere ed € 15.039,69 presso la Banca d'Italia (relativi ad un movimento non ancora contabilizzato alla data del 31.12.2015);

- l'ammontare dell'anticipazione non rimborsata è pari ad € 1.064.652,52;
- un prospetto recante la situazione analitica dei movimenti di somme con specifica destinazione al 31/12/2015 dalla quale risulta la presenza di un saldo finale vincolato di € 10.826,99.

Dall'esame del prospetto è emerso che il riporto della cassa vincolata al 1.01.2015 non coincide con la determinazione della cassa vincolata di cui alla citata determinazione n. 141/2014. Con la nota di ulteriori chiarimenti del 27.09.2018 l'Amministrazione ha precisato che la differenza di € 13.374,86 si riferisce a tre mandati in c/residui del 23.01.2015 (mand. 147, 148 e 149), non riportati nel medesimo prospetto in quanto emessi prima dell'avvio della rilevazione analitica delle partite vincolate.

In relazione a quanto precede

SI OSSERVA

Il grave squilibrio finanziario derivante dalla presenza nel risultato di amministrazione al 31.12.2014 di una notevole massa di residui attivi inesigibili (disavanzo latente) si è manifestato attraverso una significativa crisi di liquidità.

Negli esercizi 2012-2015, infatti, l'Ente ha fatto costantemente utilizzo dell'anticipazione di tesoreria - ben oltre il limite fisiologico stabilito dal parametro di deficitarietà n. 9 - senza riuscire ad assicurarne il rimborso al termine dei medesimi esercizi.

I dati relativi all'utilizzo dell'anticipazione di tesoreria, inoltre, vanno integrati con quelli relativi all'utilizzo di somme a specifica destinazione attesa l'equivalenza - sotto il profilo funzionale - tra i due istituti. Al riguardo si osserva che negli esercizi 2014 e 2015 (per i quali sono disponibili i relativi dati) il valore aggregato si approssima al limite massimo del 25% stabilito dall'art. 222 TUEL.

6. RESIDUI PASSIVI TITOLO I E TEMPESTIVITA' DEI PAGAMENTI

La crisi di liquidità in cui versa l'Ente è comprovata dall'accumulo dei residui passivi del Titolo I. Al riguardo si evidenzia che i residui passivi complessivi del Titolo I (€ 2.460.859,58) rappresentano la percentuale del 68,5 % del totale degli impegni della spesa corrente (€ 3.591.859,69) e il loro ammontare determina il superamento del parametro di deficitarietà strutturale n. 4.

Inoltre anche l'indicatore di tempestività dei pagamenti di cui all'art. 33 del d.lgs. 33/2013 pubblicato nella sezione amministrazione trasparente del sito web istituzionale, di seguito riportato, fornirebbe ulteriore conferma della criticità della situazione finanziaria:

Esercizio	Indicatore tempestività dei pagamenti annuali	Importo annuale dei pagamenti posteriori alla scadenza contrattuale
2015	294,37	1.912.750,93
2016	196,78	2.091.818,98
2017	219,71	2.011.970,96

Di contro, l'Organo di revisione ha attestato che l'Ente ha adottato le misure organizzative per garantire il tempestivo pagamento delle somme derivanti da transazioni commerciali (cfr. punto 1.2.15 del questionario).

Con la citata nota istruttoria, si è chiesto all'Ente di esprimere valutazioni in merito al summenzionato fenomeno della formazione dei residui passivi e sulla mancata tempestività dei pagamenti, specificandone le cause ed indicando le eventuali misure adottate dall'Ente.

Al riguardo l'Ente ha rinviato a quanto già riferito a proposito dell'equilibrio di parte corrente.

In relazione a quanto precede

SI OSSERVA

La crisi di liquidità evidenziata al punto precedente si manifesta anche attraverso il fenomeno dell'accumulo dei residui passivi e del ritardo dei pagamenti.

I dati evidenziati testimoniano una grave incapacità di provvedere tempestivamente al pagamento delle spese necessarie ad assicurare il regolare andamento della gestione corrente.

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

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

Appare dunque doveroso raccomandare all'Ente di assicurare la tempestività dei pagamenti e di intervenire per rimuovere le cause dei ritardi.

7. FONDI PER SERVIZIO ECONOMATO

Dall'analisi della voce "fondi per servizio economato" (cfr. dettaglio del p. 1.2.14.2) si rilevano pagamenti in conto competenza dell'importo pari ad € 6.500,00, di contro risultano riscossioni per € 3.400,00.

Tali risultanze sembrerebbero indicare la mancata regolarizzazione di tali partite contabili entro la fine dell'esercizio.

Con la nota istruttoria sopra indicata si è chiesto all'Ente di fornire informazioni inerenti la contabilizzazione delle transazioni economiche nel bilancio di parte corrente.

L'Amministrazione ha risposto che la differenza di € 3.100,00 riguarda un'anticipazione di fondi economici che viene estinta nel gennaio dell'anno successivo e ricostituita a favore dell'economista.

In relazione a quanto precede

SI OSSERVA

Il principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria (Allegato n. 4/2 al d.lgs. n. 118/2011) stabilisce che *"I fondi anticipati all'economista per l'espletamento delle proprie attività devono essere restituiti, per la parte non spesa, entro la fine dell'esercizio al fine di consentire la corretta contabilizzazione delle spese effettuate"* (cfr. punto 6.4). Per le stesse finalità, tutte le spese effettuate dall'economista dovrebbero trovare regolarizzazione entro la fine dell'esercizio mediante emissione di mandati di pagamento da commutare in quietanza di entrata, onde consentire la contabilizzazione del rimborso dell'anticipazione ricevuta.

ORGANISMI PARTECIPATI

Gli organismi direttamente partecipati risultano essere i seguenti:

Quota partecipazione diretta tra EL-OP 1° livello	Denominazione OP 1° livello	Codice Fiscale OP 1° livello
0,48000	CONSORZIO URBINO E IL MONTEFELTRO	02000480414
4,62300	MEGAS.NET S.P.A.	02122660414
1,32000	A.A.T.O. N.1 - MARCHE NORD	92027570412
0,69402	MARCHE MULTISERVIZI S.P.A.	02059030417

L'Organo di revisione, al punto 4.5.1 del questionario, ha attestato che l'Ente ha effettuato la riconciliazione dei rapporti creditori/debitori con i propri organismi partecipati ai sensi dell'art. 11 co.6 lett.J del d.lgs 118/2011. In particolare, la "Nota informativa debiti/crediti società partecipate" del 16/04/2015 predisposta dall'Ente attesta che la situazione debitoria/creditoria delle società partecipate A.A.T.O. 1 Marche Nord, Marche Multiservizi s.p.a. e Megas Net s.p.a. combacia con la situazione contabile dell'Ente. Omette, invece, di fornire qualsiasi informazione riguardo la posizione del Consorzio Urbino e Montefeltro.

In risposta alle richieste di chiarimenti, l'Amministrazione ha riferito che soltanto la società Megas Net spa ha circolarizzato i propri rapporti di credito/debito con l'Ente. Le altre società, di contro, non hanno fatto pervenire alcuna comunicazione. Secondo quanto riferito dall'Amministrazione, inoltre, il Consorzio Urbino e Montefeltro non ha intrattenuto rapporti finanziari con l'Ente.

In relazione a quanto precede

SI OSSERVA:

Sebbene l'Ente abbia effettuato con esito positivo una verifica dei crediti e dei debiti reciproci con i propri organismi partecipati, non risulta predisposto uno specifico prospetto sottoposto alla c.d. "doppia asseverazione" da parte dell'organo di revisione dell'Ente e del competente organo di controllo dell'Organismo partecipato, così come previsto dall'art. 11, co. 6 lett j) del D. Lgs. 118/11. Tale adempimento, come correttamente sottolineato dalla deliberazione n. 2/2016 della Sezione Autonomie, è finalizzato ad assicurare la veridicità e la trasparenza dei bilanci e mira a salvaguardare gli equilibri di bilancio attenuando il rischio di emersione di passività latenti per gli enti territoriali.

Il Magistrato istruttore
Cons. Marco Di Marco

