

Deliberazione n. 6 /2018/PRSE
Comune di Massa Martana (PG)



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'UMBRIA
composta dai magistrati:

Fulvio Maria LONGAVITA
Vincenzo BUSA
Beatrice MENICONI

Presidente
Consigliere - Relatore
Consigliere

nella Camera di consiglio del 16 gennaio 2018

VISTO l'art. 100 della Costituzione;

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

VISTA la deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei conti n. 14, del 16 giugno 2000, recante il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della stessa Corte e successive modificazioni;

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

VISTA la richiesta istruttoria del Magistrato istruttore prot. n. 2247, del 6.11.2017;

VISTA la richiesta di proroga del Comune di Massa Martana, prot. n. 11625, del 28.11.2017 (prot. Cdc n. 2249, del 29.11.2017);

VISTA la risposta del Comune di Massa Martana, prot. n. 11855, del 5.12.2017 (prot. Cdc n. 2326, del 6.12.2017);

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

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

UDITO, nella Camera di consiglio, il Relatore Cons. Vincenzo Busa;

FATTO E DIRITTO

L'art. 1, comma 166, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria per il 2006) prevede che gli organi di revisione economico-finanziaria degli Enti locali trasmettano alle competenti Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti una relazione sul bilancio di previsione dell'esercizio di competenza e sul rendiconto dell'esercizio medesimo.

L'art. 148-bis, del TUEL prevede e disciplina i poteri di esame e verifica delle Sezioni Regionali di controllo della Corte dei conti sui predetti documenti (bilancio e rendiconto) degli Enti locali.

La deliberazione n. 22/SEZAUT/2016/INPR, del 30 maggio 2016, specificamente riferita alle relazioni sul rendiconto dell'esercizio 2015 - con la quale la Sezione delle Autonomie della Corte dei conti ha determinato le linee guida per l'attuazione dell'art. 1, commi 166 e

167, della citata legge n. 266, per gli organi di revisione economico-finanziaria degli Enti locali - ha ribadito quanto già espresso in precedenza in merito alla necessità del controllo, da parte delle Sezioni regionali, al fine di consentire agli Enti di adottare i necessari interventi correttivi idonei a ristabilire la sana gestione finanziaria e contabile.

L'Organo di revisione economico-finanziaria del Comune di Massa Martana ha trasmesso la relazione sul rendiconto 2015, senza evidenziare gravi irregolarità contabili.

Con nota istruttoria prot. n. 2247, del 6.11.2017; il Magistrato ha instaurato il contraddittorio con l'Ente, chiedendo chiarimenti in merito ai punti di seguito indicati.

1. mancata indicazione delle entrate e delle spese di carattere straordinario di cui al punto 1.1.2-pag. 9, non interamente compilato dall'Organo di revisione. In aggiunta alla fornitura dei dati mancanti, si chiede di comunicare l'impiego delle risorse eccezionali (come, ad esempio, le entrate da recupero dell'evasione tributaria) non utilizzate per spese correnti di analoga natura eccezionale;
2. natura ed ammontare di ciascuno dei vincoli derivanti da leggi e principi contabili sulla quota di 215.125,84 del risultato di amministrazione al 31.12.2015 (quesito 1.2.1 -pag. 12);
3. composizione, metodo di calcolo e verifica di congruità degli accantonamenti al FCDE, pari a 1.121.983,32 euro (quesito 1.2.1 - pag. 12);
4. finanziamento del maggior disavanzo da riaccertamento straordinario dei residui pari a 735.613,13 euro (Cfr. 1.2.2 - pag.13), con invito a trasmettere copia della relativa deliberazione consiliare;
5. anticipazione di tesoreria concessa nel 2015 per euro 1.439.228,00, non restituita al 31 dicembre per 443.711,67 euro, con pagamento di interessi per 28.109,86 euro (Cfr. 1.2.5.1 — pag. 16). Al riguardo si chiede, tra l'altro, di conoscere le vicende (utilizzi e restituzioni a fine anno) delle anticipazioni relative agli esercizi 2016 e 2017;
6. a fronte di accertamenti di entrate tributarie pari a 278.974,68 euro, sono stati riscossi solo 71.650,19 euro (punto 1.2.8.1 pag. 19); si chiede di specificare, distintamente per tributo, i periodi (o il periodo) d'imposta di riferimento dei tributi complessivamente accertati in 278.974,68 euro, nonché le riscossioni relative al medesimo importo accertato realizzate negli anni 2015, 2016 e 2017;
7. illustrare le strategie di recupero dell'evasione tributaria (metodi e procedure di individuazione degli evasori e di quantificazione dell'evasione accertata; procedure di riscossione seguite dal Comune direttamente ovvero esternalizzate; eventuali definizioni agevolate; monitoraggio delle azioni e degli esiti della riscossione coattiva ancorché esternalizzata; costi impegnati per la complessiva attività di recupero, ecc.);
8. importo dei residui attivi e passivi, conservati al 31.12.2015, non coerente con il corrispondente dato desumibile dai residui al 1° gennaio 2015 diminuito del riscosso e dell'eliminazione in corso d'anno (Cfr. 1.2.10.6 — pag. 22);
9. mancata allegazione al rendiconto (punto 1.2.15.4-pag. 32):

- a) del prospetto attestante l'importo dei pagamenti relativi a transazioni commerciali effettuati dopo la scadenza dei termini previsti dal d.lgs. n. 231/2002;
- b) dell'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti medesimi di cui al d.lgs n. 33/2013;
10. carenze del sistema informativo di codesto Ente, che non consente di rilevare i rapporti finanziari, economici e patrimoniali delle proprie società partecipate (Cfr. 4.5 — pag. 41);
11. mancata asseverazione da parte degli Organi di controllo del Comune e delle Società partecipate dei relativi rapporti creditor e debitori;
12. omessa pubblicazione sul proprio sito istituzionale degli atti di cui all'art. 11 del d.lgs. n. 118/2011 (in particolare, prospetto concernente la composizione del FCDE, elenco dei residui attivi e passivi provenienti dagli esercizi anteriori a quello di competenza, elenco crediti inesigibili stralciati dal bilancio sino al compimento dei termini di prescrizione).

L'Ente, dopo aver chiesto una proroga di termini assegnati dal Magistrato, ha risposto con nota prot. n. 11855, del 5.12.2017 (prot. Cdc n. 2326, del 6.12.2017), riferendo quanto segue.

1. Entrate e alle spese di carattere straordinario (quadro 1.1.2): l'Ente ha trasmesso il quadro del questionario, debitamente rettificato e integrato.
2. Natura e ammontare dei vincoli derivanti da leggi e principi contabili per 215.125,84 euro (quadro 1.2.1): l'Ente ha specificato le componenti come di seguito:

avanzo vincolato derivante da rendiconto 2014	71.448,07
contributo regionale abbattimento barriere architettoniche	4.108,99
alienazione immobili di proprietà ex demanio	111.400,00
contributi regionali sisma 1997-edilizia privata	72.012,12
contributo reg.le acquisto libri di testo	1.222,75
contributo ATI per opere idriche	4.315,85
economie su opere pubbliche	43.618,06
TOTALE	308.125,84
Avanzo applicato anno 2015 per investimenti	93.000,00
Totale vincoli derivanti da leggi e principi contabili di	215.125,84 euro

3. FCDE (quadro 1.2.1). Il Comune ne ha specificato la composizione (ICI-IMU; IACP; TARSU-TARES; canone di concessione reti idriche e fognarie; trasporti refezioni scolastiche; illuminazione votiva; fitti e utilizzo locali di proprietà comunale), precisando che il metodo di calcolo è quello della media semplice. In particolare, alla somma da riaccertamento straordinario di 973.837,43 euro è stato aggiunto lo stanziamento di bilancio 2015 pari a 77.000,00 euro. La somma di 70.445,89 euro costituisce il maggiore accantonamento in sede di rendiconto.



4. Finanziamento del maggior disavanzo da riaccertamento straordinario dei residui di 735.613,13 euro (quadro 1.2.2). Il Comune ha trasmesso l'atto consiliare n. 40 del 18.08.2015, con cui ha deliberato il ripiano del disavanzo di 760.978,31 euro in 30 quote costanti da 25.365,94 euro, ciascuna da imputare ai singoli esercizi finanziari a partire dal bilancio di previsione del 2015 e fino al 2045.

5. Mancata restituzione dell'anticipazione di tesoreria di 1.439.228,00 euro e relativi interessi per 28.109,86 euro (quadro 1.2.5.1). L'Ente ha rettificato i dati del questionario, confermando, tuttavia, la mancata restituzione dell'anticipazione non solo per il 2015, ma anche per il 2016. L'anticipazione è stata utilizzata anche nel 2017 per la somma di 645.640,45 euro.

6. Limitate riscossioni (71.650,19 euro) a fronte dei relativi accertamenti (278.974,68 euro) quadro 1.2.8.1. L'ente ha riferito che *"per quanto riguarda la TARI manca ancora [la] riscossione di una rateizzazione revocata [nell'] anno 2017 da iscrivere a ruolo per € 1.049,76. Per quanto riguarda [gli] accertamenti ICI e IMU ci sono alcune rateizzazioni in corso. Per gli accertamenti ICI è già stato fatto ruolo coattivo. Per gli accertamenti IMU negli scorsi giorni è stato inserito nel portale di agenzia delle entrate riscossione la minuta di ruolo. Siamo in attesa di ricevere da parte dell'agenzia [stessa] la validazione del ruolo coattivo"*.

7. Strategie di recupero dell'evasione tributaria. L'ufficio tributi verifica la regolarità dei versamenti sia attraverso il proprio gestionale sia con l'incrocio di dati e informazioni a disposizione di altri uffici (es. anagrafe; ufficio tecnico; ecc...), nonché monitorando il territorio (mappe catastali e fotografiche). Inoltre, il comune riscuote direttamente a mezzo bollettino postale o conto di tesoreria, mentre, non ha ancora regolamentato la procedura di definizione agevolata dei tributi. I costi sostenuti per l'attività di recupero dell'evasione ICI, pari a 4.246,00 euro, corrispondono al compenso incentivante ex art. 59, comma 1 del D.lgs n. 446/1997.

8. Incongruenze varie dei residui attivi e passivi al 31.12.2015 (quadro 1.2.10.6). L'ente ha fornito un prospetto in rettifica dei residui attivi (conservati-eliminati-al 31.12.2015) e passivi (conservati e al 31.12.2015).

9. Mancata allegazione al rendiconto del prospetto attestante i pagamenti per transazioni commerciali e dell'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti (1.2.15.4). Il Comune, nel confermare la mancanza dei documenti medesimi, riferisce di averli comunque pubblicati nella sezione "Amministrazione trasparente" del proprio sito istituzionale.

10. L'Ente ha provveduto ad avviare l'adeguamento presso la propria software house del sistema informativo, ancora non adeguato alla rilevazione dei rapporti finanziari, economici e patrimoniali (quadro 4.5).

11 e 12. Omessa asseverazione dei relativi rapporti creditori e debitori con le proprie società partecipate (quadro 4.5.1) e omessa pubblicazione degli atti di cui all'art. 11 del D.lgs. n.118/2011. L'Ente si limita a prendere atto delle considerazioni svolte nella richiesta istruttoria.



CONSIDERATO CHE:

La relazione sul rendiconto è stata redatta nel rispetto delle linee guida della Sezione delle Autonomie di questa Corte dei conti di cui alla citata deliberazione n. 22/SEZAUT/2016/INPR del 30 maggio 2016;

L'organo di revisione non ha segnalato alcuna irregolarità amministrativo-contabile;

Malgrado i chiarimenti forniti dall'Ente la Sezione osserva quanto segue:

- risulta inadeguata la capacità di riscuotere le entrate accertate nell'esercizio 2015, come risulta dai dati segnalati dall'organo di revisione nonché dai chiarimenti forniti dallo stesso Ente, che si è limitato a riferire genericamente di aver riscosso "successivamente [al 2015] ulteriori somme", aggiungendo che "gli importi rimasti da incassare sono stati iscritti a ruolo tramite Equitalia il 9 giugno 2016". Al riguardo si evidenzia la necessità di dotarsi di un sistema di pianificazione, programmazione e controllo della gestione tributaria che si faccia carico dell'organizzazione complessiva del servizio e, in particolare, del monitoraggio dei dati relativi all'accertamento e alla riscossione, disaggregati in ragione del singolo tributo e - separatamente per ciascun tributo - del periodo d'imposta di riferimento e delle modalità di accertamento (per autoliquidazione o a seguito di attività di recupero dell'evasione) e di riscossione (tramite versamento diretto o a seguito di iscrizione a ruolo/ingiunzione). L'attività di contrasto dell'evasione tributaria deve essere spinta anche oltre l'iscrizione a ruolo dei tributi evasi. In particolare, ancor prima della presentazione delle comunicazioni di inesigibilità, al fine di incrementare l'efficacia delle azioni esecutive, l'Ente potrà monitorare costantemente gli esiti della riscossione coattiva e, sulla base anche di periodiche comunicazioni concordate con l'agente della riscossione, esercitare la potestà, riconosciuta alla generalità degli enti creditori dall'art. 19, comma 4, del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112, di comunicare al predetto concessionario l'esistenza di beni da sottoporre ad esecuzione e segnalare possibili azioni cautelari ed ogni altra azione prevista dalla legge a tutela dei propri crediti;

- nell'esercizio 2015 risulta un ampio e costante ricorso ad anticipazioni di tesoreria, ex art. 222 del TUEL, con un fondo cassa a fine esercizio pari a zero. Situazione, quest'ultima, presente anche negli esercizi precedenti al 2015, così come nel 2016. I dati mostrano che l'Ente, da almeno quattro anni, alimenta costantemente la propria cassa (per la maggior parte dell'esercizio) ricorrendo ad anticipazioni di tesoreria in continuo aumento dal 2013 al 2017. Inoltre, al termine dell'esercizio 2015 risulta un'anticipazione di tesoreria non restituita per il consistente importo di 460.460,23 euro, analogamente agli esercizi 2014 (non restituita per euro 755.277,51) e 2016 (non restituita per euro 681,349,42). Si aggiunga che il ricorso all'anticipazione di tesoreria ha comportato, negli esercizi dal 2014 al 2016, una spesa-per interessi passivi pari a complessivi euro 68.226,49, senza computare il dato (ancora non noto) del 2017. Si rileva conclusivamente che il ricorso alle anticipazioni di tesoreria,

soprattutto se reiterato nel tempo e non interamente restituito entro l'esercizio, come in questo caso, determina uno squilibrio di cassa e un aggravio finanziario suscettibili di compromettere i futuri equilibri generando disavanzi di amministrazione, che potrebbero comportare una violazione dell'art. 119, comma 6, della Costituzione (cfr. Corte Cost. 188/2014);

- mancata asseverazione dei rapporti creditori e debitori dell'Ente con le Società partecipate da parte dei rispettivi Organi di controllo;
- mancata pubblicazione sul sito istituzionale dei documenti indicati agli articoli 29 e 46 del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 e agli articoli 11, comma 2 e 76 del d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, in conformità al principio 14 dell'allegato 1 al medesimo d.lgs. n. 118/2011.

P. Q. M.

La Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per l'Umbria

DELIBERA

Di segnalare le sopra riportate criticità per la relazione al rendiconto 2015, del Comune di Massa Martana, ai sensi dell'art. 1, commi 166 e 167 della legge n. 266 del 2005 e s.m.i. e 148 bis del TUEL.

Invita l'Ente a trasmettere una sintetica relazione in merito ai provvedimenti assunti a seguito delle riscontrate criticità entro il termine di quarantacinque giorni dal ricevimento della presente deliberazione.

DISPONE

che copia della presente deliberazione sia trasmessa al Sindaco, al Consiglio comunale e all'Organo di revisione del Comune di Massa Martana, nonché al Procuratore Regionale presso la Sezione Giurisdizionale della Corte dei conti per l'Umbria;

che, a cura dell'Ente, copia della presente deliberazione, sia pubblicata sul sito istituzionale del Comune ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33.

Così deciso in Perugia, nella Camera di consiglio 16 gennaio 2018.

Il Relatore
Vincenzo Busa

Depositato il 17 GEN. 2018
Il Preposto della Sezione
Roberto Attilio Benedetti

Il Presidente
Fulvio Maria Longavita

