



Corte dei Conti
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'UMBRIA

composta dai magistrati:

Dott. Salvatore SFRECOLA	Presidente
Dott. Giuseppe TROCCOLI	Consigliere relatore
Dott. Antonio DI STAZIO	Primo Referendario

nella Camera di consiglio del 3 luglio 2015

VISTO l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

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

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

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali ed in particolare l'art. 114;

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

VISTO l'articolo 1, commi 166, 167 e 168, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2006)";

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

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

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

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

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

VISTO il Decreto 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;

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. 11/SEZAUT/2014/INPR del 15 aprile 2014 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 2013;

VISTA la relazione dell'Organo di revisione contabile sul rendiconto per il 2013 del Comune di Gubbio;

VISTA l'Ordinanza Presidenziale di convocazione della Sezione per il giorno 3 luglio 2015;

UDITO, nella Camera di consiglio del giorno 3 luglio 2015, il relatore, Consigliere, Dott. Giuseppe Troccoli;

FATTO E DIRITTO

L'art. 1, comma 166, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria per il 2006) prevede che gli organi degli Enti locali di revisione economico-finanziaria trasmettono 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.

La deliberazione n. 11/SEZAUT/2014/INPR del 15 aprile 2014, specificamente riferita alle relazioni sul rendiconto dell'esercizio 2013 - 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 nelle precedenti deliberazioni in merito alla necessità del controllo da operare da parte delle Sezioni regionali, al fine di consentire agli Enti di organizzare i necessari interventi correttivi idonei a ristabilire la sana gestione finanziaria e contabile.

L'Organo di revisione economico-finanziaria del Comune di Gubbio ha trasmesso la relazione sul rendiconto 2013 senza evidenziare gravi irregolarità contabili.

Con nota prot. n. 393 del 26 febbraio 2015, il Magistrato istruttore ha instaurato il contraddittorio con l'Ente locale, chiedendo chiarimenti in merito ai seguenti punti:

1) "Dal quadro 1.3 risultano entrate e spese con carattere non ripetitivo con importi notevolmente diversi tra di loro, € 450.921,00 per le entrate e € 276.007,25 per le spese, con conseguente finanziamento, nel 2013, di spese che si ripetono di anno in anno, attraverso risorse che, al contrario, non sono certe anche per i successivi esercizi.

2) Dal quadro 1.8.1 risulta che il Comune nel corso del 2013 ha accertato complessivamente € 450.921,00 per recupero evasione ICI/IMU, ma ha riscosso solamente € 698,00. Tenuto conto che l'organo di revisione aggiunge che, "per ragioni organizzative dell'ufficio, l'attività di recupero evasione tributaria viene effettuata alla fine dell'anno, con la conseguenza che gli incassi relativi slittano all'anno successivo", e visto che nello stesso 2013, per quanto riguarda l'esercizio 2012, la riscossione è stata di € 50.516,23 a fronte di un accertamento di € 561.799,72, si chiede di conoscere quale sia stato il dato della riscossione nel 2014 di quanto accertato nel 2013.

3) Il Comune è invitato a fornire informazioni in merito al fatto che, come risulta dal quadro 1.8.2.c), ha contabilizzato i versamenti operati dal concessionario della riscossione al lordo dell'aggio ad esso dovuto.

4) Poiché dai quadri 1.9 ed 1.10.5 risultano minori residui passivi riaccertati per il notevole importo complessivo di € 2.941.514,61, si chiede di conoscerne la contabilizzazione, l'anno di formazione, il titolo giuridico e il motivo dell'insussistenza.

5) Dal quadro 1.10.9 risulta che il totale dei residui attivi per esercizi precedenti il 2009 è pari alla consistente cifra di € 5.580.287 e l'analogo dato dei residui passivi è di € 7.001.565,56. Al riguardo, si invita l'Ente a riferire in merito alle effettive possibilità di riscossione dei predetti crediti ed alla sussistenza degli idonei titoli giuridici dei debiti in questione.

6) Tenuto conto della risposta alla domanda 1.11.2, si chiede di riferire in merito alla mancata costituzione di apposito vincolo sulla quota libera dell'avanzo di amministrazione in presenza di rilevanti rischi futuri per passività potenziali.

7) Si chiedono chiarimenti in merito alla risposta alla domanda 1.14.2, dalla quale risulta che il rispetto del patto di stabilità interno è stato ottenuto ritardando il pagamento di obbligazioni scadute per la spesa in conto capitale.

8) Dalla risposta alla domanda 2.4a risultano discordanze di crediti e debiti reciproci tra il Comune e le proprie Società. Si chiede di indicare natura e consistenza di tali discordanze.

9) Tenuto conto della risposta alla domanda 5.4.1 si chiede di precisare se la certificazione del rispetto dell'obiettivo del patto di stabilità per il 2013, effettuata con i dati di preconsuntivo, sia stata confermata dai risultati definitivi della gestione.

10) Tenuto conto di quanto indicato dal quadro 6 dell'appendice A, si chiede di precisare quale sia l'importo del fondo svalutazione rispetto ai crediti di dubbia e difficile esazione e la relativa percentuale ai sensi dell'art. 6, comma 17 del D.L. 6 luglio 2012, n. 95, vigente nel corso dell'esercizio 2013".

L'Ente ha fornito i chiarimenti chiesti, con nota n. 8781 del 9 marzo 2015 (prot. Corte dei conti n. 604 del 17 marzo 2015), precisando, che:

"Punto 1)

In riferimento al punto 1 si rappresenta che l'equilibrio di parte corrente dell'esercizio 2013, come si evince dal quadro 1.2, è migliorato rispetto agli esercizi precedenti in cui era stato utilizzato sia l'avanzo di amministrazione, sia il contributo per permessi di costruire ai fini del raggiungimento dell'equilibrio medesimo. Inoltre, nel quadro 1.3 relative alle entrate e spese aventi carattere non ripetitivo, sono state specificate le voci di maggiore consistenza, e sebbene non indicate nella voce "altre ", l'ente ha comunque fatto fronte ha ulteriori spese correnti di carattere non ripetitivo, indicate come di seguito:

- € 52.000,00 per interventi trasloco interventi di cablaggio e rete telematica, sistemazione impianto telefonico ecc...) finalizzati a consentire il trasloco degli uffici comunali e giudiziari siti in via XX Settembre nella sede di piazza 40 Martiri a seguito dello sciame sismico;
- € 60.000,00 nomina arbitri di parte per la risoluzione della controversia con la San Pietro Project Financing S.r.l;
- € 40.000,00 per dei lavori di messa in sicurezza di un muro di contenimento sito in località San Pietro a per la tutela della pubblica e privata incolumità.

Punto 2)

In riferimento al punto 2, si precisa che l'importo di € 561.799,72 riferito all'anno 2012, comprende anche l'accertamento per il recupero Tarsu, riferendosi tale tabella al recupero dell'evasione tributaria.

L'avviso di accertamento in rettifica o d'ufficio viene emesso direttamente dal Servizio Tributi dell'Ente, previa controllo sulle dichiarazioni o sui versamenti, nel termine previsto dall'art.1, comma 161 della L. 296/2006, ossia entro il 31 dicembre del V anno successivo a quello in cui la dichiarazione o il versamento sono stati, o avrebbero dovuto essere, effettuati.

L'atto contiene secondo i dettami dell'art.1, comma 162 della L.296/2006, l'indicazione del termine di 60 giorni per eseguire il versamento, il termine entro cui poter ricorrere alla Commissione Tributaria, le modalità di versamento e le conseguenze in caso di omesso versamento nei termini, oltre ad altre indicazioni tra cui quelle richieste dallo Statuto del Contribuente.

In caso di ulteriore inadempienza da parte del contribuente anche dinnanzi all'atto di accertamento, nei termini prescritti dal D.P.R. n.602/1973, si passa alla formazione del cosiddetto "ruolo" che viene trasmesso per gli atti consequenziali ad Equitalia SpA.

Tali doverose premesse si rendono necessarie per poter comprendere come le somme indicate a bilancio a titolo di accertamenti per il recupero dell'evasione tributaria possano essere a volte anche molto discordanti da quelle in realtà incassate.

Vale a dire che, al di là di pochissimi annullamenti emessi a seguito di accertamenti (cifre nel complesso irrisorie) e di alcune rateizzazioni concesse, il perseverare nell'inadempimento da parte del contribuente moroso può ovviamente portare a tali evidenti scostamenti tra quanto l'Ente si aspetta di incassare a titolo di evasione e quanto nei fatti riesce a recuperare.

Relativamente al recupero dell'evasione tributaria indicato in bilancio, si informa che l'importo incassato nel corso dell'anno 2014 sull'accertato 2013 risulta pari ad € 127.792,00 e comunque gli incassi slittano non solo nell'anno successivo, ma anche negli altri, a causa dell'iter procedurale connesso al ruolo coattivo.

In riferimento alle quote insolute, per le quali il contribuente moroso non ha ottemperato nei tempi e nei modi stabiliti dalla vigente normativa, stante anche l'ineludibile crisi economica in cui versano famiglie e imprese, è stata attivata la procedura di riscossione coattiva, con emissione di ruolo riscuotibile tramite Equitalia S.p.a. secondo i tempi e le modalità previsti dalla Legge.

Inoltre, tale concessionaria spesso nell'iter procedurale connesso al ruolo coattivo non procede ad attivare azioni cautelari ed esecutive utili alla riscossione delle somme iscritte a ruolo.

Punto 3)

Il principio dell'integrità del bilancio, che rappresenta un rafforzamento in chiave formale di quanto dettato dal principio dell'universalità, richiede che nel bilancio di previsione e nel conto del bilancio non vi siano compensazioni di partite. E' quindi vietato iscrivere le entrate al netto delle spese sostenute per la riscossione e, parimenti, di registrare le spese ridotte delle correlate entrate. Pertanto l'Ente ha introitato le entrate riscosse dal concessionario al lordo delle spese sostenute per la riscossione, registrando la reversale compensativa del mandato connesso al pagamento delle citate spese.

Punto 4)

Per quanto riguarda la consistenza dei minori residui passivi riaccertati, doveroso preliminarmente premettere che da alcuni anni si è proceduto ad una efficace revisione delle ragioni del mantenimento degli stessi, al fine di eliminare tutti quei residui che non corrispondevano a posizioni debitorie o creditorie dell'Ente (infatti anche l'eliminazione dei residui attivi è stata molto significativa), anche in vista dell'operazione di riaccertamento straordinario che si sta predisponendo.

A tal fine, sono stati analizzati i singoli residui passivi, per la parte corrente, (pari a minori residui passivi di € 964.827,65), l'insussistenza è derivata da una minore spesa sostenuta rispetto all'impegno assunto, verificata con la conclusione della rispettiva fase di liquidazione del saldo, o per intervenuto termine di prescrizione (estinzione del diritto soggettivo conseguente al mancato esercizio da parte del titolare per un lasso di tempo determinato dalla legge, ex art. 2934 c.c.). L'importo relativo a tale insussistenza deriva da una somma di singole economie che nella maggior parte sono inferiori ai 10.000 Euro e alcuni addirittura dell'anno 2009 e precedenti. Per quanto concerne la gestione in conto capitale, si rappresenta quanto di seguito. Anche i residui in parte capitale sono stati oggetto di una significativa revisione delle ragioni del mantenimento, per circa € 1.500.000,00 sono state registrate insussistenze relative a obbligazioni giuridiche non assunte dall'Ente, ossia di opere il cui procedimento di spesa non era stato attivato, per diversa scelta avvenuta nel corso degli anni in materia di opere pubbliche (un residuo di circa € 555.000,00 era dell'anno 2003). Per circa € 463.000,00 si è trattato di insussistenze derivanti da economie sui singoli impegni per ribassi d'asta di significativa vetustà (anni '90) che sono confluiti nel risultato di amministrazione nella voce "per spese in conto capitale" (quadro 1.5.1 del questionario).

Punto 5)

L'attività di riaccertamento dei residui preliminare all'inserimento degli stessi nel conto di bilancio 2013 si è conclusa con minori residui attivi per € 2.961.186,30 e minori residui passivi per € 2.941.514,61.

La consistente cifra dei residui attivi e passivi precedenti l'esercizio 2009 è riconducibile in buona parte alla parte capitale. Infatti al 31.12.2013 per i residui attivi essa è pari a € 5.020.391,48 e per i residui passivi essa è pari € 6.650.846,71. Procedendo nel dettaglio si segnala per i residui attivi antecedenti all'esercizio 2009, in parte sono stati incassati nell'anno 2014, in massima parte corrispondono a contributi della Regione Umbria, che non sono oggetto di perenzione, per i quali sono state attivate le rendicontazioni delle opere, i cui lavori sono stati di recente ultimati e collaudati.

Per quanto concerne la consistenza dei residui passivi antecedenti all'esercizio 2009, si segnala che un residuo di circa € 800.000,00 è connesso ad un ampio intervento che rientra in un programma (PUC 2) che vede coinvolti altri Enti, tra cui la Regione Umbria, con la quale sono in corso trattative. Per un residuo di circa € 369.000,00, (Sisma 1997 Pir Borgo S.Lucia), cui corrisponde un accertamento di medesimo importo, dovrà essere rilevata l'economia a seguito della rendicontazioni alla Regione, con contestuale riduzione per lo stesso importo dell'accertamento relativo al contributo regionale. Un residuo passivo di circa di € 930.480,00 si riferisce a debiti dell'Ente, nei confronti dei quali tra la fine del 2012 e l'inizio del 2013, sono stati notificati atti di pignoramento presso terzi, per i quali il GE non si è pronunciato e non ha chiuso la procedura esecutiva, con conseguente impossibilità per l'Ente, in posizione di terzo pignorato, di pagare le somme. Inoltre si segnalano ancora residui di minore entità connessi alla ricostruzione post-sisma per i quali sono in corso le rendicontazioni.

Punto 6)

In riferimento a tale punto, è in corso l'identificazione e la valutazione delle eventuali passività soprattutto connesse ai contenziosi in essere, al fine di predisporre eventuali accantonamenti di una quota dell'avanzo di amministrazione 2014. Per quanto riguarda il rendiconto di gestione dell'esercizio 2013, pur non avendo costituito apposito vincolo sulla quota libera dell'avanzo di amministrazione, poiché l'Ente non ha applicato tale quota di avanzo di amministrazione non vincolata durante l'esercizio 2014, ha lasciato inalterata la consistenza dello stesso al fine di utilizzarlo per le prioritarie finalità di cui al punto 67 dei principi contabili. Infatti, nonostante il contesto di difficile raggiungimento dell'equilibrio di

parte corrente, connesso al taglio dei trasferimenti erariali ad opera dei vari interventi legislativi, avesse reso necessario l'applicazione di tale quota di avanzo, che alla data di approvazione del bilancio 2014 era definitivamente determinata dall'approvazione del rendiconto 2013, si è ritenuto prudentiale e opportuno non distogliere la quota di avanzo non vincolato dalla destinazione prioritaria di copertura di eventuali debiti futuri, perseguendo di fatto una programmazione e una gestione improntata ai principi di prudenza.

Punto 7)

In riferimento al punto 7, si specifica che l'Ente per l'anno 2013 aveva un saldo obiettivo rideterminato dal Patto territoriale pari ad € 1.403.000, molto penalizzante soprattutto in relazione all'entità dei residui passivi in conto capitale proveniente dagli esercizi precedenti.

Pur non avendo da alcuni anni stipulato contratti di mutui per il finanziamento degli investimenti e non utilizzato le eccezioni di legge per il raggiungimento dell'equilibrio di parte corrente, che avrebbero reso difficoltoso il rispetto dell'obiettivo del Patto di stabilità, il significativo importo delle spese in conto capitale proveniente da esercizi passati, dunque spese non programmabili nelle loro fase di attivazione, ha prodotto in alcuni casi dei ritardi nel pagamento dei debiti relativi alle fattispecie di spese indicate.

Comunque, al fine di suffragare la limitatezza dei casi nei ritardi dei pagamenti, si riferisce che le richieste di certificazione di crediti pervenute all'Ente attraverso lo strumento della Piattaforma del Mef (chiaramente volte ad avere l'immediata disponibilità liquide da parte delle imprese a fronte di potenziali e significativi ritardi) sono state dal punto di vista quantitative molto limitate.

Punto 8)

In riferimento alle discordanze dei debiti e dei crediti che risultano dalla nota informativa di cui all'art.6 comma 4, del D.L. 95/2012 convertito in Legge 135/2012, si comunica che, per quanto riguarda la discordanza dei crediti dichiarati dalla società Umbraflor srl di € 3.858,42 (società che non gestisce alcun servizio per l'Ente), e i debiti risultanti al Comune nei confronti della medesima di € 0,00, è in corso la liquidazione dei medesimi a seguito della richiesta della copia conforme delle fatture relative, che non risultavano mai pervenute.

In riferimento alla discordanza con la società Umbra Acque s.p.a, essa si riferisce a crediti vantati dall'Ente nei confronti della menzionata società, che risultano alla medesima di importo superiore per € 409.811,43. La citata discordanza è determinata da differenze sui canoni di utilizzo delle reti infrastrutturali del servizio idrico integrato relativi agli anni 2010-2011-2012-2013, a seguito di della rideterminazione degli stessi deliberata dall'assemblea unica n.1 e A.T.1 n.2.

Punto 9)

La certificazione elaborata con i dati di preconsuntivo e trasmessa nel rispetto dei termini di legge (31 marzo 2014), è stata integralmente confermata in riferimento ai dati contabili in essa contenuti dai risultati definitive della gestione approvati con il rendiconto di gestione 2013.

Punto 10)

Nel pieno rispetto della previsione normativa di cui all'art.6 comma 17 del D.L.6 luglio 2012, n.95, l'Ente ha verificato l'importo dei residui attivi dei titoli primo e terzo dell'entrata aventi anzianità superiore a 5 anni e ha calcolato la percentuale del 25%, risultando così obbligatoria la previsione di un importo pari ad € 101.749,80. Il fondo svalutazione crediti è risultato pari a € 137.269,53, (33,73% dei citati residui) come si evince nel quadro punto 1.5.1 del questionario".

Premesso che la relazione sul rendiconto è stata redatta secondo le linee guida di cui alla deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 11/SEZAUT/2014/INPR del 15 aprile 2014, i chiarimenti forniti dall'Ente consentono di superare le questioni trattate.

P.Q.M.

la Corte dei conti

Sezione Regionale di controllo per l'Umbria

DELIBERA

di non darsi luogo, in relazione al rendiconto del Comune di Gubbio per l'esercizio 2013, ad alcuna segnalazione di criticità ai sensi dell'art. 1, comma 166 e seguenti della legge n. 266 del 2005 e dell'art. 148 bis del TUEL.

DISPONE

che, a cura della Segreteria della Sezione, copia della presente deliberazione sia trasmessa al Consiglio, al Sindaco ed all'Organo di Revisione del Comune di Gubbio.

Così deliberato in Perugia, nella Camera di consiglio del 3 luglio 2015.

Il Relatore

f.to Cons. Giuseppe TROCCOLI

Il Presidente

f.to Dott. Salvatore SFRECOLA

Depositato il 6 luglio 2015

Il Direttore della Segreteria

f.to Dott.ssa Melita Di Iorio