



**REPUBBLICA ITALIANA**

**LA CORTE DEI CONTI**

**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL LAZIO**

*Nell'adunanza del 15 novembre 2012*

*composta dai magistrati:*

Ignazio Faso	Presidente;
Rosario Scalia	Consigliere;
Francesco Alfonso	Consigliere, relatore;
Maria Luisa Romano	Consigliere;
Rosalba Di Giulio	Consigliere;
Maria Teresa D'Urso	I Referendario;
Donatella Scandurra	I Referendario.

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

VISTO il T.U. delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti,  
approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, e ss.mm.ii.;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il testo  
unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, e ss.mm.ii.;

VISTO l'art. 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

VISTO il decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174;

VISTO l'art. 1, commi 166 e ss, della legge 23 dicembre 2005, n. 266  
(legge finanziaria 2006);

VISTO l'art. 2 del Regolamento 16 giugno 2000 per l'organizzazione

delle funzioni di controllo della Corte dei conti e successive modifiche e integrazioni;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 2/AUT/2011/INPR con la quale sono state approvate le linee-guida per la redazione, da parte degli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali, delle relazioni di cui alla sopra richiamata legge n. 266/2005 concernenti i rendiconti 2010 degli enti stessi;

VISTA la deliberazione di questa Sezione n. 40 dell'8 luglio 2011 con la quale gli organi di revisione contabile dei Comuni del Lazio sono stati formalmente invitati a produrre le predette relazioni entro i termini ivi indicati;

VISTA la relazione dell'Organo di revisione sul rendiconto 2010 del Comune di Rieti acquisita il 25 gennaio 2012 al protocollo n. 390 di questa Sezione;

VISTE le risultanze dell'istruttoria condotta, ai sensi e per gli effetti dell'art. 1, commi 166 e seguenti, della legge n. 266/2005, sulla base delle attestazioni contenute nella predetta relazione;

VISTA la richiesta del magistrato istruttore di deferimento all'esame collegiale delle questioni emerse, per l'adozione della pronuncia ex art. 1, comma 168, legge n. 266/2005;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 28 del 9 novembre 2012 di convocazione della Sezione all'odierna adunanza, trasmessa al Comune di Rieti ai fini dell'integrazione del contraddittorio di rito;

UDITO il relatore, Consigliere Francesco Alfonso;

UDITI altresì, in rappresentanza della suddetta Amministrazione

comunale di Rieti, il Sindaco, Simone Petrangeli, l'Assessore al bilancio, Marcello Degni, il Segretario comunale, Rosa Iovinella, e i Revisori Giada Giorgetti, Guido Giacobbi e Giovanni Grillo;

### **RITENUTO IN FATTO**

L'organo di revisione ha trasmesso a quest'Ufficio la relazione indicata in epigrafe con la segnalazione che nel corso della gestione 2010 sono emerse gravi irregolarità afferenti omissioni di varia natura, quali la mancata redazione della relazione sul controllo di gestione, la mancata redazione dell'inventario, il mancato contenimento delle spese correnti, il mancato rispetto della tempestività nei pagamenti.

Questo Ufficio, inoltre, dall'analisi dei dati esposti nel questionario effettuata anche alla luce delle irregolarità già segnalate per i precedenti cicli contabili, ha rilevato un preoccupante peggioramento della situazione finanziaria complessiva del Comune di Rieti, nonché il perdurare delle irregolarità già attenzionate con la deliberazione n. 42/2010/PRSE adottata sul rendiconto 2008, che concludeva con la formulazione di rilievi di grave irregolarità contabile in ordine ai seguenti aspetti:

- destinazione per cassa di entrate a destinazione specifica;
- gestione dei residui;
- aggiornamento dell'inventario;
- contabilizzazione in parte corrente di entrate da concessione di diritto di superficie.

In considerazione di ciò si è ritenuto necessario sottoporre a verifica e valutazione collegiale, ai sensi e per gli effetti dell'art. 1, comma 168, della legge n. 266/2005, le irregolarità riscontrate a seguito dell'esposizione dei

dati contabili del Comune di Rieti per la gestione 2010, la cui gravità è tale da incidere sulla tenuta degli equilibri di bilancio dell'esercizio in esame e, plausibilmente, di quelli futuri.

L'Ente non ha prodotto ulteriori memorie all'odierna adunanza. Tuttavia, si ritiene necessario, in questa sede, dare contezza del fatto che nel corso degli esercizi 2011 e 2012 sono pervenute dal Collegio dei revisori dell'Ente in questione segnalazioni, ai sensi dell'art. 239 TUEL, per evidenziate gravi irregolarità, di seguito indicate:

- in data 19 ottobre 2011, per violazione delle procedure da osservare per il corretto impegno di spesa (art. 191 TUEL, commi 1 e 4);
- in data 13 marzo 2012, per violazione del principio della riduzione della spesa del personale (bilancio di previsione 2011 - art.1, c.577 legge 296/2006);
- in data del 16 aprile 2012, per mancato versamento dell'IVA a debito per € 1.936.212,68 (anno 2012):
- in data 17 luglio 2012, per potenziali debiti fuori bilancio con correlata emersione del disavanzo di amministrazione di circa 20 milioni di euro; segnalazione quest'ultima confermata dalla nota dell'11 ottobre c.a., con la quale lo stesso Sindaco ha ulteriormente denunciato la grave situazione economica, finanziaria e amministrativa dell'Ente evidenziando l'esistenza di un disavanzo di amministrazione presunto, al 31 dicembre 2011, di almeno 20 milioni di euro, anticipazioni di cassa da rimborsare di circa 11 milioni di euro e l'utilizzo per cassa di risorse vincolate da ricostituire di almeno 28 milioni di euro, oltre alla mole di contenzioso in essere la cui entità e correlata potenzialità debitoria è ancora all'esame dell'organo di revisione.

All'odierna adunanza, poi, i rappresentanti dell'Ente hanno sottolineato che la nuova Amministrazione si è insediata alla fine del mese di maggio 2012.

Di conseguenza il Sindaco neo-eletto ha incaricato i revisori dei conti di elaborare un'analisi sullo stato finanziario ed economico dell'Ente.

La relazione ha fatto emergere numerose criticità, connesse con la gestione precedente; si è provveduto, quindi, ad individuare misure straordinarie per fare fronte alla situazione di criticità.

Nel mese di luglio 2012 è stato approvato il bilancio di previsione 2012 e, subito dopo, l'Amministrazione ha ritenuto necessario concentrare la sua attenzione sul rendiconto 2011; quest'ultimo documento contabile sarebbe stato elaborato per corrispondere a un'esigenza di vera e propria *due diligence* che l'Amministrazione ha ritenuto di dover avviare, anche per comunicare alla cittadinanza la grave situazione ereditata. E da tale documento emergerebbero - secondo quanto esposto dall'Amministrazione - la maggior parte degli interventi effettuati per ridare credibilità al sistema finanziario (cancellazione residui attivi inesigibili, etc). Dal momento che il disavanzo di amministrazione si aggirerebbe intorno a € 16 milioni, si è formulata un'ipotesi di avanzo corrente che dai 3,5 milioni del 2013 si dovrebbe protrarre fino al 2017 assestandosi, a tale anno, sui 2 milioni di euro.

Ad avviso dell'Ente, si è ipotizzato che serviranno almeno due/tre anni per riportare la situazione alla normalità.

In ogni caso l'attività di controllo avviata sta continuando e, probabilmente, emergeranno altre criticità, *in primis* quella relativa alla spesa del personale.

La nuova Amministrazione ha espresso, quindi, l'intenzione di voler perseguire un primo obiettivo, quello della diminuzione delle spese correnti e, al contempo, un aumento delle entrate; solo così si potrà creare un avanzo corrente credibile. In merito, si è osservato come la riduzione sulle spese correnti risulta ormai realizzato con il bilancio di previsione per il 2012, approvato a luglio 2012.

È stata data notizia, sempre nel corso dell'odierna adunanza pubblica, che si è proceduto ad elevare al massimo l'aliquota IMU per la prima e la seconda casa.

Il ricorso a una simulazione effettuata, poi, sui dati in possesso del Comune renderebbe plausibile un sostanziale recupero del gettito evaso sia per ICI che per TARSU e ampliare la base imponibile, aumentando così le entrate correnti in modo permanente.

Inoltre, è stato riferito al Collegio che, per il momento, si è deciso – da parte dell'Amministrazione – di mantenere inalterate le tariffe sui servizi a domanda individuale, ma che a partire dall'anno prossimo dovranno necessariamente essere riviste. È previsto un aumento, in tal senso, delle tariffe (in media del 10%) dato che, attualmente, su 8 milioni di servizi a domanda individuale, la copertura a tariffa non raggiunge i 2 milioni.

L'Amministrazione ha fatto, poi, presente che è stato predisposto un piano di rientro a partire dal bilancio 2013. L'obiettivo della nuova

amministrazione rimane quello, al momento, di garantire i servizi essenziali e il pagamento degli stipendi al personale in servizio.

L'attenzione poi si è soffermata sul fatto che sono venuti in evidenza sprechi enormi nei servizi sociali la cui erogazione si è dovuta ridurre già dall'anno in corso.

Tutto questo – ad avviso degli amministratori - passa per una profonda riorganizzazione amministrativa. A tal riguardo è stato avviato con atto della Giunta Comunale n. 250/2012, un sistema di trasparenza delle determinazioni dirigenziali, che sono ora sottoposte al vaglio del segretario generale e pubblicate *on-line* sul sito del Comune.

Infine, per consentire una valutazione complessiva degli equilibri, gli esponenti dell'Amministrazione fanno presente che il Comune vanta un credito nei confronti della Regione Lazio, per contributi regionali di parte corrente ancora da erogare, per un importo pari a € 3,4 milioni.

Per i fini che qui interessano l'attività istruttoria sull'esercizio finanziario 2010 è stata avviata nel giugno 2012 con nota prot. 3393, ed è stata integrata con successiva richiesta prot. 4094 del 12 luglio c.a..

Di conseguenza sono venute in emersione le seguenti problematiche per le quali i chiarimenti e la documentazione tramessa dall'Ente hanno confermato i rilievi sotto contestati.

## **1. EQUILIBRI DI GESTIONE:**

### **a) UTILIZZO DELL'AVANZO DI AMMINISTRAZIONE IN PRESENZA DI UN RILEVANTE IMPORTO DI RESIDUI ATTIVI DI DUBBIA ESIGIBILITA'.**

In via prioritaria è stata censurata, in sede istruttoria, la prassi adottata dall'Ente di impiegare quota parte del risultato di amministrazione per garantire gli equilibri di bilancio, nonostante l'elevato importo di residui attivi risalenti ad annualità pregresse e di difficile esazione che, alla data del 31/12/2010, ammontano a circa 40 milioni di euro.

In proposito, si evidenzia che, per il triennio 2008/2010, gli equilibri di gestione sono stati assicurati con l'impiego di quota dell'avanzo di amministrazione riferito all'esercizio precedente, in presenza di un disavanzo della gestione di cassa dei residui (pagamenti dei residui passivi per importi superiori a quelli realizzati dalla riscossione dei residui attivi). In tal modo è stata assicurata copertura formale ai nuovi impegni, ma non è stata conseguita la reale copertura finanziaria, così da contravvenire ai principi di sana e prudente gestione, aggravando la situazione dei pagamenti dell'Ente (art. 187, lett. C del TUEL).

Nel fornire i chiarimenti richiesti in istruttoria, l'Ente ha evidenziato che l'importo dell'avanzo non vincolato riferito all'esercizio finanziario 2009 (€ 564.792,48) era stato applicato alla gestione 2010, solo in parte per € 394.630,34 di cui € 113.000,00 per finanziare una quota del debito derivante da sentenza rilasciata dalla Corte d'appello, € 264.000,00 per spese di manutenzione straordinaria del patrimonio e € 17.603,94 per spese di parte corrente. L'avanzo realizzato a chiusura del conto di bilancio 2010 non è stato impiegato nell'esercizio successivo.

**b) ALLOCAZIONE IN PARTE CORRENTE DEI PROVENTI DA CONCESSIONI PER DIRITTO DI SUPERFICIE.**



Il suddetto rilievo aveva formato già oggetto di contestazione con la deliberazione n. 42/2010/PRSE nella quale si censurava *la contabilizzazione nella parte corrente del bilancio e conseguente destinazione a spesa corrente delle entrate da concessione del diritto di superficie su beni dell'ente, accertate per l'intero importo previsto nella deliberazione di assegnazione delle aree*. Sul punto la Sezione raccomandava, inoltre, l'impiego in parte corrente solo di quota parte dell'intero importo accertato, secondo le modalità del risconto passivo.

L'irregolarità si è protratta per gli esercizi 2009 e 2010 con la sola discriminante che, in tale ultima gestione, l'Amministrazione ha provveduto a rinviare ai futuri esercizi – con le modalità del risconto passivo – i 98/99 dell'importo accertato di € 387.322,50.

All'odierna adunanza l'Assessore al bilancio ha puntualizzato che si provvederà alla cancellazione dell'impropria allocazione in parte corrente dei piani di zona 167 su aree comunali (residui attivi per € 9,2 milioni), che verranno spostati in parte capitale con l'assestamento, dopo l'approvazione del rendiconto 2011. Tale affermazione ha suscitato perplessità da parte del revisore dei conti, dr. Giacobbe, che ha eccepito come tale manovra avrebbe accentuato il disavanzo di amministrazione e che era sua convinzione che l'impostazione contabile adottata dall'Ente fosse stata ormai superata con i chiarimenti trasmessi alla surrichiamata deliberazione n. 42/2010/PRSE.

In considerazione di ciò è stata lasciata aperta la fondamentale questione circa la legittimità dei suddetti accertamenti registrati a fronte dei proventi *ex lege* n. 167/1962, conservati tutt'oggi in bilancio tra i residui attivi per € 9.200.000,00.

**c) FINANZIAMENTO DI SPESE CORRENTI CON PROVENTI DA  
ALIENAZIONE DI IMMOBILI.**

L'istruttoria ha evidenziato che, a fronte di un risultato della gestione di parte capitale positivo per € 1.800.00,00, il risultato di amministrazione 2010 risultava essere di soli € 111.185,91 e che il suddetto importo verificato con i dati del rendiconto di gestione si riferiva ad un mutuo, che risultava essere stato interamente riscosso.

Sul punto i chiarimenti trasmessi dall'Ente e la documentazione successivamente portata all'attenzione dell'Ufficio evidenziano che il Comune ha chiesto un finanziamento alla Banca Popolare di Spoleto, quale anticipazione straordinaria per far fronte a spese correnti, a fronte della quale, come garanzia, sarebbe stata costituita una cessione di credito a valere sulla vendita di beni immobili dell'Ente. L'Ente ha prodotto copia del c/c bancario n. 510, formalmente intestato al Comune di Rieti, ma vincolato a favore della Banca Popolare di Spoleto; conto che, al 30 giugno 2012, esponeva un saldo negativo per il Comune di € 1.312.431,91.

La Banca Popolare di Spoleto, in forza dell'art. 2 del contratto di cessione di credito, stipulato in data 22 settembre 2010, è risultata autorizzata ad utilizzare quanto accreditato fino alla concorrenza di € 1.800.000 per capitale, interessi anche moratori, accessori e spese di carattere giudiziale o tributario.

Si tratterebbe di una cessione pro-solvendo, stipulata con atto pubblico (del 22 settembre 2012, davanti al notaio Paolo Angelini – Repertorio 61822), di tutti i crediti che in futuro il Comune andrà a vantare a titolo di corrispettivo della compravendita di immobili siti nel Comune di Rieti e indicati nella

delibera di Giunta n. 236 del 10.9.2010. La linea di credito, scaduta nel luglio 2012, è stata prorogata fino al 31.12.2012, con delibera di Giunta comunale n. 220 del 30 luglio 2012.

La Sezione è stata portata a conoscenza del fatto che l'Amministrazione, con nota n. 49775 del 5 ottobre 2012 sottoscritta dal Sindaco, ha disposto la sospensione cautelativa della vendita dei suddetti immobili ove ciò fosse possibile senza penalità per il Comune.

All'odierna adunanza, l'Assessore al Bilancio ha dichiarato che la questione dell'anticipazione della Banca Popolare di Spoleto verrà risolta in fase di assestamento (entro il 30 novembre 2012), utilizzando fondi di riserva, allocati con la delibera di riequilibrio del 30 settembre 2012, con la quale sono stati destinati € 1,1 milioni di accantonamenti per l'estinzione totale, appunto, del debito in essere con la predetta banca.

È comunque intenzione dell'Amministrazione attuare un piano di dismissioni patrimoniali, che potrebbe apportare risorse per € 7 milioni nel prossimo quinquennio.

## **2. GESTIONE DEI RESIDUI E UTILIZZAZIONE DI FONDI A DESTINAZIONE VINCOLATA.**

È stata contestata da parte dell'Ufficio la violazione del combinato disposto degli artt. 195 e 222 del TUEL atteso l'utilizzo per cassa di risorse vincolate impiegate per il pagamento di spese correnti, rilevabile contabilmente dal disallineamento esistente tra i residui attivi dei titoli IV+V+VI (€ 59 milioni), inferiori ai residui passivi dei titoli II+IV (€ 74 milioni) e in concomitanza di un debito per anticipazione di tesoreria da rimborsare al 31/12/2010, per € 7.586.012,67. Il complessivo importo, € 22.752.159,58 si

dimostra superiore ai suddetti limiti, quantificati per l'esercizio 2010 in € 13.079.949,89.

Sul punto l'Ente ha confermato l'esistenza di fondi vincolati da ricostituire per oltre 15 milioni di euro, giustificando l'impiego di entrate a specifica destinazione per *mantenere la stabilità degli equilibri di bilancio* comunicando, altresì, che l'Amministrazione risulta impegnata in un'attività di revisione generale dei residui con natura vincolata.

La stessa Amministrazione ha fatto presente che, in sede di riaccertamento dei residui per l'esercizio 2011, si è provveduto alla cancellazione di residui attivi inesigibili per quasi € 7 milioni.

### **3. ORGANISMI PARTECIPATI**

Le informazioni inserite nel questionario sul rendiconto 2010 (prospetto 2.1), hanno fatto emergere un quadro di rapporti non ben definiti, per i quali l'Ente non ha fornito i chiarimenti chiesti circa l'allocazione nel proprio bilancio dei crediti vantati nei confronti delle sotto indicate società:

- SOGEA SPA, per € 315.061,00 al 31/12/2010;
- A.S.M. RIETI SPA, per € 1.088.965 al 31/12/2010, in aumento rispetto agli esercizi 2008 (€ 834.218,00) e 2009 (€ 876.981,00).

Al contrario, con la nota dell'11 ottobre 2012 il Sindaco ha evidenziato una preoccupante situazione debitoria: € 35 milioni sarebbero dovuti a due grandi debitori, la Cooperativa Quadrifoglio e la società partecipata dal Comune stesso Azienda Speciale Municipalizzata, rispettivamente per i servizi sociali e per i servizi pubblici locali. A queste andrebbero aggiunte altre poste debitorie in corso di verifica. Nessun chiarimento è stato fornito in merito ai crediti esposti nei prospetti degli organismi partecipati. Tuttavia, in sede di

contraddittorio, il Sindaco ha rappresentato che il procedimento penale intervenuto recentemente a carico del responsabile del servizio finanziario ha coinvolto anche il Presidente dell'Azienda Servizi Municipali, nominato dal precedente Sindaco un mese prima dell'ultima tornata elettorale.

A tal riguardo l'Amministrazione ha attivato un percorso di *due diligence* all'interno delle due società partecipate, in particolare per la ASM che gestisce farmacie, trasporti e rifiuti, nei riguardi della quale emergono elementi per considerare la sua gestione avente caratteri di irregolarità. L'obiettivo dichiarato, all'odierna adunanza, dall'Amministrazione è quello di far fronte nell'arco di un quinquennio ai debiti iscritti a bilancio nei confronti della ASM così come di altri creditori.

#### **4. RAPPORTO SULLA TEMPESTIVITA' DEI PAGAMENTI.**

L'Ente ha omesso di adottare misure di organizzazione interna finalizzate ad assicurare la tempestività nella effettuazione dei pagamenti, così come richiesto dall'art. 9 del D.L. n. 78/2009, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, in conseguenza delle gravi difficoltà finanziarie così come emerse; situazione questa aggravata dalla mancata erogazione, da parte della Regione, dei contributi riferiti ad anni pregressi.

#### **5. MANCATO AGGIORNAMENTO DELL'INVENTARIO.**

In merito alla censura mossa di mancato aggiornamento dell'inventario alla data del 31/12/2010, l'Ente ha fatto presente di avere stipulato apposita convenzione con un professionista, il quale, incaricato in data 1 ottobre 2010, ha consegnato un aggiornamento catastale dei beni immobili alla data del 31 marzo 2011.

\*\*\*\*\*

Nel corso dell'odierno contraddittorio sono state esposte ulteriori situazioni di criticità.

In particolare – secondo quanto riferiscono i rappresentanti dell'Ente - la situazione debitoria, la cui entità non è ancora del tutto definita sarebbe da riconnettere anche al fatto che la precedente Amministrazione non avrebbe ritenuto utile impiantare, da tempo, un sistema di protocollazione dei documenti, così che i documenti cartacei non sono facilmente reperibili.

Solo da qualche mese, per ovviare a tale disfunzione organizzativa, è stato acquistato un *software* per la protocollazione e l'acquisizione dei documenti.

Da una prima analisi che presenta i caratteri evidenti della approssimazione, la massa debitoria risulta molto significativa: ai debiti contabilizzati (€ 41 milioni) va sommato il disavanzo che la nuova amministrazione ha accertato, composto da debiti fuori bilancio e residui attivi insussistenti (€ 20 milioni), ai quali va aggiunta l'anticipazione di cassa (€ 13 milioni).

Avuto riguardo al fenomeno gestionale dei debiti fuori bilancio, dopo la segnalazione effettuata dai revisori, sono pervenute quattro note dai relativi servizi del Comune nelle quali si evidenziano potenziali debiti fuori bilancio per circa 2,7 milioni. Sono una parte dei potenziali debiti fuori bilancio segnalati dai revisori per un ammontare totale di circa € 7 milioni; essi devono essere tutti, naturalmente, sottoposti a verifica, prima di essere riconosciuti.

Nell'ambito dei DFB, quelli relativi al contenzioso riguardano parcelle di avvocati per € 1,2 milioni e sentenze definitive per € 100 mila.

Riguardo alla spesa dal personale, poi, la stessa non sarebbe – secondo quanto riferisce l'Amministrazione – mai stata computata in modo corretto così che è impossibile la sua ricostruzione: non si rintracciano i documenti e le attestazioni di spesa relative al personale; al di fuori dell'importo dichiarato in atti, si è accertato che erano in essere oltre 100 contratti individuali a partita IVA (incarichi professionali, co.co.co di servizi sociali, etc.).

(Omissis)

Nel corso dell'adunanza pubblica ha preso la parola anche il Revisore, dr. Giacobbi, secondo il quale l'azione di risanamento si dimostra possibile, ma essa richiederà più dei due-tre anni indicati dal rappresentante politico dell'Ente. Il Revisore, inoltre, ha fatto presente di ritenere già superata la questione riguardante lo spostamento da parte corrente, dei piani di zona 167 su aree comunali (residui attivi per 9,2 milioni), in parte capitale che va ad accentuare il disavanzo per il 2011.

## **DIRITTO**

La rilevanza delle irregolarità contabili evidenziate in fatto e le ulteriori problematiche, esposte dai rappresentanti dell'Ente in contraddittorio formale, sono sintomatiche della grave situazione finanziaria in cui versa il Comune di Rieti, conseguenza di anni di totale assenza sia di procedure conformi alle regole e ai principi contabili, sia di controlli interni indirizzati alla tutela e alla salvaguardia delle finanze dell'Ente al fine di garantire l'effettiva sostenibilità degli impegni che lo stesso andava assumendo.

Ciò che emerge dall'analisi dei dati contabili del rendiconto 2010, nonché dalle ulteriori informazioni e documentazione acquisite in sede

istruttoria, è l'inattendibilità dei risultati di gestione e di amministrazione al 31/12/2010, attesa l'emersione di una situazione debitoria fino ad oggi tenuta nascosta, che interessa vasti ambiti istituzionali: dal contenzioso, alla spesa di personale mai correttamente calcolata, all'emersione di fatture non contabilizzate, alla sottostima delle spese iscritte in bilancio, ai debiti fuori bilancio, alla conservazione di residui attivi per i quali sono venuti meno i presupposti per la loro permanenza in bilancio, alla irregolare registrazione di accertamenti di entrata in assenza dei presupposti di legge, al rilevante importo del disavanzo di amministrazione che emergerà per il primo anno nell'esercizio 2011 e la cui entità richiederà all'attuale Amministrazione valutazioni concrete e sostenibili circa la effettiva capacità di risanamento dell'Ente, indicandone i tempi.

Tutto ciò richiede un forte impegno finalizzato alla completa regolarizzazione delle procedure ed alla rigorosa e corretta tenuta delle scritture contabili.

## **1. EQUILIBRI DI GESTIONE:**

### **a) Utilizzo dell'avanzo di amministrazione in presenza di un rilevante importo di residui attivi di dubbia esigibilità.**

La prassi adottata dall'Ente di utilizzare quota parte del risultato di amministrazione dell'esercizio precedente per garantire gli equilibri della gestione e dare copertura a nuovi impegni di spesa, senza aver prima verificato l'effettiva realizzazione o realizzabilità per cassa dell'importo iscritto in bilancio, ha prodotto un aggravamento della già precaria situazione finanziaria del Comune.



L'irregolarità è duplice e afferisce, *in primis*, al rilevante importo dei residui complessivamente conservati al 31/12/2010, la cui entità, rapportata agli accertamenti della gestione di competenza delle entrate è superiore del 50% e, di questi, circa il 12% afferisce a crediti risalenti ad annualità antecedenti il quinquennio, che si dimostrano essere presumibilmente di dubbia esigibilità.

Sul punto, in sede di contraddittorio, è emerso che l'Ente in occasione dell'attività di riaccertamento dei residui, sul rendiconto 2011, ha cancellato crediti inesigibili per quasi 7 milioni di euro.

L'Ente, inoltre, utilizzando arbitrariamente questa risorsa straordinaria, senza la preventiva verifica della realizzazione o realizzabilità in termini di cassa, ha contravvenuto ai principi di prudenza e sana gestione che dovrebbero ispirare sempre l'azione amministrativa, producendo, altresì, sebbene per importi contenuti, un'alterazione del dato relativo alla effettiva capacità e sostenibilità della spesa da parte del bilancio comunale.

A detta irregolarità si aggiungono ulteriori violazioni della legislazione contabile di seguito individuate.

**b) Allocazione in parte corrente dei proventi da concessione diritto di superficie.**

Come esposto in fatto, sul punto la Sezione si era già pronunciata formulando rilievo di grave irregolarità contabile, ai sensi e per gli effetti dell'art. 1, comma 168, della legge n. 266/2005, con deliberazione n. 42/2010/PRSE adottata sul rendiconto 2008, nella quale veniva censurata sia la contabilizzazione nella parte corrente del bilancio, per la conseguente destinazione al finanziamento di spesa corrente, di entrate da concessione per

diritto di superficie, sia la registrazione dell'accertamento sulla scorta di delibere di assegnazione delle aree, in assenza, quindi, di stipula del contratto che rappresenta, per gli atti di disposizione del patrimonio, l'unico titolo giuridico rispondente ai requisiti richiesti dall'art. 179 del TUEL.

A tutt'oggi, i residui attivi rappresentati dagli accertamenti di cui sopra detto, sono conservati nel rendiconto di gestione per l'importo dichiarato in contraddittorio, di € 9.200.000,00, privi del titolo giuridico che attesti l'effettiva esistenza del credito, atteso che dal 2008 al 2012 nessuna alienazione risulta essere stata perfezionata.

E' evidente che l'assenza del presupposto giuridico impedisce la conservazione dei suddetti residui attivi, il cui importo dovrà essere espunto in sede di approvazione del rendiconto 2011, dal valore dei crediti conservati a tale data. Conseguenza di ciò sarà l'emersione di un disavanzo di amministrazione di considerevole entità per il ripiano del quale l'Ente dovrà individuare adeguate misure di ripianamento.

**c) Finanziamento di spese correnti con risorse da indebitamento garantito con cessione di credito a valere sui proventi da alienazione di beni immobili comunali.**

Il finanziamento chiesto dal Comune di Rieti alla Banca Popolare di Spoleto è stato autorizzato con atto della Giunta Comunale n. 234 del 10 settembre 2010 in violazione dell'art. 119, comma 6, della Costituzione e dell'art. 3, commi 16, 17 e 18, della legge 24 dicembre 2003, n. 350.

Dalla documentazione trasmessa è emersa, inoltre, la contraddittorietà tra la finalità da conseguire, esposta dall'Ente per accedere al finanziamento - destinato a fronteggiare, infatti, *il momentaneo periodo di carenza di flussi di*

cassa - e la normativa richiamata nella suddetta deliberazione (art. 7, comma 2, del D.L. 18/1/1993 n.8<sup>1</sup> "Utilizzo di somma a specifica destinazione") che trova applicazione, invece, nei confronti degli Enti Locali che abbiano deliberato alienazioni per la realizzazione di opere pubbliche o per il finanziamento delle perdite di gestione delle aziende pubbliche di trasporto. In questi casi, l'art. 7, comma 2, del D.L. 18/1/1993, n.8, nella formulazione tutt'oggi in vigore, che ha sostituito il testo dell'art. 3, comma 2, del D.L. 3 ottobre 1990, n. 350, prevede che i suddetti Enti Locali, nelle more di perfezionamento di tali atti, possano ricorrere a finanziamenti presso istituti di credito e possano utilizzare, altresì, in termini di cassa le somme a specifica destinazione, fatta eccezione per i trasferimenti di enti del settore pubblico allargato e del ricavato di mutui, purché si impegnino esplicitamente e reintegrarle con il ricavato delle predette alienazioni.

È fuor di dubbio che la descritta fattispecie non trova riscontro nella situazione e nelle motivazioni – peraltro appena accennate – esposte dalla Giunta comunale nel provvedimento adottato; motivazioni, peraltro, che sono riconducibili alle difficoltà finanziarie dell'Ente e alla esigenza di far fronte al pagamento di spese correnti, come descritto in fatto.

Al 30 giugno 2012 la suddetta operazione di finanziamento aveva prodotto un debito a carico delle finanze del Comune di € 1.312.431,91.

In merito l'Amministrazione ha dichiarato, in sede di contraddittorio, di aver destinato, in sede di riequilibrio, un accantonamento al Fondo di riserva di € 1.100.000,00. Da ciò discende la necessaria segnalazione all'Organo

---

<sup>1</sup> L'art.7, D.L. 18 gennaio 1993, n. 8 ha sostituito il comma 2 dell'art. 3 del D.L. 31 ottobre 1990, n. 310 "Disposizioni urgenti in materia di enti locali"

competente in materia, ai sensi dell'art. 30, c. 15, della legge 27 dicembre 2002, n. 289.

## **2. GESTIONE DEI RESIDUI E UTILIZZAZIONE DI FONDI A DESTINAZIONE VINCOLATA.**

L'utilizzo di risorse vincolate per il pagamento di spese correnti, è stato desunto dalla differenza tra i residui passivi dei titoli di parte capitale e dei Servizi c/terzi (€ 74.324.336,47) di entità superiore ai residui attivi dei titoli IV+V+VI (€ 59.158.189,56).

Tale disallineamento pari ad € 15.166.146,91, in presenza di carenza di liquidità, è sintomatico dell'utilizzo di risorse con destinazione vincolata, finalizzato al pagamento di spese correnti.

Tale operazione è consentita dagli artt. 195 e 222 del TUEL, nel rispetto di precisi limiti quantitativi e procedurali, per sopperire a momentanee deficienze di cassa e con l'obbligo di ricostituire la consistenza delle somme vincolate utilizzate per il pagamento di spese correnti, con i primi introiti non soggetti a vincolo di destinazione.

È evidente che il reiterato impiego di risorse vincolate – normalmente intestate a trasferimenti di parte capitale – laddove non sia reintegrato in tempi ragionevoli, comporterà una negativa ricaduta sulle politiche gestionali dell'Ente, che si trova nella impossibilità di portare a compimento la politica di investimenti programmata, con gravi ripercussioni anche sull'economia locale.

Nel caso del Comune all'esame la situazione finanziaria si presenta oltremodo compromessa; il limite consentito dal combinato disposto degli artt. 195 e 222 del TUEL per l'esercizio 2010, di € 13.079.949,89, è stato abbondantemente superato, atteso che all'importo di € 15.166.146,91, come

sopra quantificato, va aggiunto lo scoperto per l'anticipazione di tesoreria inestinta a fine esercizio, pari ad € 7.586.012,67 e il debito per l'operazione di finanziamento contratta con la Banca Popolare di Spoleto (apertura di linee di credito) interamente riscossa per € 1.800.000,00.

Quanto esposto induce a ritenere che le difficoltà di cassa – così come evidenziate - abbiano ormai acquisito i caratteri di una crisi strutturale, e siano tali da incidere negativamente sugli equilibri economici e finanziari del bilancio, così che si conferma la necessità per l'Ente di individuare idonee misure di risanamento.

### **3. ORGANISMI PARTECIPATI**

La mancata acquisizione di chiarimenti, peraltro chiesti con l'istruttoria di deferimento, circa la natura e l'effettiva entità dei crediti vantati dall'Ente nei confronti di due organismi partecipati, la SOGEA SPA per € 315.061,00 e l'A.S.M. RIETI SPA per € 1.088.965 al 31/12/2010, come indicato dall'organo di revisione nel questionario trasmesso in adempimento del comma 166, dell'art.1, della legge n. 266/2005, oltre alle ulteriori informazioni acquisite in contraddittorio circa la forte esposizione dell'Ente di circa € 35 milioni dovuti alla Cooperativa Quadrifoglio e alla società Azienda Speciale Municipalizzata, rispettivamente per i servizi sociali e per i servizi pubblici locali, cui vanno aggiunte altre poste debitorie in corso di verifica, rende necessaria una puntuale ricognizione di tutte le posizioni debitorie e creditorie dell'Ente nei confronti degli organismi partecipati. Al contempo si dovrà verificare, altresì, l'esistenza dei titoli giuridici per la loro iscrizione o per il loro mantenimento in bilancio.

### **4. RAPPORTO SULLA TEMPESTIVITÀ DEI PAGAMENTI**

Nel contesto della situazione sopra rappresentata la segnalazione di un inadempimento di legge - quello relativo alla mancata predisposizione da parte dell'Ente del rapporto relativo alla tempestività dei pagamenti, da rendere ai sensi dell'art. 9, del D.L. n. 78/2009 - sembrerebbe fuori luogo.

Si ritiene, invece, opportuno evidenziare che è proprio in situazioni di carenza di liquidità che si ravvisa la necessità di una regolamentazione precisa e trasparente delle modalità di smaltimento del debito al fine di garantire i creditori dell'Ente circa l'imparzialità di trattamento da osservare nella cronologia di emissione dei mandati di pagamento.

## **5. MANCATO AGGIORNAMENTO DELL'INVENTARIO**

La censura relativa al mancato aggiornamento degli inventari risulta superata avendo l'Ente dichiarato, in sede di contraddittorio, di aver stipulato apposita convenzione con un professionista che ha già consegnato un aggiornamento catastale dei beni immobili alla data del 31 marzo 2011.

### **P.Q.M.**

la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Lazio

### **ADOTTA**

**Pronuncia di irregolarità sul punto 1a:** *"Equilibri di gestione: Utilizzo dell'avanzo di amministrazione in presenza di un rilevante importo di residui attivi di dubbia esigibilità";*

**Pronuncia di grave irregolarità sui punti 1b:** *"Equilibri di gestione: Allocazione in parte corrente dei proventi da concessione per diritto di superficie";* **1c:** *"Equilibri di gestione: Finanziamento di spese correnti con risorse da indebitamento garantito con cessione di credito a valere sui*

*proventi da alienazione di beni immobili comunali"; e 2: "Gestione dei residui e utilizzazione di fondi a destinazione vincolata";*

**Pronuncia di attenzionamento** sui punti **3**: *"Organismi partecipati";* e **4**: *"Rapporto tempestività dei pagamenti";*

È superato il punto **5** *"Mancato aggiornamento dell'inventario"*.

La Sezione, rilevata una complessiva situazione di criticità finanziaria, invita l'Ente a porre rimedio alle anomalie e criticità e proseguire, quindi, nell'ordinaria gestione in condizioni di equilibrio finanziario. In particolare richiama gli adempimenti conseguenti al D.L. n. 174 del 10 ottobre 2012, con particolare riguardo a: equilibrio economico-finanziario, quadro delle partecipate, rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, osservanza del vincolo previsto in materia d'indebitamento dall'articolo 119 della Costituzione, sostenibilità dell'indebitamento, assenza di irregolarità, suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari complessivi della gestione e dei vincoli di finanza pubblica.

La Sezione invita i Rappresentanti del Comune di Rieti a valutare, nell'ambito delle azioni necessarie per avviare la gestione dell'Ente verso il risanamento amministrativo e finanziario, se non sia opportuno per il Comune adire la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale previsto dall'art. 243 bis del TUEL, introdotta dal D.L. n. 174 del 10 ottobre 2012.

La Sezione chiede di conoscere con regolarità e tempestività gli esiti dell'approfondito esame della situazione economica, finanziaria e amministrativa e le deliberazioni adottate dall'Ente in vista dell'azione di risanamento.

La Sezione delibera di attivare il Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della ragioneria generale dello Stato, per effettuare verifiche sulla regolarità della gestione amministrativo-contabile, ai sensi dell'articolo 14, comma 1, lettera d), della legge 31 dicembre 2009, n. 196,

La Sezione delibera inoltre di segnalare le irregolarità emerse nel corso dell'istruttoria alla Procura regionale per il Lazio della Corte dei conti, per gli eventuali seguiti di competenza.

### **DISPONE**

la comunicazione, per quanto di competenza, della presente deliberazione al Consiglio comunale ed all'Amministrazione comunale di Rieti, rispettivamente in persona del Presidente e del Sindaco pro-tempore.

Se ne dispone altresì la comunicazione, per opportuna conoscenza, al Collegio di revisione dell'Ente in persona del suo Presidente.

Così deliberato in Roma, nella Camera di Consiglio del 15 novembre 2012.

IL MAGISTRATO RELATORE

(Francesco Alfonso)

IL PRESIDENTE

(Ignazio Faso)

Depositato in Segreteria il

Il Dirigente del Servizio di Supporto

(Chiara Samarelli)