

Del. n. 173/2016/PRSP



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA

composta dai magistrati:

Roberto TABBITA
Laura D'AMBROSIO
Marco BONCOMPAGNI
Mauro NORI

presidente
consigliere, relatore
consigliere
consigliere

nell'adunanza del 25 ottobre 2016;

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

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

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

VISTO il regolamento (14/2000) per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni riunite della Corte dei conti in data 16 giugno 2000, e le successive modifiche e integrazioni;

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

VISTO l'art. 1, commi 166 e 167, della l. 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006), che fa obbligo agli organi di revisione degli enti locali di inviare alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti apposite relazioni in ordine ai bilanci preventivi e ai rendiconti degli enti;

VISTO il decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213 e in particolare le modifiche introdotte nel d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (TUEL);

VISTO l'art. 6, comma 2, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149;

VISTA la propria deliberazione 12 gennaio 2016, n. 1, con la quale è stato approvato il programma di attività della Sezione regionale di controllo per il 2016;

VISTE le "linee-guida" per la redazione delle relazioni inerenti al rendiconto 2014, approvate dalla Sezione delle autonomie con deliberazione 9 marzo 2015, n. 13;

VISTA la deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Toscana 25 settembre 2014, n. 171, con la quale sono stati approvati i "criteri per l'esame dei rendiconti degli enti locali relativi all'esercizio finanziario 2013" che sono stati confermati con i relativi adattamenti anche per l'analisi dell'esercizio 2014;

VISTA la deliberazione della Sezione delle autonomie del 16 dicembre 2015, n. 32 relativa alle "linee di indirizzo" sugli aspetti significativi del bilancio di previsione 2015 nell'ambito della quale sono contenute informazioni sulle operazioni di riaccertamento straordinario ai sensi del D.Lgs. 118/2011 come modificato e integrato dal D.L.gs. 126/2014;

VISTE le disposizioni procedurali relative al riaccertamento straordinario dei residui conseguenti all'avvio del processo di armonizzazione dei sistemi contabili di cui al D.Lgs. 118/2011 come modificato e integrato dal D.L.gs. 126/2014;

VISTA la nota del 16 settembre 2015, n. 5555, con cui la Sezione ha dato avvio all'inserimento nel sistema S.I.Qu.E.L. dei questionari relativi al rendiconto della gestione finanziaria 2014;

VISTA la relazione pervenuta alla Sezione dall'organo di revisione del Comune di **CARMIGNANO (PO)** in ordine al rendiconto 2014 e la documentazione relativa al riaccertamento straordinario dei residui al 1 gennaio 2015;

ESAMINATI la documentazione pervenuta, le osservazioni formulate e gli elementi emersi nell'istruttoria condotta con il supporto del settore competente;

TENUTO CONTO che l'ente non ha prodotto osservazioni e delucidazioni in relazione alle gravi irregolarità emerse in sede istruttoria ed esposte nella bozza di deliberazione inviata con nota del 13 ottobre 2016 n. 5355;

UDITO il relatore, cons. Laura d'Ambrosio;

CONSIDERATO

- che l'art. 1, commi 166 e 167, l. n. 266/2005, come modificato dal d.l. n. 174/2012, convertito dalla l. n. 213/2012, e le "linee guida" della Sezione delle autonomie prevedono l'adozione di "specifiche pronunce di accertamento" nel caso di mancato rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'art. 119, comma 6, Cost., dei principi di sostenibilità dell'indebitamento, nonché nelle ipotesi di violazione dei principi di sana gestione finanziaria e di irregolarità grave, ritenendosi tale una irregolarità che sia suscettibile di pregiudicare gli equilibri economico-finanziari degli enti;

- che l'art. 148-bis TUEL, introdotto dall'art. 3, comma 1, lett. e), d.l. n. 174/2012, convertito dalla l. n. 213/2012, stabilisce che, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, l'ente locale adotti i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio e che tali provvedimenti correttivi siano trasmessi alla Sezione regionale di controllo che li verifica entro trenta giorni dal ricevimento, prevedendo inoltre che "qualora l'ente non provveda alla trasmissione dei suddetti provvedimenti o la verifica delle Sezioni regionali di controllo dia esito negativo, è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria";

- che gli elementi complessivamente emersi potranno essere valutati anche ai fini di cui all'art. 148 TUEL, come sostituito dall'art. 3, comma 1, lett. e), d.l. n. 174/2012, convertito dalla l. n. 213/2012, che assegna alla Sezione regionale di controllo la verifica della legittimità e della regolarità delle gestioni e del funzionamento dei controlli interni ai fini del rispetto delle regole contabili e dell'equilibrio di bilancio;

- che la Sezione regionale di controllo della Toscana ha approvato, con la deliberazione 25 settembre 2014, n. 171, i criteri per l'esame dei rendiconti degli enti locali relativi all'esercizio finanziario 2013, che si intendono confermati in via sostanziale anche per il controllo sul rendiconto di gestione dell'esercizio 2014;

- che, come chiarito nella citata deliberazione, la Sezione ritiene meritevoli di segnalazione non solo questioni strettamente finanziarie e contabili che mettono a rischio l'equilibrio di bilancio, ma anche fenomeni che evidenzino problematiche suscettibili di determinare, in prospettiva, pericoli per la stabilità finanziaria dell'ente;

- che la Sezione – seguendo anche gli orientamenti assunti dalla Sezione delle autonomie – ritiene che la gravità della irregolarità contabile non è tanto da valutare alla stregua delle modalità e/o del grado di scostamento dalla norma, quanto, soprattutto, del rischio di ripercussioni sugli equilibri di bilancio;

- che la Sezione, nell'ambito dei profili esaminati, ha concentrato il controllo sulle gravi irregolarità ritenute, tra tanti possibili fenomeni, maggiormente

rappresentative di violazioni della normativa vincolistica statale in materia di bilancio e contabilità, di pregiudizio per gli equilibri di bilancio e di difficoltà nel conseguimento degli obiettivi generali di finanza pubblica;

- che, come specificato nella citata deliberazione n. 171/2014, le gravi irregolarità individuate dalla Sezione non necessariamente esauriscono gli aspetti di irregolarità che possono essere presenti nella gestione degli enti, né quelli che possono profilarsi sulla base delle informazioni complessivamente rese nei questionari. Pertanto, il mancato riscontro dei profili che non hanno formato oggetto del controllo non ne comporta una valutazione positiva;

- che la Sezione svolge le proprie verifiche secondo i parametri predefiniti nella citata deliberazione n. 171/2014. In alcuni casi, il parametro che definisce la grave irregolarità contabile è contenuto in specifiche disposizioni normative, ovvero è tratto dai principi contabili o, più in generale, dal complesso delle norme che definiscono il sistema di contabilità degli enti locali. In altri casi, invece, e con particolare riferimento ai fenomeni contrari alla sana gestione, i parametri sono tratti dalla prassi, da analisi statistiche o dall'esperienza maturata nel controllo e si traducono in "fattori di criticità" che la Sezione analizza anche sulla base della storia dell'ente e di valutazioni di stock e di trend;

- che taluni fenomeni possono essere valutati con particolare riguardo al loro consolidamento strutturale. Le serie storiche dei profili individuati dalla Sezione quali rivelatori di situazioni di grave criticità possono, pertanto, essere valutate con riferimento agli ultimi tre esercizi finanziari e alle eventuali pronunce già emesse dalla Sezione in esito all'esame dei questionari;

- che il processo di armonizzazione dei sistemi contabili ha previsto la fase, da effettuare al 1 gennaio 2015, del riaccertamento straordinario dei residui iscritti in bilancio alla data del 31 dicembre 2014 con la conseguente rideterminazione del risultato di amministrazione accertato con il rendiconto 2014;

- che la Sezione ha ritenuto necessario esaminare il risultato di amministrazione ridefinito al 1 gennaio 2015 poiché lo stesso costituisce il presupposto per la corretta gestione delle poste nel nuovo sistema contabile e per la programmazione dell'esercizio 2015 anche in relazione al finanziamento dell'eventuale extradeficit disciplinato dal DM 2 aprile 2015;

- che la Sezione, pur confermando i criteri per l'esame dei rendiconti degli enti locali di cui alla deliberazione n. 171/2014, ha concentrato l'attività di controllo sulla corretta applicazione dei nuovi principi contabili nella fase di avvio del sistema contabile armonizzato;

- che l'esame condotto dalla Sezione in ordine al riaccertamento straordinario dei residui ed alla conseguente rideterminazione del risultato di amministrazione, per le caratteristiche peculiari del controllo monitoraggio, si basa sui dati contabili

sinteticamente rappresentati dal singolo ente nel questionario e nella documentazione acquisita agli atti, prescindendo da un'analisi dei fatti gestionali sottostanti e dalle modalità seguite dall'ente nonché dalle valutazioni effettuate con il riaccertamento, che, comunque, potrebbero essere oggetto di eventuali successive verifiche;

- che le "specifiche pronunce di accertamento" in ordine all'eventuale mancato rispetto della normativa, dei criteri e delle regole contabili, sono indirizzate all'organo elettivo e all'organo di vertice dell'ente, chiamati ad adottare le misure consequenziali per il ripristino degli equilibri di bilancio e della regolarità amministrativo-contabile;

DELIBERA

Il rendiconto 2014 del Comune di Carmignano (PO), come rappresentato nella relazione dell'organo di revisione, nei prospetti ad essa allegati e negli atti istruttori concernenti il riaccertamento straordinario dei residui, evidenzia le seguenti criticità o irregolarità gravi, che danno luogo a specifica pronuncia di accertamento.

R.A. - RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE

La gestione complessiva ha chiuso, dal punto di vista contabile, con un avanzo di amministrazione. Tuttavia, la composizione di tale avanzo e la quantificazione della quota vincolata e disponibile non risultano correttamente determinate, in quanto l'ente non ha provveduto alla corretta definizione delle poste vincolate confluite nell'avanzo di amministrazione al 31 dicembre 2014.

In sede istruttoria, infatti, è stato rilevato che l'ente non ha correttamente quantificato le poste vincolate per spese di parte capitale poiché ha determinato una quota vincolata al termine dell'esercizio 2014 non sufficiente a ricomprendere, complessivamente, l'avanzo derivante dalla gestione di competenza (pari a 154.399,44 euro), quello derivante dalle operazioni di riaccertamento ordinario (pari a 458.475,52 euro) e la quota di avanzo vincolato dell'esercizio 2013 (pari a 162.039,04 euro) non utilizzata nella gestione 2014.

Va inoltre rilevato che al termine dell'esercizio 2014, nel risultato accertato con la delibera di approvazione del rendiconto, non risulta vincolata una parte (pari a 1.039,77 euro) dei proventi da sanzioni amministrative per violazioni al codice della strada dell'esercizio 2013.

A tale ultimo proposito va evidenziato che, con pronuncia specifica di accertamento n. 302 del 27 luglio 2015, questa Sezione aveva rilevato la non corretta determinazione dei vincoli dell'esercizio 2013 per la quota relativa alla destinazione dei proventi CDS. In considerazione di tale rilievo l'ente ha adottato la delibera del Consiglio comunale n. 47 del 2 ottobre 2015 con la quale, ritenendo necessario

ripristinare correttamente i vincoli dell'esercizio 2013, ha dichiarato di intervenire sulla quantificazione del risultato dell'esercizio 2014 come rideterminato a seguito del riaccertamento straordinario per l'importo (pari a 1.039,77 euro) relativo alla quota di proventi da sanzioni per violazioni al codice della strada accertati nell'esercizio 2013 e non correttamente destinati.

La Sezione, con la deliberazione n. 476 del 27 ottobre 2015, ha preso atto della rettifica disposta dall'ente sul risultato 2014 riaccertato al 1 gennaio 2015 (la quota vincolata originaria, pari a 456.664,57 euro, è stata rideterminata in 457.704,34 euro), rinviando la valutazione circa l'effettività della misura correttiva adottata al complessivo esame del risultato di amministrazione 2014, da effettuare con il successivo controllo-monitoraggio sul rendiconto di tale esercizio.

L'istruttoria ora condotta sul risultato 2014 evidenzia che l'ente, pur avendo rettificato la parte vincolata del risultato al 1 gennaio 2015 per ricomprendere le quote non correttamente vincolate sull'esercizio 2013, ha comunque sottostimato il vincolo della parte investimenti al termine dell'esercizio 2014, non considerando interamente l'avanzo derivante dalla gestione di competenza della parte investimenti (che è pari a 154.399,44 euro considerato anche l'avanzo vincolato applicato a tale comparto del bilancio), quello derivante dalle operazioni di riaccertamento ordinario dei residui (pari a 458.475,52 euro) e la quota di avanzo vincolato dell'esercizio 2013 (pari a 162.039,04 euro) non utilizzata nella gestione 2014.

Tale circostanza, pur in presenza di un risultato di amministrazione positivo al termine della gestione 2014, costituisce una grave irregolarità contabile, in quanto implica che una parte di risorse, vincolate al finanziamento generico di investimenti ovvero al finanziamento di specifici interventi, è stata distolta dal suo ordinario impiego per essere destinata al finanziamento di spese di diversa natura.

A seguito delle operazioni di riaccertamento straordinario dei residui effettuato ai sensi del D.Lgs. 118/2011, pur in presenza di un risultato di amministrazione positivo sia da un punto di vista formale che sostanziale, si conferma la non corretta determinazione delle poste accantonate, vincolate e destinate nell'avanzo accertato al 1 gennaio 2015.

Va premesso che, a fronte di un avanzo di amministrazione accertato dall'ente al 31 dicembre 2014 per 1.647.911,69 euro, i residui attivi e passivi cancellati in quanto non correlati ad obbligazioni giuridiche perfezionate sono risultati rispettivamente pari a zero e a 456.664,57 euro mentre i residui attivi e passivi cancellati in quanto da reimputare agli esercizi in cui saranno esigibili sono risultati rispettivamente pari a zero e a 2.075.737,79 euro.

Tali cancellazioni, unitamente alla quantificazione del fondo pluriennale vincolato in 2.075.737,79 euro, hanno determinato un saldo positivo al 1 gennaio 2015 pari 2.104.576,26 euro. L'ente ha inoltre provveduto alla definizione delle quote accantonate (a fondo crediti di dubbia esigibilità per 680.780,00 euro) e alla quantificazione della parte vincolata (per 456.664,57 euro) e destinata ad

investimenti (per 458.475,52 euro), accertando l'avanzo di amministrazione effettivo in 508.656,17 euro.

In considerazione della pronuncia di accertamento sul rendiconto 2013 l'ente, con la citata delibera del Consiglio comunale n. 47 del 2 ottobre 2015, ha rettificato il risultato accertato al 1 gennaio 2015 definendo la quota vincolata in 457.704,34 euro e l'avanzo disponibile in 507.616,40 euro.

Quanto ora emerso sulla diversa definizione delle poste vincolate ad investimenti nel risultato di amministrazione al termine dell'esercizio 2014 comporta la ridefinizione delle quote vincolate e destinate ad investimenti nel risultato al 1 gennaio 2015 (rispettivamente pari a 457.704,34 euro e a 774.914,00 euro) e, a fronte di un saldo formale positivo che resta pari a 2.104.576,26 euro, la quantificazione della quota disponibile dell'avanzo in 191.177,92 euro.

Questo fenomeno comporta una distorta rappresentazione del risultato di amministrazione, che deve essere corretto ovvero compensato con apposita delibera consiliare.

Tale correzione è necessaria anche per evitare le ripercussioni sugli esercizi futuri che potrebbero prodursi nel caso di eventuale utilizzo dell'avanzo libero per il finanziamento di ulteriori spese di parte corrente.

A seguito dell'istruttoria condotta sulle operazioni di riaccertamento straordinario dei residui effettuato ai sensi del D.Lgs. 118/2011, è stata rilevata la non corretta determinazione del fondo crediti di dubbia esigibilità.

La Sezione ha infatti rilevato che la quota da accantonare nel fondo è stata calcolata considerando, per le entrate di dubbia e difficile esazione, una percentuale ottenuta rapportando la riscossione delle entrate rispetto all'accertamento complessivamente assunto, in luogo della percentuale derivante dalla valutazione del grado di smaltimento dei residui iniziali nel quinquennio precedente.

La metodologia adottata dall'ente non trova, dunque, fondamento nel principio contabile poiché quest'ultimo, pur consentendo una certa discrezionalità nella definizione delle entrate da considerare "di dubbia esigibilità", individua in modo puntuale le metodologie da seguire per determinare gli accantonamenti del fondo e tra queste non rientra la scelta di una percentuale slegata dalla capacità di smaltimento dei residui nel periodo di riferimento.

In sede istruttoria non sono stati forniti elementi chiari circa la metodologia seguita. Non vengono inoltre forniti i dati relativi ai residui iniziali e alle riscossioni nel quinquennio 2010/2014 delle entrate di dubbia e difficile esazione, per una corretta determinazione della capacità di smaltimento dei residui e una valutazione della percentuale ottenuta dall'ente.

Per quanto appena espresso, l'accantonamento a FCDE risulta non correttamente determinato e comunque non valutabile rispetto all'importo che per i nuovi principi contabili è da considerare congruo.

Questo fenomeno comporta una distorta rappresentazione del risultato di amministrazione, che deve essere corretto ovvero compensato con apposita delibera degli organi competenti.

Tale correzione è necessaria anche per evitare le ripercussioni sugli esercizi futuri che potrebbero prodursi nel caso di eventuale utilizzo dell'avanzo libero per il finanziamento di ulteriori spese di parte corrente.

Va inoltre evidenziato che la corretta determinazione del fondo crediti di dubbia esigibilità potrebbe condurre ad una riduzione della quota disponibile come sopra rideterminata o anche all'accertamento di un disavanzo di amministrazione effettivo.

Ai sensi dell'art. 148-bis TUEL, e ai fini del successivo esercizio dell'attività di controllo spettante a questa Sezione, l'ente dovrà adottare le menzionate misure correttive, entro sessanta giorni dalla comunicazione di avvenuto deposito della pronuncia di accertamento.

DISPONE

che copia della presente deliberazione sia trasmessa al Consiglio comunale, al Sindaco, all'Organo di revisione dell'ente e, per conoscenza, al Consiglio delle autonomie locali.

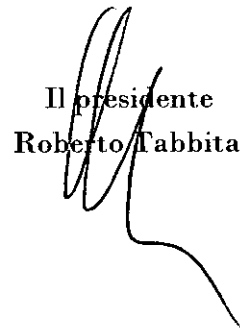
La presente pronuncia è soggetta a obbligo di pubblicazione da parte del Comune, ai sensi dell'art. 31 d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 (concernente il "Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni").

Così deciso in Firenze, nell'adunanza del 25 ottobre 2016.

Il relatore
Laura d'Ambrosio



Il presidente
Roberto Tabbita



Depositata in segreteria il 26 OTT. 2016

Il funzionario preposto al servizio di supporto

Claudio Felli
