

Del. n. 13/2017/PRSP



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA

composta dai magistrati:

Roberto TABBITA	presidente
Paolo PELUFFO	consigliere
Nicola BONTEMPO	consigliere
Laura D'AMBROSIO	consigliere
Marco BONCOMPAGNI	consigliere, relatore
Mauro NORI	consigliere

nell'adunanza del 26 gennaio 2017;

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.lgs. 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.lgs. 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 CAMPO NELL'ELBA (LI) 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 delle osservazioni e delucidazioni che l'ente ha prodotto, con nota del 13 gennaio 2017 (pervenuta alla Sezione in data 17 gennaio 2017, prot. n. 153) in relazione alle gravi irregolarità emerse in sede istruttoria ed espone nella bozza di deliberazione inviata con nota del 9 gennaio 2017, n. 43;

UDITO il relatore, cons. Marco Boncompagni;

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 d.m. 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

conseguenziali per il ripristino degli equilibri di bilancio e della regolarità amministrativo-contabile;

DELIBERA

Il rendiconto 2014 del Comune di Campo nell'Elba (LI), 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

A seguito delle operazioni di riaccertamento straordinario dei residui effettuato ai sensi del d.lgs. 118/2011, pur in presenza di un risultato formale positivo pari a 3.557.264,25 euro, è stato accertato dall'ente un disavanzo di amministrazione al 1 gennaio 2015 pari a -1.583.052,83 euro come risultante alla riga "totale parte disponibile" di cui all'allegato 5/2 ex d.lgs. 118/2011 alla delibera della Giunta comunale del 30 aprile 2015 n. 91.

In conseguenza dell'emergere di un disavanzo di amministrazione al 1 gennaio 2015 l'ente ha provveduto alla definizione del maggiore disavanzo (c.d. extradeficit) per -1.583.052,83 euro, prevedendone il finanziamento, per 616.242,05 mediante svincolo di somme genericamente destinate ad investimenti e non finanziate da debito e per la restante parte di 966.810,78 euro in 25 rate costanti (atto consiliare dell'11 giugno 2015, n. 36).

L'accertamento di un risultato negativo di amministrazione nei termini sopra indicati, anche se conseguente all'applicazione dei nuovi principi introdotti dal processo di armonizzazione contabile, è da considerarsi grave in quanto espressione di situazioni sottostanti contrarie ai principi di sana gestione e sostenibilità finanziaria. Ad eccezione della quota di disavanzo determinata dalla cancellazione di residui attivi e passivi da reimputare ad esercizi successivi, il risultato negativo ha infatti alla base la sussistenza di residui attivi inesigibili o di dubbia e incerta esigibilità, mantenuti in bilancio negli esercizi precedenti e per i quali è oggi richiesta in modo puntuale la cancellazione o l'accantonamento nell'apposito fondo, ovvero la presenza di passività potenziali o situazioni debitorie latenti per le quali la legislazione oggi vigente richiede la costituzione di accantonamenti nei fondi rischi.

Dall'istruttoria condotta dalla Sezione 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 accertato al 1 gennaio 2015, quantificato dall'ente in 2.355.383,10 euro (allegato 5/2 alla delibera GC del 30 aprile 2015, n. 91).

La Sezione ha, infatti, rilevato che l'ente per la determinazione di tale fondo non ha calcolato correttamente il minimo da accantonare poiché ha preso a riferimento i residui e i relativi incassi del quinquennio 2009/2013, diversamente da quanto

espresso nel principio contabile 4/2 che al punto b2) fa espresso rinvio "all'importo dei residui attivi all'inizio di ogni anno degli ultimi cinque esercizi" (2010/2014).

In relazione alla determinazione del FCDE, si osserva che il principio contabile, 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 rispetto alle quali non sono ammesse deroghe tanto più se queste appaiono del tutto difformi dallo spirito sotteso al principio contabile.

Analizzando il prospetto di calcolo del fondo e gli ulteriori dati forniti in sede istruttoria, nonché i dati relativi all'annualità 2014 presenti nella banca dati Sirtel per i rispettivi cespiti di entrata discrezionalmente individuati dall'ente, la Sezione accerta che l'accantonamento a FCDE disposto dall'ente, pari a 2.355.383,10 euro, risulta inferiore di 314.157,26 euro rispetto all'importo di 2.669.540,36 euro che per i nuovi principi contabili è da considerare congruo.

In conseguenza della non corretta definizione del fondo crediti di dubbia esigibilità viene, altresì, rilevata la non corretta determinazione del maggiore disavanzo confluito nel risultato di amministrazione al 1 gennaio 2015, quantificato dall'ente in -1.583.052,83 euro. Tale diversa quantificazione del fondo crediti di dubbia esigibilità ha infatti comportato un incremento del maggior disavanzo scaturito dal riaccertamento straordinario dei residui di 314.157,26 euro.

La Sezione accerta quindi che il maggior disavanzo (c.d. extradeficit) scaturito dal riaccertamento straordinario dei residui è pari a -1.897.210,09 euro.

Quanto sopra rilevato in merito alla non corretta definizione del "maggiore disavanzo" costituisce una grave irregolarità contabile, perché viene previsto dall'ente il finanziamento di un minor disavanzo di amministrazione derivante dalle operazioni di riaccertamento straordinario di cui al d.lgs. n. 118/2011.

L'ente, in sede di contraddittorio cartolare, ha dichiarato che nella determinazione del risultato di amministrazione 2015, prendendo atto di quanto indicato nelle tabelle relative alla definizione del FCDE, contenute nel questionario della Corte dei conti sul bilancio di previsione 2015, ha già provveduto a ricalcolare correttamente tale fondo, individuando le annualità secondo le indicazioni di questa Sezione e quantificando l'effettivo importo da considerare congruo. L'ente ha attestato, inoltre, che con delibera consiliare n. 40/2016 ha approvato il rendiconto della gestione 2015 con un risultato di amministrazione pari a -474.347,27 euro, ripianando già buona parte del disavanzo rilevato al 1 gennaio 2015.

Ai fini del ripristino di una corretta gestione finanziaria l'ente dovrà, comunque, adottare le idonee misure correttive e trasmetterle a questa Sezione per consentire

una completa valutazione delle stesse. Tale dimostrazione dovrà nello specifico comprendere i seguenti punti:

- a) in relazione al fondo crediti di dubbia esigibilità, la correzione del risultato di amministrazione riaccertato al 1 gennaio 2015, con apposita delibera degli organi competenti;
- b) in relazione all'errata determinazione dell'extradeficit, la relativa correzione attraverso l'adozione di apposita delibera consiliare che disponga anche le modalità e l'arco di tempo della sua copertura con gli ordinari strumenti previsti dall'art. 188 del TUEL ovvero con le modalità previste dal d.m. 2 aprile 2015.

Tale atto dovrà aver riguardo non solo alla corretta determinazione del maggiore disavanzo, ma anche ai necessari aggiustamenti dei bilanci degli esercizi successivi, per gli effetti che su questi si dovranno produrre in conseguenza degli obblighi di finanziamento del disavanzo derivante dal riaccertamento.

L'atto consiliare adottato e la sua efficacia saranno oggetto di valutazione da parte della Sezione nella successiva fase di controllo.

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

DISPONE

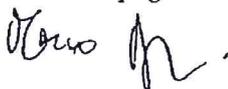
che copia della presente deliberazione sia trasmessa al Consiglio comunale, al Sindaco, all'Organo di revisione dell'ente e, per conoscenza, al Consiglio delle autonomie locali.

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 26 gennaio 2017.

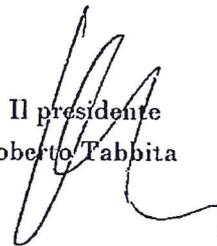
Il relatore

Marco Boncompagni



Il presidente

Roberto Tabbita



Depositata in segreteria il 26 GEN. 2017

p. Il funzionario preposto al servizio di supporto

Antonella Innocenti

