



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA

composta dai magistrati:

Roberto TABBITA	presidente
Paolo PELUFFO	consigliere
Nicola BONTEMPO	consigliere
Marco BONCOMPAGNI	consigliere
Mauro NORI	consigliere, relatore

nell'adunanza del 22 dicembre 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 **PESCIA (PT)** 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 dicembre 2016, n. 37886 (prot.Sez. 6107/2016), in relazione alle gravi irregolarità emerse in sede istruttoria ed esposte nella bozza di deliberazione inviata con nota del 7 dicembre 2016, n. 6033;

UDITO il relatore, cons. Mauro Nori;

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 Pescia, 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

Le risultanze dell’esercizio 2014 sono state definite dall’ente con l’accertamento di un disavanzo di amministrazione formale pari a 1.679.309,74 euro derivante dal mancato completo finanziamento del disavanzo degli esercizi precedenti.

Inoltre, al termine della gestione 2014, l’ente ha individuato fondi da vincolare (per svalutazione crediti e per spese in conto capitale) per 967.135,39 euro con la conseguente quantificazione di un disavanzo di amministrazione sostanziale pari a 2.646.445,13 euro.

Tuttavia, la composizione di tale risultato e la quantificazione della quota vincolata e quella per il finanziamento spese in c/capitale non risultano correttamente determinate, in quanto l’ente non ha provveduto alla corretta definizione delle poste vincolate confluite nel risultato di amministrazione al 31 dicembre 2014.

Dall’istruttoria condotta dalla Sezione e da quanto rappresentato nella delibera di valutazione dello stato di attuazione del piano di riequilibrio pluriennale (delibera. 25/2016) i vincoli da definire complessivamente nell’ambito del risultato 2014 sono pari a 1.368.510,04 euro (fondi vincolati per 266.714,10 euro, fondi per il finanziamento di spese in conto capitale per 952.100,75 euro e fondo svalutazione crediti per 149.695,19 euro).

Ciò ha comportato una diversa quantificazione del disavanzo sostanziale che si ridefinisce in 3.047.819,78 euro.

In sede di contraddittorio l’ente ha manifestato la propria volontà di procedere, con atto consiliare, alla correzione formale del prospetto “quadro riassuntivo della gestione finanziaria anno 2014”.

Tale risultato è comunque da considerarsi grave, indipendentemente dalle cause che l’hanno generato, in quanto espressione di situazioni patologiche e contrario ai principi di sana gestione

La situazione amministrativa e finanziaria del comune è stata rilevata dalla Sezione in occasione dei precedenti controlli (deliberazioni nn. 346/2015, 148/2014, 211/2013, 69/2012 e 43/2011). Il permanere nel tempo di tali criticità ha condotto l’ente

all'adozione, a partire dall'esercizio 2013, della procedura straordinaria di riequilibrio. A seguito di ciò l'ente ha predisposto il piano di riequilibrio pluriennale che sta attuando dal 2013 sul quale la Sezione si è espressa negativamente con deliberazione del 27 novembre 2013, n. 278. La valutazione della Sezione è stata successivamente modificata, a seguito del ricorso presentato dall'ente, con la sentenza delle Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione n. 3/2014.

In ordine all'ulteriore disavanzo maturato a seguito delle risultanze 2014 la Sezione, pur prendendo atto di quanto rappresentato dall'ente in sede di contraddittorio in ordine alle modalità di finanziamento previste, si riserva di valutare l'effettività di tali misure nell'ambito dei successivi controlli.

A seguito delle operazioni di riaccertamento straordinario dei residui effettuato ai sensi del D.Lgs. 118/2011 e dall'istruttoria condotta dalla Sezione, è stato definito che il disavanzo di amministrazione al 1 gennaio 2015 deve essere quantificato in 1.381.688,83 euro e, in conseguenza della definizione di poste accantonate/vincolate, un disavanzo complessivo pari a 10.680.610,21 euro come risultante alla riga "totale parte disponibile" di cui all'allegato 5/2 del citato decreto.

Nel dettaglio, a fronte di un disavanzo sostanziale di amministrazione accertato al 31 dicembre 2014 per 2.646.445,13 euro, i residui attivi e passivi cancellati in quanto non correlati ad obbligazioni giuridiche perfezionate sono risultati rispettivamente pari a 100.938,25 euro e a 1.084.697,89 euro mentre i residui attivi e passivi cancellati in quanto da reimputare agli esercizi in cui saranno esigibili sono risultati rispettivamente pari a 2.916.710,92 euro e a 1.253.127,47 euro. Vanno inoltre considerati i residui passivi definitivamente cancellati che concorrono alla determinazione del fondo pluriennale vincolato per 2.110.939,78 euro.

Tali cancellazioni, unitamente alla quantificazione del fondo pluriennale vincolato in 1.133.495,04 euro, hanno determinato un saldo negativo al 1 gennaio 2015 pari - 2.348.824,20 euro. L'ente ha inoltre provveduto alla definizione delle quote accantonate (a fondo crediti di dubbia esigibilità per 7.346.816,33 euro) e alla quantificazione della parte vincolata (per 952.202,25 euro) e destinata ad investimenti (per 32.767,43 euro), accertando il disavanzo di amministrazione effettivo in 10.680.610,21 euro.

L'istruttoria condotta dalla Sezione sul risultato di amministrazione definito a seguito del riaccertamento straordinario dei residui ha confermato che la non corretta definizione delle componenti del risultato di amministrazione al 31 dicembre 2014 ha comportato una conseguente non corretta definizione del risultato al 1 gennaio 2015.

Inoltre, in merito alla qualificazione di tale risultato la Sezione ha rilevato, in sede istruttoria, una problematica legata alla rappresentazione del risultato stesso: la

mancata trasposizione dei vincoli accertati al 31 dicembre 2014 nel risultato definito a seguito del riaccertamento.

La Sezione dunque ha quantificato le quote vincolate in 2.171.017,10 euro a fronte di quanto accertato dall'ente (952.202,25 euro).

Quanto sopra rilevato in merito alla corretta definizione delle componenti del risultato di amministrazione costituisce una grave irregolarità contabile, in quanto il risultato di amministrazione accertato dall'ente risulta definito in misura inferiore a quello effettivo in quanto, risorse vincolate al finanziamento generico di investimenti ovvero al finanziamento di specifici interventi, risultano distolte dal loro ordinario impiego.

Questo fenomeno comporta anche 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.

Per quanto complessivamente rappresentato in ordine alla definizione del risultato di amministrazione al 1 gennaio 2015 la Sezione rileva che l'ente non ha proceduto alla corretta definizione delle diverse componenti del risultato di amministrazione.

Infatti, nel prospetto 5/2 non viene data evidenza della quota destinata a investimenti. Tali vincoli, ad avviso dell'ente, risultano comunque considerati nel disavanzo sostanziale del 31 dicembre 2014.

La corretta rappresentazione del risultato di amministrazione al 1 gennaio 2015 deve essere sviluppata in modo coerente con il contenuto dei nuovi principi contabili e con gli schemi del riaccertamento straordinario.

Infatti l'ente, a fronte di un disavanzo di amministrazione formale accertato al 31 dicembre 2014 per 1.679.309,74 euro, e considerati, nei termini sopra descritti, sia i residui attivi e passivi cancellati in quanto non correlati ad obbligazioni giuridiche perfezionate, i residui attivi e passivi cancellati in quanto da reimputare agli esercizi in cui saranno esigibili nonché la quantificazione del fondo pluriennale vincolato, avrebbe dovuto determinare il disavanzo di amministrazione al 1 gennaio 2015 in 1.381.688,81 euro.

In sede di contraddittorio l'ente, inoltre, ha manifestato la propria volontà in ordine all'inserimento, nell'ambito delle quote accantonate, del fondo svalutazione crediti già vincolato nell'ambito del risultato di amministrazione 2014 per un importo pari a 149.695,19 euro.

Pertanto, tenuto conto di quanto complessivamente emerso in ordine alla corretta definizione delle diverse componenti del risultato di amministrazione, l'ente dovrà procedere alla nuova definizione della quota accantonata in 7.496.511,50 euro (di cui per fondo crediti di dubbia esigibilità 7.346.816,33 euro), della quota vincolate in 2.171.017,10 euro e della quota destinata in 32.767,43 euro, accertando così il disavanzo di amministrazione effettivo di 11.081.984,84 euro. Il disavanzo effettivo,

pertanto, potrebbe subire un aumento rispetto a quanto originariamente definito con la delibera della Giunta comunale n. 147/2015 nell'ambito della quale il disavanzo è stato definito in 10.680.610,21 euro.

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. La Sezione, ha segnalato all'ente la necessità di procedere alla corretta rappresentazione del risultato di amministrazione al 1 gennaio 2015 in modo coerente con il contenuto dei nuovi principi contabili e con gli schemi del riaccertamento straordinario.

In conseguenza della nuova e diversa quantificazione del disavanzo di amministrazione al 1 gennaio 2015 l'ente ha provveduto alla definizione del maggiore disavanzo (c.d. extradeficit) in 8.034.165,08 euro, quale differenza tra il disavanzo sostanziale al 31/12/2014 e il disavanzo effettivo definito dopo il riaccertamento straordinario, prevedendone il finanziamento in 30 rate costanti (delibera n. 48/2015).

Tale differenza trova conferma anche a seguito della ridefinizione del risultato di amministrazione al 31 dicembre 2014 e al 1 gennaio 2015 operata dalla Sezione.

La Sezione, per quanto rilevato, ritiene necessaria l'adozione di idonee misure correttive, ai fini del ripristino di una corretta gestione finanziaria. Nello specifico l'ente dovrà provvedere al finanziamento del disavanzo di amministrazione con gli ordinari strumenti previsti dall'art. 188 del TUEL ovvero provvedere alla relativa copertura come previsto dal D.M. 2 aprile 2015, nell'arco di tempo e con le modalità individuate nella apposita delibera del Consiglio comunale.

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

In sede di contraddittorio l'ente ha trasmesso alla Sezione la delibera di Giunta n. 260 del 13 dicembre 2016 e la delibera del Consiglio n. 118 del 20 dicembre 2016 con le quali è stato rettificato il risultato di amministrazione 2014, accertando, coerentemente con quanto indicato dalla Sezione, un disavanzo sostanziale di 3.047.819,78 euro, e successivamente, è stata approvata la rideterminazione del prospetto 5/2 definendo compiutamente le componenti accantonate, vincolate e

destinate. Infatti, dal prospetto 5/2 allegato alla citata delibera n. 260/2016, emerge un disavanzo formale di amministrazione al 1 gennaio 2015 pari a 1.381.688,81 euro, quote accantonate per complessivi 7.496.511,52 euro (di cui fondo crediti di dubbia esigibilità 7.346.816,33 euro e fondo svalutazione crediti 149.695,19 euro), componenti vincolate per 2.171.017,10 euro e destinate ad investimenti per 32.767,43 euro. L'ente, seguendo quanto rilevato dalla Sezione, ha conseguentemente riaccertato un disavanzo di amministrazione effettivo pari a 11.081.984,86 euro.

Per quanto attiene invece al disavanzo già accertato al 31 dicembre 2014 la Sezione, pur avendo valutato (con deliberazione del 27 novembre 2013, n. 278) la non congruenza del piano di riequilibrio pluriennale, ma dovendo dare attuazione alla sentenza delle Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione n. 3/2014, ritiene che le gravi irregolarità debbano essere assorbite nell'ambito della procedura straordinaria e che la loro rimozione debba essere valutata in sede di verifica periodica dell'attuazione del piano stesso, come previsto 243-quater, comma 6, del TUEL.

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.

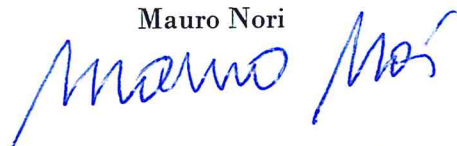
DISPONE

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.

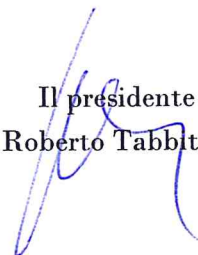
La presente pronuncia è soggetta a obbligo di pubblicazione da parte del Comune, ai sensi dell'art. 31 d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 (concernente il "Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni").

Così deciso in Firenze, nell'adunanza del 22 dicembre 2016.

Il relatore
Mauro Nori



Il presidente
Roberto Tabbita



Depositata in segreteria il 22 DIC. 2016

Il funzionario preposto al servizio di supporto
Claudio Felli

