



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 13 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 **CAMPI BISENZIO (FI)** 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 le note del 27 settembre 2016, prot. n. 53054 (prot. sez. 5137/2016) e 3 ottobre 2016, prot. n. 54270 (prot. sez. 5217/2016), in relazione alle gravi irregolarità emerse in sede istruttoria ed esposte nella bozza di deliberazione inviata con nota del 22 settembre 2016, prot. n. 5092;

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 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 Campi Bisenzio, 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 formale pari a 1.733.242,91 euro. Tuttavia, tale avanzo non è sufficiente a ricostituire i fondi vincolati pari a 4.342.882,41 euro (di cui fondi vincolati 3.259.682,59 euro, fondi per il finanziamento delle spese in conto capitale 583.199,82 e fondo svalutazione crediti 500.000,00 euro), per cui il risultato di amministrazione al termine dell'esercizio 2014, rideterminato dalla Sezione, è sostanzialmente negativo per 2.609.639,50 euro.

2. In sede istruttoria, infatti, è stato riscontrato quanto già emerso in sede di valutazione delle misure correttive sul rendiconto 2013 in ordine al fatto che l'ente, sulla base di quanto accertato dalla Sezione con la pronuncia specifica relativa al rendiconto 2013 (deliberazione n. 38 del 31 marzo 2015), ha approvato la delibera consiliare n. 90/2015 con la quale ha preso atto della ridefinizione del disavanzo sostanziale definito con la pronuncia specifica in 2.415.805,33 euro e ne ha previsto il finanziamento nel triennio 2014-2016.

Tuttavia l'ente, non avendo proceduto alla riapprovazione del risultato di amministrazione 2013 così come ridefinito dalla Sezione (disavanzo sostanziale 2.415.805,33 euro), non ha tenuto conto erroneamente, nella definizione del risultato di amministrazione 2014, del disavanzo di amministrazione 2013 complessivamente accertato e pari a 2.415.805,33 euro.

Infatti, nella rappresentazione del risultato 2014 non sono stati inseriti i fondi vincolati che dovevano essere presenti al 31/12/2013 (pari a 4.298.786,04 euro) ma solo la quota che l'ente ha finanziato al termine dell'esercizio 2014 (pari a 650.043,09 euro). Ciò ha comportato l'accertamento di un risultato di amministrazione formalmente positivo per 1.733.242,91 euro e, contestualmente, l'assenza di fondi vincolati a ricostituire e del conseguente disavanzo sostanziale.

Pertanto, tenuto conto delle risultanze della gestione 2014, l'ente, al termine dell'esercizio 2014 doveva accertare nell'ambito del risultato amministrazione vincoli per complessivi 4.342.882,41 euro così articolati:

- Fondi vincolati pari a 3.259.682,59 euro, riferiti, in dettaglio, all'anticipazione di liquidità ai sensi del dl. n. 35/2013 per 1.852.075,62 euro (al netto della rata rimborsata nel corso

dell'esercizio 2014), all'accantonamento disposto dall'ente a presidio di ulteriori residui attivi difficilmente esigibili pari a 1.382.980,71 euro e ad un contributo regionale del ricevuto il 16 dicembre 2014 di cui alla l. n. 431/98 per 24.626,26 euro;

- Fondi per finanziamento spese in c/capitale pari a 583.199,82 euro;
- Fondo svalutazione crediti pari a 500.000,00 euro.

Il risultato di amministrazione 2014, per quanto appena rappresentato, è, quindi, sostanzialmente negativo per 2.609.639,50 euro.

In sede di contraddittorio l'ente, in merito ai fondi vincolati definiti in sede di rendiconto 2013 in 3.259.682,59 euro, ha dichiarato di aver ritenuto opportuno, al momento della predisposizione del rendiconto 2014, eliminare il vincolo relativo all'accantonamento a presidio di ulteriori residui attivi difficilmente esigibili pari a 1.382.980,71 euro poiché tali crediti sono stati, in parte riscossi nel corso della gestione, e in parte eliminati in sede di riaccertamento ordinario.

In particolare l'ente ha dichiarato che i residui coperti dal sopra citato accantonamento sono stati eliminati in sede di rendiconto 2014 per 437.875,51 euro e riscossi effettivamente nel corso della gestione per 681.499,44 euro. L'ente, inoltre, ha precisato che sono stati riscossi, nel corso dell'esercizio 2014, residui attivi riferiti alle annualità 2011, 2012 e 2013 per i quali era stata disposta la parziale costituzione dell'accantonamento a presidio della dubbia esigibilità per complessivi 905.339,00 euro.

Conseguentemente la Sezione, considerando anche gli elementi forniti dall'ente in sede di contraddittorio, ritiene che il risultato di amministrazione 2014 è, quindi, sostanzialmente negativo per 1.226.658,79 euro (risultato formalmente positivo pari a 1.733.242,91 euro e quote vincolate complessivamente pari a 2.959.901,70 euro).

Tale risultato è da considerarsi grave in quanto espressione di situazioni patologiche e contrario ai principi di sana gestione e sostenibilità finanziaria.

La non corretta composizione dell'avanzo di amministrazione comporta oltre ad un utilizzo improprio di fondi aventi un vincolo di specifica destinazione, anche criticità negli equilibri di bilancio, quando questi vengono garantiti con quote di avanzo in realtà non disponibili.

A seguito dell'istruttoria condotta sulle operazioni di riaccertamento straordinario dei residui effettuato ai sensi del D.Lgs. 118/2011 e di quanto emerso in merito alla quantificazione del risultato di amministrazione 2014, è stata rilevata la non corretta determinazione della parte accantonata e vincolata.

3.a In relazione a tali componenti del risultato di amministrazione al 1 gennaio 2015 è stata rilevata la non corretta definizione delle quote accantonate e vincolate a seguito delle gravi irregolarità rilevate in sede di approvazione del rendiconto di gestione. In particolare l'amministrazione, come detto, non ha correttamente accertato nel risultato di amministrazione 2014 le componenti relative al vincolo relativo all'anticipazione di liquidità erogata dalla Cassa Depositi e Prestiti ai sensi del dl. n. 35/2013 per 1.852.075,62 euro (al netto della rata rimborsata nel corso dell'esercizio 2014) presente nel risultato in misura pari a 625.416,83 euro.

Conseguentemente anche il risultato di amministrazione al 1 gennaio 2015 non tiene di vincoli per ulteriori 1.226.658,79 euro. Infatti, la quota da vincolare nell'ambito del risultato di amministrazione al 1 gennaio 2015, considerando anche i vincoli disposti dall'ente per 650.043,09 euro, è pari a 1.876.701,88 euro.

Quanto sopra rilevato in merito alla corretta definizione delle componenti del risultato di amministrazione costituisce una grave irregolarità contabile, in quanto lo stesso risulta alimentato da risorse che dovevano essere accantonate per la tutela dei crediti di difficile esazione e per finalità previste dalla legge e, pertanto, da considerarsi indisponibili e che, di fatto, hanno contribuito alla riduzione del disavanzo accertato.

Questo fenomeno comporta una distorta rappresentazione del risultato di amministrazione, che deve essere corretto ovvero compensato con apposita delibera degli organi competenti, al fine di adeguare il disavanzo accertato alla situazione amministrativa effettiva.

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 1.825.078,19 euro, è stato accertato dall'ente un disavanzo di amministrazione al 1 gennaio 2015 pari a 6.467.410,98 euro il cui finanziamento è stato previsto in 30 rate costanti ai sensi della vigente normativa.

In base a quanto emerso dall'istruttoria complessivamente condotta dalla Sezione in ordine alla definizione del disavanzo di amministrazione 2014, il risultato di amministrazione da accertare al 1 gennaio 2015 si conferma, rispetto a quanto definito dall'ente, nella sua quantificazione formale (pari a 1.825.078,19 euro) mentre si accerta un disavanzo sostanziale pari a 7.694.069,77 euro.

Nel dettaglio, quindi, a fronte di un avanzo formale di amministrazione accertato al 31 dicembre 2014 per 1.733.242,91 euro, i residui attivi e passivi cancellati in quanto non correlati ad obbligazioni giuridiche perfezionate sono risultati rispettivamente pari a 17.585,64 euro e a 1.366.330,29 euro mentre i residui attivi e passivi cancellati in quanto

da reimputare agli esercizi in cui saranno esigibili sono risultati rispettivamente pari a 6.697.364,77 euro e a 5.769.640,84 euro.

Tali cancellazioni, unitamente alla quantificazione del fondo pluriennale vincolato in 329.185,44 euro, hanno determinato un saldo positivo al 1 gennaio 2015 pari 1.825.078,19 euro. L'ente ha inoltre provveduto alla definizione delle quote accantonate (a fondo crediti di dubbia esigibilità per 4.330.446,65 euro e a altri fondi per 1.373.848,96 euro) e alla quantificazione della parte vincolata (per 650.043,09 euro) e destinata ad investimenti (per 1.938.150,47 euro), accertando un disavanzo di amministrazione effettivo pari a 6.467.410,98 euro.

Il disavanzo di amministrazione accertato dall'ente al 1 gennaio 2015, pari a 6.467.410,98 euro, dovrà essere ridefinito in 7.694.069,77 euro a seguito della diversa quantificazione del risultato di amministrazione al 31 dicembre 2014 (pari a -1.226.658,79 euro) tenendo conto della corretta quantificazione delle poste vincolate.

L'ente, quindi, essendo in disavanzo al 31 dicembre 2014 per 1.226.658,79 e in disavanzo al 1 gennaio 2015 per 7.694.069,77 euro deve accertare un extradeficit da riaccertamento straordinario pari a 6.467.410,98 euro e deve procedere all'effettivo finanziamento delle diverse componenti disavanzo di amministrazione secondo le vigenti disposizioni di legge.

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, 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, in riferimento all'extradeficit, 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.

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 13 ottobre 2016.

Il relatore
f.to Marco Boncompagni
Tabbita

Il presidente
f.to Roberto

Depositata in segreteria il 14 ottobre 2016

Il funzionario preposto al servizio di supporto
f.to Claudio Felli