



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 29 novembre 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.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 SAN VINCENZO (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 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 18 novembre 2016, n. 5799;

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

DELIBERA

Il rendiconto 2014 del Comune di San Vincenzo (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 dall'ente ai sensi del d.lgs. 118/2011, pur in presenza di un risultato formale positivo pari a 925.145,88 euro, è stato accertato un disavanzo di amministrazione al 1 gennaio 2015 pari a -287.766,37 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. 119.

Nel dettaglio, a fronte di un avanzo di amministrazione accertato al 31 dicembre 2014 per 1.854.735,27 euro, i residui attivi e passivi cancellati in quanto non correlati ad obbligazioni giuridiche perfezionate sono risultati rispettivamente pari a 0,00 euro e 520.213,83 euro mentre i residui attivi e passivi cancellati in quanto da reimputare agli esercizi in cui saranno esigibili sono risultati rispettivamente pari a 1.619.868,29 euro e 851.327,74 euro.

Tali cancellazioni, unitamente alla quantificazione del fondo pluriennale vincolato in 681.262,67 euro, hanno determinato un saldo positivo al 1 gennaio 2015 pari a 925.145,88 euro. L'ente ha, inoltre, provveduto alla definizione della parte accantonata (a fondo crediti di dubbia esigibilità per 578.380,83 euro) ed alla quantificazione della parte vincolata (per 128.069,07 euro) e destinata ad investimenti (per 506.462,35 euro), accertando un disavanzo di amministrazione effettivo pari a -287.766,37 euro.

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 -287.766,37 euro, con atto consiliare del 12 giugno 2015, n. 43, prevedendone il finanziamento, in un'unica soluzione, sul bilancio di previsione 2015.

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.

Sempre in ordine alle operazioni di riaccertamento straordinario effettuate dall'ente, in sede istruttoria la Sezione ha rilevato la non corretta determinazione del fondo crediti di dubbia esigibilità, quantificato dall'ente in 578.380,83 euro.

L'ente infatti, pur avendo valutato di difficile esigibilità i residui attivi presenti al 1 gennaio 2015 per le entrate da recupero evasione TARSU/TIA/TARES ed ICI/IMU (quantificati in 1.642.035,41 euro), non ha per esse effettuato alcun accantonamento al FCDE.

L'unico cespite di entrata per il quale è stato disposto l'accantonamento a tale fondo, come emerge dal prospetto dimostrativo fornito dall'ente in sede istruttoria, è costituito dalle entrate per violazioni al codice della strada in relazione alle quali, l'accantonamento disposto (pari a 578.380,83 euro) risulta, peraltro, maggiore rispetto all'importo minimo considerato congruo secondo i vigenti principi contabili (pari a 251.130,27 euro).

In relazione, invece, alle motivazioni del mancato accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità per i crediti relativi al recupero evasione TARSU/TIA/TARES ed ICI/IMU, l'ente, in sede istruttoria, ha rappresentato che tali entrate rientrano nelle tipologie non soggette a svalutazione per quanto previsto dal punto 3.3 dell'allegato 4/2 al d.lgs. 118/2001 "Principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria" in quanto riferite, in parte, a crediti vantati nei confronti dell'erario ed, in parte, a crediti assistiti da polizze fidejussorie che ne garantiscono la riscossione.

In sede istruttoria l'ente ha ulteriormente specificato che il credito vantato nei confronti dello Stato, relativo al recupero evasione ICI/IMU, ammonta, alla data del 1 gennaio 2015, a 820.000,00 euro e scaturisce da errati versamenti IMU effettuati, dai contribuenti, a favore dell'erario anziché del Comune e che, pertanto, saranno restituiti all'ente.

Per quanto concerne invece i restanti crediti vantati dall'ente per recupero evasione TARSU/TIA/TARES ed ICI/IMU, le cui somme sono state correttamente versate dai contribuenti, sempre in sede istruttoria, l'ente ha attestato la presenza di polizze fidejussorie che, per quanto previsto dal regolamento generale delle entrate comunali (articolo 20 bis – dilazione di pagamento), alcuni contribuenti hanno stipulato con istituti bancari o assicurativi per poter beneficiare della rateizzazione del loro debito nei confronti dell'ente. A tale proposito l'ente ha quantificato l'importo complessivamente garantito da polizze fidejussorie, alla data del 1 gennaio 2015, in 1.676.673,79 euro ed ha attestato che in virtù di tale importo, maggiore dei residui attivi mantenuti al 1 gennaio 2015 relativi alle complessive entrate inerenti i menzionati tributi (quantificati dall'ente in 1.642.035,41 euro), possa ritenersi giustificato il mancato accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità.

Nel merito di quanto attestato dall'ente e della metodologia dallo stesso seguita per la costituzione del fondo crediti di dubbia esigibilità la Sezione rileva che lo stesso, pur avendo correttamente individuato, fra i propri cespiti di entrata, quelli che, secondo i vigenti principi contabili, possono essere esclusi dall'accantonamento a FCDE (crediti verso pubbliche amministrazioni e crediti garantiti da polizze fidejussorie), non ha invece effettuato l'accantonamento richiesto per la restante parte dei propri crediti per recupero evasione che non rientrano nelle due ipotesi sopradette. In sede istruttoria è infatti emerso che solo una parte dei residui attivi presenti al 1 gennaio 2015 per recupero evasione ICI/IMU e TARSU/TIA/TARES, pari a 293.906,96 euro, è ascrivibile a rateizzazioni di debiti coperti da fidejussione (riferita, più precisamente, alle rate aventi scadenza nell'esercizio 2015) mentre le rate scadenti negli esercizi successivi sono state reimputate dall'ente nel fondo pluriennale vincolato, alle annualità di esigibilità, non figurando più fra i residui attivi al 1 gennaio 2015.

Dalle considerazioni sopra esposte la Sezione rileva che dall'importo dei residui attivi al 1 gennaio 2015 per recupero evasione ICI/IMU e TARSU/TIA/TARES (quantificati dall'ente in 1.642.035,41 euro), possono essere portati in detrazione e conseguentemente, non considerati ai fini dell'accantonamento a FCDE, solo gli importi di 820.000,00 euro (credito vantato nei confronti dello Stato) e di 293.906,96 euro (importo relativo a pagamenti rateizzati scadenti nel 2015 e garantiti da polizze fidejussorie), per un totale di 1.113.905,96 euro, mentre la restante parte di detti residui, pari a 528.129,45 euro, è invece riferita a crediti non rientranti nelle ipotesi di esclusione dall'accantonamento a FCDE e deve pertanto essere considerata ai fini del successivo e congruo accantonamento a tale fondo.

Per quanto sopra esposto la Sezione accerta che, applicando la metodologia richiesta dal principio contabile, l'accantonamento relativo al recupero evasione ICI/IMU e TARSU/TIA/TARES doveva essere definito in 416.541,43 euro e, l'importo complessivo del fondo crediti di dubbia esigibilità da considerare congruo secondo i vigenti principi contabili ammonta, pertanto, a 667.671,70 euro, risultando,

pertanto, maggiore di 89.290,87 euro rispetto all'accantonamento già effettuato dall'ente pari a 578.380,83 euro.

In conseguenza quindi della non corretta definizione delle poste accantonate effettuata in sede di riaccertamento straordinario dei residui ex d.lgs. 118/2011, viene altresì rilevata la non corretta determinazione del maggiore disavanzo confluito nel risultato di amministrazione al 1 gennaio 2015, quantificato dall'ente in – 287.766,37 euro.

Tale diversa quantificazione, dipesa dalla errata quantificazione del fondo crediti di dubbia esigibilità, ha comportato infatti un incremento del maggior disavanzo scaturito dal riaccertamento straordinario dei residui quantificato dall'ente.

Con la corretta quantificazione del fondo crediti di dubbia esigibilità accertato dalla Sezione, pari a 667.671,70 euro, il disavanzo di amministrazione effettivo al 1 gennaio 2015 risulta essere pari a –377.057,24 euro e questo importo costituisce il corretto “extradeficit”, con un incremento di 89.290,87 euro rispetto a quanto determinato dall'ente pari a -287.766,37 euro.

La non corretta definizione del “maggiore disavanzo” costituisce, altresì, una ulteriore grave irregolarità contabile, poiché viene previsto dall'ente il finanziamento di un minor disavanzo di amministrazione derivante dalle operazioni di riaccertamento straordinario dei residui di cui al d.lgs. 118/2011.

La Sezione, per quanto complessivamente rilevato, ritenendo che sussista una distorta rappresentazione dei dati conseguenti al riaccertamento, ritiene necessaria l'adozione di idonee misure correttive, ai fini del ripristino di una corretta gestione finanziaria. Nello specifico l'ente dovrà provvedere:

- relativamente al fondo crediti di dubbia esigibilità, alla sua corretta determinazione e contestuale correzione del risultato di amministrazione riaccertato al 1 gennaio 2015, con apposita delibera degli organi competenti;
- in conseguenza della non corretta determinazione del maggior disavanzo di amministrazione all'1/1/2015 (extradeficit), alla correzione mediante l'adozione di apposita delibera consiliare. 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, disporre la relativa copertura come previsto 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.

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 29 novembre 2016.

Il relatore
f.to Marco Boncompagni

Il presidente
f.to Roberto Tabbita

Depositata in segreteria il 30 novembre 2016

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