

Del. n. 117/2016/PRSP



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA

composta dai magistrati:

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

nell'adunanza del 21 settembre 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 LONDA (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 nota del 12 settembre 2016, prot. n. 5553 (prot. sez. 4968/2016), in relazione alle gravi irregolarità emerse in sede istruttoria ed esposte nella bozza di deliberazione inviata con nota n. 4923 del 7 settembre 2016;

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 Londa, 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

L'istruttoria condotta dalla Sezione sulle operazioni di riaccertamento straordinario dei residui effettuato ai sensi del D.Lgs. 118/2011, ha fatto emergere la non corretta determinazione del fondo crediti di dubbia esigibilità, accertato dall'ente per 132.759,58 euro, e l'errata quantificazione della parte vincolata e/o destinata nell'avanzo di amministrazione al 1 gennaio 2015 definita dall'ente in complessivi 196.103,44 euro.

In sede istruttoria infatti è stato rilevato che l'ente per la determinazione del citato fondo ha correttamente proceduto, per le diverse tipologie di entrata ritenute di dubbia esigibilità, alla definizione della percentuale media di riscossione dei residui attivi e alla successiva quantificazione dell'importo minimo da accantonare. Con specifico riferimento alle poste residuali relative alla tassa per lo smaltimento dei rifiuti, l'ente, ha precisato che la quota di FCDE (definita dall'ente in 29.229,74 euro) relativa a tale risorsa non è stata effettivamente accantonata nel risultato di amministrazione poiché la TARI deve essere considerata come una tassa di nuova istituzione in quanto è stata inserita in bilancio per la prima volta nel 2014.

Dal ricalcolo operato dalla Sezione sulle informazioni trasmesse dall'ente nel corso dell'istruttoria è emerso che in riferimento alla TARI, non sono state registrate riscossioni in conto residui nel quinquennio di riferimento, e pertanto si rende necessario procedere all'accantonamento a FCDE del 100 per cento del residuo presente in bilancio al 1 gennaio 2015 che risulta pari a 90.326,75 euro.

Dagli elementi appena rappresentati emerge chiaramente che l'ente per la definizione della quota effettiva da accantonare come fondo crediti dubbia esigibilità nell'ambito del risultato di amministrazione, con specifico riferimento alla tassa rifiuti, ha seguito un metodo di calcolo non previsto dal principio contabile.

Nel merito della scelta operata dall'ente circa l'accantonamento relativo alla TARI occorre preliminarmente chiarire che la "tassa rifiuti" (c.d. TARI) è stata introdotta dalla legge di stabilità 2014, in sostituzione della TIA e della TARES. Infatti la TARI, così come la TIA e la TARES, rappresenta il corrispettivo pagato dall'utenza per l'erogazione da parte del comune del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti.

Per quanto appena detto si ritiene che per il calcolo del fondo crediti dubbia esigibilità relativo ai residui TARI non possa essere applicata l'eccezione prevista nell'esempio 5 del principio contabile 4/2 poiché la tassa in oggetto ha, di fatto, sostituito una tassa già esistente del tutto analoga sia nei presupposti giuridici che nelle modalità di calcolo del tributo.

Va inoltre rilevato che l'eccezione prevista dall'esempio 5 del principio contabile, per le entrate di nuova istituzione è relativa alla competenza del bilancio e si basa sul presupposto che non esistano elementi significativi per valutare la capacità di riscossione delle risorse. Il principio contabile 4/2, per tali fattispecie, dispone che "per le entrate di nuova istituzione (per le quali non esiste una evidenza storica), nel primo anno la quantificazione del fondo è rimessa alla prudente valutazione degli enti. A decorrere dall'anno successivo, la quantificazione è effettuata con il criterio generale riferito agli anni precedenti".

L'eccezione è prevista dunque per la definizione del fondo crediti dubbia esigibilità in sede di bilancio di previsione e pertanto non è applicabile alla quantificazione del fondo in sede di riaccertamento straordinario dei residui.

Nel caso di specie è di tutta evidenza che l'ente, disponendo di dati contabili riferiti a riscossioni della TIA/TARSU/TARES, sia perfettamente in grado di valutare la capacità di smaltimento di tali residui e quindi l'entità degli accantonamenti da effettuare nel risultato di amministrazione.

Conclusivamente 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 che sottende il principio contabile.

L'ente in sede di contraddittorio ha fornito il prospetto di calcolo relativo al fondo crediti dubbia esigibilità applicando, anche per la TARI, quanto disposto dai principi contabili. In particolare l'ente ha quantificato l'accantonamento relativo al tributo riferito allo smaltimento dei rifiuti considerando complessivamente l'andamento delle riscossioni in conto residui nel quinquennio 2010-2014 della TIA/TARSU/TARES/TARI definendo la percentuale media di riscossione in 62,62 e, conseguentemente, il complementare a 100 in 37,38. Applicando quindi tale percentuale (37,38) al residuo attivo presente in bilancio al 1 gennaio 2015 (pari a 263.735,03 euro) si ottiene un accantonamento minimo, per tale fattispecie, pari a 98.584,15 euro. Considerando tale importo unitamente alle componenti del FCDE riferite alle altre tipologie di entrata quantificate dall'ente in complessivi 78.455,33 euro il fondo crediti dubbia esigibilità si ridefinisce in 145.248,33 euro.

Conseguentemente, l'accantonamento a FCDE che per i nuovi principi contabili è da considerare congruo e che l'ente dovrà accertare nell'ambito del proprio risultato di amministrazione al 1 gennaio 2015 è pari a 145.248,33 euro e quindi superiore a quanto accertato in sede di riaccertamento straordinario dei residui (132.759,58 euro) per 12.488,75 euro.

Inoltre, dall'analisi complessivamente condotta dalla Sezione sulla documentazione relativa alle operazioni di riaccertamento straordinario con particolare riferimento alla definizione della parte vincolata e/o destinata è stata rilevata la non corretta definizione delle quote accertate al 1 gennaio 2015 rispetto a quanto definito in sede di approvazione del rendiconto di gestione. In particolare nell'ambito dell'avanzo di amministrazione accertato dall'ente in sede di rendiconto di gestione 2014 sono state accertati vincoli per 153.674,94 euro e un avanzo vincolato per spese in conto capitale per 81.721,51 euro. Nel risultato di amministrazione accertato dall'ente al 1 gennaio 2015, invece, sono stati definiti vincoli per complessivi 173.766,92 euro e una quota di avanzo destinato a investimenti pari 22.336,52 euro.

Da quanto appena rappresentato emerge quindi che l'ente non ha provveduto a definire correttamente la quota vincolata e destinata al 1 gennaio 2015 rispetto a quanto accertato in sede di rendiconto di gestione 2014 per 39.293,01 euro, importo, questo, determinato dalla differenza fra i complessivi vincoli al 31/12/2014 e quelli costituiti in sede di riaccertamento straordinario dei residui al 1 gennaio 2015, con i valori indicati nel periodo precedente.

Quanto sopra rilevato in merito alla corretta definizione delle componenti del risultato di amministrazione, pur in presenza di un risultato di amministrazione positivo al termine della gestione 2014, costituisce una grave irregolarità contabile, in quanto l'avanzo di amministrazione (quota disponibile) risulta di fatto alimentato da risorse che dovevano essere accantonate per la tutela dei crediti di difficile esazione, da considerarsi pertanto indisponibili e da risorse vincolate al finanziamento generico di investimenti ovvero al finanziamento di specifici

interventi, che risultano distolte dal loro ordinario impiego per essere destinate al finanziamento di spese di diversa natura.

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 che potrebbero prodursi nel caso di eventuale utilizzo dell'avanzo libero per il finanziamento di ulteriori spese di parte corrente.

In sede di contraddittorio l'ente ha specificato di aver proceduto con la delibera di giunta relativa al riaccertamento straordinario dei residui allo svincolo delle quote vincolate del risultato di amministrazione 2014 nonché alla cancellazione del vincolo di generica destinazione agli investimenti escluse le quote finanziate da debito per la somma strettamente necessaria al ripiano del maggior disavanzo al 1 gennaio 2015.

Tale procedura non risulta conforme a quanto disposto dal d.lgs. 118/2011 che al riguardo prevede che, a seguito dell'accertamento di un maggior disavanzo derivante dalle operazioni di riaccertamento, l'ente definisca con apposita delibera di consiglio comunale le modalità e i tempi per il finanziamento di detto disavanzo.

Quanto appena rappresentato in merito alla quantificazione del fondo crediti dubbia esigibilità e delle quote vincolate e destinate rappresentate nel risultato di amministrazione al 1 gennaio 2015 permette di confermare la presenza di un risultato formale positivo che, di fatto, non risulta sufficiente a garantire i fondi accantonati, vincolati e destinati, per cui il risultato di amministrazione da accertare al 1 gennaio 2015 è sostanzialmente negativo per 51.477,42 euro.

Nel dettaglio, a fronte di un avanzo di amministrazione accertato al 31 dicembre 2014 per 350.079,38 euro, i residui attivi e passivi cancellati in quanto non correlati ad obbligazioni giuridiche perfezionate sono risultati rispettivamente pari a 75.385,26 euro e a 54.473,24 euro mentre i residui attivi e passivi cancellati in quanto da reimputare agli esercizi in cui saranno esigibili sono risultati rispettivamente pari a 888.025,22 euro e a 1.233.898,62 euro.

Tali cancellazioni, unitamente alla quantificazione del fondo pluriennale vincolato in 345.873,40 euro, hanno determinato un saldo positivo al 1 gennaio 2015 pari 329.167,36 euro. L'ente avrebbe dovuto inoltre provvedere alla definizione delle quote accantonate (a fondo crediti di dubbia esigibilità per 145.248,33 euro) e alla quantificazione della parte vincolata (per 213.059,93 euro) e destinata ad investimenti (per 22.336,52 euro). Conseguentemente l'ente avrebbe dovuto accertare un disavanzo di amministrazione effettivo pari a 51.477,42 euro.

In conseguenza della diversa quantificazione del disavanzo di amministrazione al 1 gennaio 2015 l'ente dovrà provvedere alla definizione del maggiore disavanzo (c.d. extradeficit) nella misura sopra indicata (51.477,42 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, 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 dell'extradeficit con gli ordinari strumenti previsti dall'art. 188 del TUEL o con le modalità previste 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.

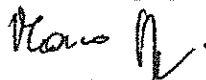
DISPONE

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 21 settembre 2016.

Il relatore
Marco Boncompagni

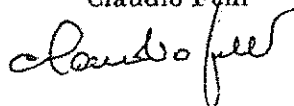


Depositata in segreteria il

22 SET. 2016

Il funzionario preposto al servizio di supporto

Claudio Felli



Il presidente
Roberto Tabbita

