

Del. n. 346/2015/PRSP



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA

composta dai magistrati:

Roberto TABBITA	presidente
Maria Annunziata RUCIRETA	consigliere, relatore
Paolo PELUFFO	consigliere
Nicola BONTEMPO	consigliere
Emilia TRISCIUOGGIO	consigliere
Laura D'AMBROSIO	consigliere
Marco BONCOMPAGNI	consigliere

nell'adunanza del 30 luglio 2015;

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 31 dicembre 2014, n. 266, con la quale è stato approvato il programma di attività della Sezione regionale di controllo per il 2015;

VISTE le "linee-guida" per la redazione delle relazioni inerenti al rendiconto 2013, approvate dalla Sezione delle autonomie con deliberazione 15 aprile 2014, n. 11;

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";

VISTA la nota del 29 settembre 2014, n. 5155, con cui la Sezione ha dato avvio all'inserimento nel sistema S.I.Qu.E.L. dei questionari relativi al rendiconto della gestione finanziaria 2013;

VISTA la relazione pervenuta alla Sezione dall'organo di revisione del Comune di PESCIA (PT) in ordine al rendiconto 2013;

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 22 luglio 2015, prot. 22071 (prot. Sez. di 23 luglio 2015, n. 5028), in relazione alle gravi irregolarità emerse in sede istruttoria ed esposte nella bozza di deliberazione inviata con nota del 14 luglio 2015, prot. n. 4818;

UDITO il relatore, cons. Maria Annunziata Rucireta;

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 rinnovare 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. c), 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, 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 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 2013 del Comune di Pescia, come rappresentato nella relazione dell'organo di revisione e nei prospetti ad essa allegati, evidenzia le seguenti criticità o irregolarità gravi, che danno luogo a specifica pronuncia di accertamento.

R.A. - RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE

A seguito della deliberazione della Sezione del 30 aprile 2013, n. 121, emessa in sede di esame del rendiconto 2011, l'ente ha deciso di aderire alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale ai sensi dell'art. 243-bis del TUEL.

Sulla delibera del Consiglio comunale del 3 giugno 2013, n. 31, di approvazione del piano di riequilibrio per il periodo 2012-2022, la Sezione ha emesso una valutazione di non congruenza (deliberazione del 23 dicembre 2013, n. 278), avverso la quale l'ente ha proposto ricorso alle Sezioni Riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione. Il ricorso è stato accolto con sentenza n. 3/2014/EL.

Le Sezioni riunite, con la citata sentenza n. 3/2014, hanno valutato favorevolmente il piano presentato dall'ente per il periodo 2012-2022 e hanno rideterminato l'entità del disavanzo formale al 31 dicembre 2013 in 2.349.668,20 euro e sostanziale in 3.250.145,24 euro.

La Sezione, in sede di controllo-monitoraggio sul rendiconto 2013 ha individuato la presenza di nuovi elementi che hanno indotto a rideterminare il disavanzo 2013 come di seguito riportato.

Fermo restando il disavanzo di amministrazione 2013 determinato dalle Sezioni riunite in 2.349.668,20 euro, la Sezione ha infatti rilevato la necessità di ricostituire vincoli, nell'ambito del risultato di amministrazione 2013, per 1.035.137,59 euro.

In particolare, l'ammontare dei fondi vincolati da ricostituire è dato da:

- 266.714,10 euro di fondi vincolati relativi al fondo rischi swap e al fondo svalutazione crediti;
- 768.423,49 euro di fondi per il finanziamento di spese in conto capitale. Nell'ambito di tale quantificazione sono stati considerati i vincoli da ricostituire a seguito della revisione straordinaria delle cancellazioni effettuate dall'ente negli anni antecedenti il 2012 per 268.786,74 euro; i vincoli derivanti dalle cancellazioni di residui passivi afferenti la gestione in conto capitale vincolata nel corso del riaccertamento 2013 per 466.636,77 euro, nonché l'ulteriore quota, indicata dall'ente, relativa a maggiori entrate che "devono essere vincolate" per 32.999,98.

Pertanto, secondo la ricostruzione della Sezione, la gestione 2013 si è conclusa con un risultato sostanzialmente negativo, per un importo complessivo di 3.384.805,79 euro.

Per pervenire a tale risultato, la Sezione ha preso atto, in particolare, della quantificazione del risultato di amministrazione formale indicato dall'ente e risultante anche dal rendiconto trasmesso alla Corte dei conti tramite il sistema SIRTEL, pari a -2.349.668,20 euro, della quantificazione dell'avanzo vincolato relativo al fondo svalutazione crediti e al fondo swap, pari a 266.714,10 euro, e della quantificazione dei vincoli da ricostituire derivanti dalle cancellazioni dei residui attivi e passivi effettuate negli anni antecedenti il 2012, pari a 268.786,74 euro (elementi, questi, resi noti dall'ente già in sede di ricorso davanti alle Sezioni Riunite).

In sede di controllo-monitoraggio, la Sezione ha poi proceduto alla verifica di quanto accaduto nel corso della gestione 2013 e ha rilevato che, nell'ambito della gestione residui, le cui risultanze sono pari a 459.200,65 euro (come peraltro comunicato alle Sezioni riunite in occasione del ricorso), sono stati eliminati dal bilancio residui passivi afferenti la "gestione in conto capitale vincolata" per 466.636,77 euro. All'eliminazione di dette poste passive non è corrisposta alcuna cancellazione dei residui attivi ad esse correlate, poiché, probabilmente, le fonti di finanziamento dei residui passivi oggetto di radiazioni erano affluite al bilancio nel corso degli anni precedenti.

L'ente, nel corso del contraddittorio cartolare, ha evidenziato che, nella quantificazione dei vincoli, ha considerato anche le cancellazioni dei residui attivi effettuate nello stesso esercizio. Tali cancellazioni sono state indicate nel questionario come minori residui relativi alla "gestione in conto capitale non vincolata" per 134.032,49 euro. Al riguardo, l'ente ha precisato che le cancellazioni dei residui attivi non avevano "un collegamento diretto con i residui passivi di parte capitale eliminati, stante la vetustà degli accertamenti risalenti fino a 1985".

La Sezione, nel caso di specie, non può non tenere conto di quanto dichiarato dall'ente e, rilevando che le cancellazioni dei residui attivi sono riferite alla gestione non vincolata e quelle dei passivi alla gestione vincolata, ritiene che la compensazione effettuata dall'ente non sia ammissibile.

Preme infatti precisare che la compensazione tra la cancellazione di residui attivi e passivi è ammessa soltanto nel caso in cui esista una correlazione tra l'impegno, oggetto di radiazione, e la propria fonte di finanziamento. In caso contrario la cancellazione di un residuo attivo rappresenta una componente negativa del risultato di amministrazione da considerare come tale nella quantificazione del risultato; invece, la cancellazione di un residuo passivo, rappresentando una componente positiva del risultato d'amministrazione, affluisce nello stesso e deve, poi, essere inserita fra le componenti libere o vincolate in base alla propria natura.

Altrimenti, operando nei termini descritti dall'ente, un elemento negativo (come la cancellazione dei residui attivi) viene destinato alla ricostituzione di un elemento positivo (come il vincolo del risultato di amministrazione), poi utilizzabile per il finanziamento di ulteriori spese in occasione dell'applicazione ai bilanci degli esercizi successivi di detto vincolo.

Come specificato nel paragrafo II.1.1 del documento allegato alla deliberazione n. 171/2014, tale risultato è da considerarsi grave in quanto espressione di situazioni patologiche e contrario ai principi di sana gestione e sostenibilità finanziaria.

In sede di contraddittorio l'ente ha dichiarato di aver proceduto alla ricostituzione dei vincoli derivanti dall'operazione di "revisione straordinaria" delle cancellazioni per 114.752,92 euro nel 2013 e per 154.033,82 euro nel 2014 (per l'importo complessivo di 268.786,74 euro).

In ordine all'ulteriore quota di disavanzo sostanziale emersa in sede di controllo monitoraggio, quantificata in 134.660,55 euro (quale differenza fra il disavanzo quantificato nella sentenza n. 3/2014 - 3.250.145,24 euro - e il disavanzo definito nell'ambito del controllo-monitoraggio - 3.384.805,79 euro -), la Sezione ritiene, tuttavia, necessario che l'ente proceda alla esatta quantificazione del risultato di amministrazione 2013, rettificando i documenti contabili ufficiali, e che disponga gli interventi necessari al finanziamento della quota di disavanzo di amministrazione non coperta dal piano di riequilibrio.

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.

La gestione di cassa, nel triennio 2011/2013, ha evidenziato l'impiego di anticipazioni di tesoreria non rimborsate al termine di ciascun esercizio e di fondi aventi specifica destinazione per spese di parte corrente, non ricostituiti al termine dell'esercizio.

Come specificato nel paragrafo II.1.5 del documento allegato alla deliberazione n. 171/2014, tali circostanze denotano una sostanziale difficoltà nella gestione dei flussi di cassa, con evidenti riflessi sul bilancio dell'ente per i costi dell'esposizione bancaria e connessi rischi per l'equilibrio e la stabilità finanziaria dell'ente.

In sede istruttoria, l'ente ha dichiarato che "al fine di risolvere le criticità della riscossione in modo coordinato con la delibera di G.C. n. 67 del 24.02.2013 è stata avviata la costituzione di un gruppo di lavoro intersettoriale composto da dipendenti dell'ente impegnati a trovare soluzioni operative per incrementare quantitativamente e velocizzare la riscossione di tutte le entrate comunali".

La Sezione ritiene comunque necessaria l'adozione di provvedimenti idonei a ripristinare una corretta gestione finanziaria.

C.I. - CAPACITA' DI INDEBITAMENTO

E' stata rilevata la non corretta quantificazione dello stock del debito di finanziamento nel conto del patrimonio.

L'errata determinazione risulta conseguente alla contabilizzazione dell'anticipazione di liquidità concessa dalla Cassa Depositi e Prestiti ai sensi del D.L. 35/2013 tra le voci di entrata e spesa relative ai mutui e prestiti.

A tale riguardo occorre premettere che l'anticipazione di liquidità è stata prevista dal legislatore al fine di fornire liquidità agli enti locali e consentire agli stessi il pagamento dei debiti certi liquidi ed esigibili al 31 dicembre 2012. La qualificazione fornita dal legislatore è dunque quella di anticipazione di cassa, finalizzata a consentire il superamento di momentanee difficoltà nei pagamenti.

L'operazione di oggetto non doveva dunque costituire una fonte di finanziamento per i bilanci degli enti locali, poiché appunto andava a agevolare il pagamento di spese già impegnate e finanziate con risorse proprie dell'ente.

Nel corso del contraddittorio cartolare, l'ente ha dichiarato di aver operato secondo le indicazioni dal Ministero dell'Economia e delle Finanze nella nota 36140DG/A259/13 del 7 maggio 2013.

In merito alla natura di anticipazione di cassa e non a quella di fonte di finanziamento (indebitamento in senso stretto) è intervenuta la stessa Sezione delle autonomie che, nella deliberazione dell'11 luglio 2014, n. 19, ha sottolineato che "tali risorse hanno sostanzialmente, e non solo formalmente, la natura di anticipazione; diversamente risulterebbe violato l'art. 119, comma 6, Cost." secondo cui gli enti locali possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento. "Trattasi di un'anticipazione di liquidità finalizzata a ricostruire le risorse di cassa

necessarie al pagamento di spese già finanziate”. [...] “Pertanto l’anticipazione non può costituire il finanziamento di una nuova spesa”.

Il legislatore tuttavia non si è espresso circa la contabilizzazione di dette anticipazioni che, secondo quanto chiarito dalla stessa Sezione delle autonomie, doveva essere effettuata in bilancio in modo tale da garantire la neutralità di queste poste sui bilanci degli enti.

Nel caso di specie l’ente ha contabilizzato le anticipazioni di liquidità tra le poste dedicate ai mutui e prestiti, per poi rettificare tale qualificazione in sede di stesura del conto del patrimonio inserendole tra i debiti pluriennali.

Ad avviso della Sezione, più correttamente le poste in oggetto avrebbero dovuto essere contabilizzate (in termini finanziari ed economico-patrimoniali) tra le anticipazioni di cassa, sia per la natura propria dell’operazione sia per garantire la neutralità di tali poste sul bilancio dell’ente.

Quanto complessivamente espresso circa la natura dell’anticipazione di liquidità e la sua corretta rilevazione nella contabilità dell’ente trova conferma nella recente sentenza della Corte costituzionale n. 181/2015.

Come specificato nel paragrafo II.2 del documento allegato alla deliberazione n. 171/2014, il fenomeno rilevato è considerato grave perché viene fornita una rappresentazione non veritiera della consistenza complessiva dell’indebitamento dell’ente.

La Sezione, ritenendo che sussista una distorta rappresentazione dei dati di consuntivo, ne richiede la correzione attraverso l’adozione di apposita delibera consiliare. 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 30 luglio 2015.

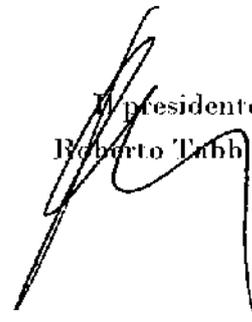
Il relatore

Maria Annunziata Rucirca



Il presidente

Roberto Tabbata



Depositata in segreteria il **5 AGO. 2015**

Il funzionario preposto al servizio di supporto

Claudio Felli

