

Del. n. 168/2017/PRSP



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA

composta dai magistrati:

Roberto TABBITA
Paolo PELUFFO
Nicola BONTEMPO
Mauro NORI
Fabio ALPINI

presidente
consigliere
consigliere
consigliere, relatore
referendario

nell'adunanza del 7 settembre 2017;

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 della Provincia di AREZZO (AR) 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 16 agosto 2017, prot. 180309 in relazione alle gravi irregolarità emerse in sede istruttoria ed esposte nella bozza di deliberazione inviata con nota n. 6991 del 11 agosto 2017;

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 della **provincia di AREZZO (AR)**, 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 ai sensi del D.Lgs. 118/2011, è stata rilevata la non corretta determinazione del Fondo crediti di dubbia esigibilità.

In relazione alla quantificazione del fondo crediti di dubbia esigibilità la Sezione ha rilevato che l'ente, nella determinazione della quota da accantonare al fondo, non ha correttamente applicato quanto disposto dai nuovi principi contabili armonizzati. L'ente, invece di scegliere fra le diverse metodologie indicate nel principio contabile, ha provveduto ad effettuare il computo utilizzando tutte le metodologie di calcolo illustrate nel punto 3.3 del principio contabile applicato alla contabilità finanziaria, indicando poi, come somma congrua da accantonare, la media dei risultati ottenuti. Il Comune, ha provveduto, infatti, sia al calcolo della media semplice dei rapporti annui, sia della media ponderata delle somme di incassi in conto residui di ciascun anno rispetto alla sommatoria dei residui attivi all'inizio di ciascun anno che della media ponderata del rapporto fra incassi in conto residui e i residui attivi all'inizio di ciascun anno del quinquennio, applicando per la suddetta ponderazione pesi pari a 0,35 per ciascuno degli anni del biennio precedente e 0,10 per ciascuno degli anni del primo triennio.

L'ente ha poi deciso, come sopra anticipato, di accantonare nel risultato di amministrazione al 1 gennaio 2015, una quota pari alla media dei risultati ottenuti con i tre metodi di calcolo sopra descritti. Si segnalata inoltre che, anche nell'applicare le singole metodologie previste dal principio contabile, l'ente non ha

correttamente operato sia in relazione ai dati contabili da considerare, sia nel calcolo del complementare a 100 da individuare come quota minima di accantonamento.

In sede di controdeduzioni scritte, inviate in relazione alle gravi irregolarità emerse in sede istruttoria ed esposte nella bozza di deliberazione inviata con nota del 16 agosto 2017, n. 18309, l'ente ha confermato che la procedura di calcolo seguita nel determinare la quota minima da accantonare a FCDE non risulta corretta rispetto a quanto indicato dai principi contabili e che, in sede di rendiconto 2016, ha valutato distintamente i tre metodi indicati dalla normativa, dichiarando di aver "prudenzialmente selezionato il più elevato dei 3 risultati calcolati".

La Sezione, in merito alla metodologia adottata dall'ente, osserva che la stessa non trova alcun fondamento nel principio contabile, poiché quest'ultimo, pur consentendo una certa discrezionalità nella definizione delle entrate da considerare "di dubbia esigibilità", individua in modo puntuale le metodologie da seguire per determinare l'accantonamento al fondo. In particolare il punto b2) dell'allegato tecnico al principio contabile fa espresso rinvio al calcolo della media secondo una delle modalità ivi illustrate e non alla media dei risultati ottenuti dalla loro simultanea applicazione.

La Sezione comunque, sulla base dei dati forniti dall'ente, ha provveduto ad effettuare, in linea con quanto indicato dai principi contabili e seguendo tutte e tre le metodologie previste, una simulazione del corretto calcolo della quota minima di FCDE considerata congrua. Dall'applicazione del primo metodo (media semplice), l'importo minimo ritenuto congruo è risultato pari a 1.206.135,65 euro; dall'applicazione del metodo della prima media ponderata (media ponderata delle somme) l'importo congruo è risultato pari a 1.123.743,97 euro e dall'applicazione del metodo della seconda media ponderata (media ponderata dei rapporti) l'accantonamento necessario è risultato pari a 1.203.515,20 euro. Conseguentemente risulta che, l'accantonamento effettuato dall'ente in sede di riaccertamento straordinario dei residui per il fondo crediti di dubbia esigibilità (pari a € 1.049.449,00) non è sufficiente, in alcun caso, a garantire il minimo ritenuto congruo.

Per quanto complessivamente espresso e per i calcoli simulati dalla Sezione in relazione agli accantonamenti a FCDE da considerare congrui secondo i nuovi principi contabili, l'accantonamento disposto dall'ente in sede di riaccertamento straordinario dei residui risulta inferiore al minimo richiesto.

Conseguentemente, l'errata quantificazione del fondo ha comportato una non corretta determinazione del risultato di amministrazione sostanziale al 1 gennaio 2015.

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 da accantonare per la tutela dei crediti di difficile esazione.

Questo fenomeno comporta una non corretta rappresentazione del risultato di amministrazione, che deve essere adeguato ovvero compensato con apposita delibera degli organi competenti.

Tale correzione è necessaria anche per evitare, replicando l'errato accantonamento, ripercussioni sugli esercizi futuri che potrebbero prodursi nel caso di eventuale utilizzo dell'avanzo libero per il finanziamento di ulteriori spese di parte corrente.

P.S. – PATTO DI STABILITA'

E' stato accertato il mancato rispetto del patto di stabilità interno per il 2014.

In particolare, a fronte di un obiettivo programmato di patto di 8.211.000,00 euro, l'ente ha certificato un saldo finanziario fra entrate finali (65.153.000,00 euro) e spese finali (85.697.000,00 euro) pari a - 20.544.000,00. Il mancato rispetto dell'obiettivo programmatico è causato dal forte squilibrio del saldo di parte capitale dove a fronte di entrate finali del titolo IV di 5.094.000,00 euro sono state registrate spese finali per 25.699.000,00 euro.

In sede di controdeduzioni scritte, inviate in relazione alle gravi irregolarità emerse in sede istruttoria ed esposte nella bozza di deliberazione inviata con nota del 16 agosto 2017, n. 18309, l'ente ha confermato di non essere "riuscito a porre in essere misure sufficienti al rispetto degli obiettivi".

Tale fenomeno è considerato grave in quanto pregiudica il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica ai quali debbono concorrere gli enti locali, in osservanza dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica richiamati dalla legge.

Si rileva a riguardo che le sanzioni finanziarie di cui all'art. 31 comma 26 lettera a) della l. 183/2011, come modificato dal d.l. 78/2015, convertito con modificazioni dalla l. 125/2015, applicate a codesto ente nel successivo esercizio 2015, sono state ridotte fino all'azzeramento, per un importo pari alla spesa sostenuta nell'anno 2014 per edilizia scolastica per effetto di quanto disposto dall'art. 1, comma 164 della legge 107/2015.

La Sezione ritiene comunque necessario che siano intraprese azioni tali da ricondurre la dinamica dei saldi finanziari del bilancio nel quadro definito dalle norme relative al patto di stabilità interno.

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.

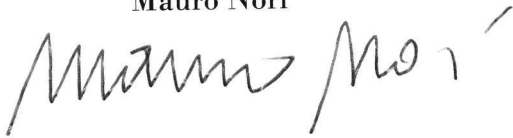
DISPONE

che copia della presente deliberazione sia trasmessa al Consiglio provinciale, al Presidente, all'Organo di revisione dell'ente e, per conoscenza, al Consiglio delle autonomie locali.

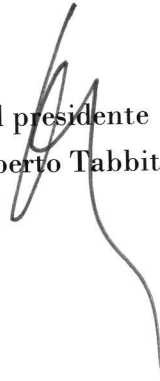
La presente pronuncia è soggetta a obbligo di pubblicazione da parte dell'amministrazione provinciale, ai sensi dell'art. 31 d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 (concernente il "Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche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

Così deciso in Firenze, nell'adunanza del 7 settembre 2017.

Il relatore
Mauro Nori



Il presidente
Roberto Tabbita



Depositata in segreteria il 7 SET. 2017

Il funzionario preposto al servizio di supporto
Claudio Felli

