



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA

composta dai magistrati:

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

nell'adunanza del 6 dicembre 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 **CASCINA (PI)** 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 23 novembre 2016 (prot. Sezione n. 5862/2016), in relazione alle gravi irregolarità emerse in sede istruttoria ed esposte nella bozza di deliberazione inviata con nota n. 5777 del 17 novembre 2016;

UDITO il relatore, cons. Nicola BONTEMPO;

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 non può prescindere dall'esaminare il risultato di amministrazione come 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 **Cascina**, 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 al 31/12/2014 ha chiuso dal punto di vista contabile, con un avanzo di amministrazione di € 1.592.098,00. Tuttavia, tale avanzo non è sufficiente a ricostituire i fondi vincolati, per spese in conto capitale e accantonate (1.856.263,35) per cui il risultato di amministrazione al termine dell'esercizio 2014 è sostanzialmente negativo per € 264.165,35.

In sede istruttoria, infatti, è stato rilevato che l'ente non ha correttamente definito le poste per spese in conto capitale al termine dell'esercizio 2014 non avendo considerato la componente da accantonare definita nell'ambito del rendiconto 2013 pari a € 506.000 nei vincoli da riportare anche sul nuovo esercizio. Considerando anche tali risorse da accantonare che derivano dal rendiconto 2013 la quota libera di avanzo libero 2014 (€. 241.834,65) non è sufficiente a ricostituire tali vincoli e per la differenza si determina un disavanzo sostanziale per € 264.165,35. Nelle controdeduzioni l'ente ha dichiarato "questo Ente, come già evidenziato, ha però prontamente predisposto le misure correttive necessarie e con deliberazione del Consiglio Comunale n. 28 del 21 luglio 2015 ha approvato la copertura del disavanzo sostanziale 2013,

imputando lo stesso sul triennio 2015-2017. Nell'esercizio 2015 le risultanze del Rendiconto evidenziano la copertura della quota di competenza dell'anno ed il bilancio di previsione 2016 è stato predisposto considerando tale importo. Si ritiene dunque che non sia necessario riapprovare formalmente il Conto Consuntivo 2014, perché, nella sostanza, l'Ente ha adottato tutti i provvedimenti necessari per intervenire sull'irregolarità riscontrata”.

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.

Inoltre, a seguito delle operazioni di riaccertamento straordinario dei residui effettuato ai sensi del D.Lgs. 118/2011, la Sezione ha rilevato la non corretta determinazione del: Fondo crediti dubbia esigibilità.

In relazione alla quantificazione del FCDE, la Sezione ha rilevato che per il calcolo l'ente ha preso a riferimento i residui e i relativi incassi del quinquennio 2009/2013 diversamente da quanto espresso nel principio contabile che al punto b2) che dispone di prendere in considerazione “l'importo dei residui attivi all'inizio di ogni anno degli ultimi cinque esercizi”.

L'accantonamento al FCDE risulta pertanto definito non conforme a quanto previsto nei principi contabili.

L'ente, inoltre come dettagliatamente rappresentato nei documenti forniti alla Sezione a seguito di richiesta istruttoria, ha specificato che, in merito alla tassa rifiuti, nel periodo 2005 – 2012 il servizio è stato svolto in regime di TIA senza pertanto rilevare ai fini del bilancio dell'Ente. Essendo poi necessario definire il grado di realizzo medio dei residui per la successiva quantificazione del FCDE, l'Ente si è avvalso delle informazioni contabili fornite dal soggetto gestore del servizio che ha attestato una percentuale di insolvenza media, nel quinquennio 2006 – 2010, dell'8,50 per cento. Tali informazioni sono state integrate con il rapporto tra incassi e accertamenti relativi agli esercizi 2013 – 2014 e utilizzate dall'Ente per valutare la percentuale di insolvenza del 18 per cento applicata al residuo iniziale.

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

Dai chiarimenti forniti dall'ente è emerso dunque che per la tassa rifiuti la diversa metodologia è stata adottata poiché l'ente ha considerato la tassa rifiuti come una tassa di nuova istituzione inoltre l'entità dell'accantonamento è stata calcolata considerando la capacità di riscossione della competenza e non quella ben diversa delle poste mantenute a residuo.

Dagli elementi appena rappresentati emerge chiaramente che l'ente per la definizione della quota effettiva da accantonare nell'ambito del risultato di amministrazione si è discostato dal metodo di calcolo previsto dal principio contabile.

Nel merito della metodologia seguita dall'ente occorre preliminarmente chiarire che la “tassa rifiuti” (c.d. TARI) è stata introdotta dalla legge di stabilità 2014 per l'anno, 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 4/2 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, nello specifico, alla quantificazione del fondo in sede di riaccertamento straordinario dei residui come del resto a consuntivo.

Analizzando comunque il calcolo presentato, del FCDE la sezione ritiene che sia stata accantonata una quota non sufficiente a garantire il minimo considerato congruo in base ai nuovi principi contabili. Dai dati desunti dal prospetto inviato dall’ente in allegato al questionario al bilancio di previsione 2015, prospetto 4.4.2 risulta che al 1 gennaio 2014 i residui per Tari-Tarsu e Tia ammontano ad € 2.761.681,26; considerando che l’ente ha fatto registrare una percentuale di riscossione dei residui del 40,96 per cento, avrebbe dovuto accantonare il complementare 100 (pari al 59,04) del totale residui pari ad € 1.630.496,59. Al contrario l’ente ha proceduto ad un accantonamento del 18,10 per cento che non appare adeguato e motivato anche perché come dichiarato dalla stessa amministrazione “è stata effettuata la valutazione della gestione effettiva di tale entrata negli esercizi 2013 e 2014, verificando il rapporto percentuale tra l’incassato e l’accertato di tali esercizi che ha dato una percentuale di insolvenza del 18,14 per cento”. Nel calcolo della percentuale di accantonamento l’ente non ha tenuto conto del rapporto tra incassi in conto residui e residui iniziali ma ha tenuto conto anche degli incassi in conto competenza.

Nelle controdeduzioni l’ente ha confermato che quanto già espresso in istruttoria in merito al fatto che la Tari debba essere considerata una entrata di nuova istituzione “la stessa, pur essendo effettivamente una continuazione giuridica della Tarsu/Tia, dall’esercizio 2005 al 2012 non è stata inserita in bilancio, in quanto entrata di competenza di un soggetto terzo. Si ritiene che la definizione di "entrata di nuova istituzione", di cui al principio contabile applicato 4/2, possa essere interpretata anche come nuovo inserimento in bilancio di un'entrata prima non prevista”.

Complessivamente il FCDE ritenuto congruo dalla Sezione ricostruito sulla base dei dati desunti dal prospetto inviato dall’ente in allegato al questionario al bilancio di previsione 2015, prospetto 4.4.2, ammonta ad € 2.151.334,51 con una differenza rispetto a quanto accantonato dall’ente di € 964.491,99.

Al contempo, la corretta definizione del FCDE da accantonare, comporta un aumento del disavanzo sostanziale al 1/01/2015 già accertato e conseguente extra deficit, stante l’assenza di risorse libere al 1 gennaio 2015 così come rideterminato dalla Sezione.

3.a A seguito dell’istruttoria condotta dalla Sezione sul risultato di amministrazione al 31 dicembre 2014, che ha evidenziato una non corretta definizione delle poste vincolate derivanti dall’esercizio precedente, e conseguentemente le poste vincolate e/o destinate si ridefiniscono in complessivi € 4.009.319,77. Si conferma la non corretta determinazione delle poste vincolate e destinate nel risultato accertato al 1 gennaio 2015 e la quantificazione del disavanzo effettivo alla stessa data per la parte relativa alle poste vincolate e destinate in € 473.615,95.

Tenendo conto del ricalcolo del FCDE la sezione stima il disavanzo sostanziale complessivo dell’ente in €1.438.107,06 di cui 473.615,95 derivanti dalla corretta apposizione dei vincoli ed € 964.491,11 dalla rideterminazione del FCDE.

Quanto appena rappresentato in merito alla quantificazione del fondo crediti dubbia esigibilità e il complessivo esame delle operazioni di riaccertamento straordinario dei residui effettuato ai

sensi del D.Lgs. 118/2011, conducono all'accertamento di un disavanzo di amministrazione al 1 gennaio 2015 pari a € 1.438.107,06.

Nel dettaglio, a fronte di un avanzo di amministrazione accertato al 31 dicembre 2014 per € 1.592.098,00, residui attivi e passivi cancellati in quanto non correlati ad obbligazioni giuridiche perfezionate sono risultati rispettivamente pari a € 1.319.738,74 e a € 4.473.732,01 mentre i residui attivi e passivi cancellati in quanto da reimputare agli esercizi in cui saranno esigibili sono risultati pari a € 623.080,70 e a € 2.331.788,49

Tali cancellazioni, unitamente alla presenza di un fondo pluriennale vincolato pari a € 1.708.707,79, hanno determinato un saldo positivo al 1 gennaio 2015 di € 4.746.091,27. L'ente ha inoltre provveduto alla definizione delle quote accantonate (a fondo crediti di dubbia esigibilità per € 1.186.843,40) e alla quantificazione della parte vincolata (per € 3.181.269,33) e destinata agli investimenti (322.050,44), accertando un avanzo di amministrazione effettivo pari a € 32.384,05.

La corretta determinazione delle risorse destinate e vincolate in € 4.009.319,77 e del fondo crediti di dubbia esigibilità in € 2.151.334,51, impone però la rideterminazione del saldo finanziario portando all'accertamento di un disavanzo di amministrazione effettivo pari a € 1.438.107,06.

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 complessivamente rilevato, ritiene necessaria l'adozione di idonee misure correttive, ai fini del ripristino di una corretta gestione finanziaria. Nello specifico l'ente dovrà provvedere, oltreché alla rettifica del risultato di amministrazione sopra richiesta, al finanziamento del disavanzo di amministrazione con gli ordinari strumenti previsti dall'art. 188 del TUEL (per l'importo del disavanzo già presente al 31 dicembre 2014 pari ad € 264.165,35.) ovvero, in riferimento all'extradeficit, (stimato dalla Sezione in € 1.173.941,71) 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.

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 ed all'Organo di revisione del comune di Cascina (PI) 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 6 dicembre 2016.

Il relatore Il presidente
f.to Nicola Bontempo f.to Roberto Tabbita

Depositata in segreteria il 6 dicembre 2016

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