



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA

composta dai magistrati:

Gaetano D'AURIA
Paolo PELUFFO
Emilia TRISCIUOGGIO
Laura D'AMBROSIO
Marco BONCOMPAGNI

presidente
consigliere, relatore
consigliere
consigliere
consigliere

nell'adunanza del 22 luglio 2014;

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 legge 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;

VISTO l'art. 6, comma 2, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149;

VISTA la propria deliberazione 28 marzo 2014, n. 9, con la quale è stato approvato il programma di attività della Sezione regionale di controllo per il 2014;

VISTE le "linee-guida" per la redazione delle relazioni inerenti al rendiconto 2012, approvate dalla Sezione delle autonomie con deliberazione 12 luglio 2013, n. 18;

VISTA la deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Toscana 9 dicembre 2013, n. 279, con la quale sono stati approvati i "criteri per l'esame dei rendiconti degli enti locali relativi all'esercizio finanziario 2012";

VISTA la nota del 29 novembre 2013, n. 6027, con cui la Sezione ha dato avvio all'inserimento nel sistema S.I.Qu.E.L. dei questionari relativi al rendiconto della gestione finanziaria 2012;

VISTA la relazione pervenuta alla Sezione dall'organo di revisione del Comune di **PIAZZA AL SERCHIO (LU)** in ordine al rendiconto 2012;

ESAMINATI la documentazione pervenuta, le osservazioni formulate e gli elementi emersi nell'istruttoria condotta con il supporto del competente settore della Sezione di controllo;

TENUTO CONTO delle osservazioni e delucidazioni che l'ente ha prodotto, con nota dell'11 luglio 2014 n. 2540, in relazione alle gravi irregolarità emerse in sede istruttoria ed esposte nella bozza di deliberazione inviata con nota dell'8 luglio 2014 n. 3877;

UDITO il relatore, cons. Paolo Peluffo;

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 del TUEL, introdotto dall'art. 3, comma 1, lett. e), del 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 9 dicembre 2013, n. 279, i criteri per l'esame dei rendiconti degli enti locali relativi all'esercizio finanziario 2012;

- che, come chiarito nel citato documento, 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 nel citato documento, 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. 279/2013. 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 2012 del Comune di Piazza al Serchio (LU), 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.

Ai sensi dell'art. 148-bis del TUEL, introdotto dall'art. 3, comma 1, lett. e), del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla l. 7 dicembre 2012, n. 213, l'ente dovrà adottare entro sessanta giorni le consequenziali misure correttive, ai fini del successivo esercizio dell'attività di controllo spettante a questa Sezione.

R.A. - RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE

Dall'esame istruttorio condotto sul rendiconto 2012, è emerso che l'ente non ha proceduto ad effettuare in bilancio la corretta e integrale contabilizzazione delle movimentazioni relative all'anticipazione di tesoreria.

Come specificato nel paragrafo II.1.2 del documento allegato alla deliberazione n. 279/2013, il fenomeno rilevato è considerato grave irregolarità in quanto determina, oltre all'inosservanza dei principi contabili di attendibilità, veridicità e integrità del bilancio, anche violazioni in merito alla gestione dei flussi di cassa e alla loro verificabilità.

E' stata inoltre rilevata la presenza consistente di residui attivi vetusti dei titoli I e III. Più precisamente, i residui di tali titoli, costituiti in anni precedenti il 2008, risultano pari a 266.082,00 euro e quindi superiori al 18 per cento (sono esattamente pari al 55,51) in rapporto a quelli relativi agli esercizi 2011 e precedenti.

Come specificato nel paragrafo II.1.5 del documento allegato alla deliberazione n. 279/2013, il superamento della menzionata soglia del 18 per cento è considerato - dalla giurisprudenza della Sezione - una grave irregolarità in quanto solleva forti dubbi sulla veridicità e sull'attendibilità delle partite conservate nella gestione residui e, conseguentemente, del risultato di amministrazione. Pur considerando l'accantonamento nel fondo svalutazione crediti, che risulta vincolato nel risultato di amministrazione nella misura di 14.989,87 euro, la vetustà dei residui attivi e la loro elevata incidenza percentuale, comporta un potenziale rischio per la tenuta degli equilibri di bilancio dell'ente degli esercizi successivi.

La gestione di cassa, nel triennio 2010/2012, ha evidenziato l'impiego di anticipazioni di tesoreria non rimborsate al termine dell'esercizio e/o di fondi aventi specifica destinazione per spese di parte corrente, non ricostituiti al termine dell'esercizio. Lo scoperto per anticipazioni di tesoreria è infatti risultato pari a 296.674,42 nel 2012 mentre i fondi da ricostituire al termine dell'esercizio sono stati quantificati in 538.691,69 nel 2011 e 375.157,86 euro nel 2012. Per l'esercizio 2010 la presenza del fenomeno risulta confermata anche se non vengono forniti i dati.

Come specificato nel paragrafo II.1.5 del documento allegato alla deliberazione n. 279/2013, tali circostanze denotano una sostanziale difficoltà nella gestione dei flussi di cassa, con evidenti riflessi sul bilancio dell'ente per i costi connessi

all'esposizione bancaria e connessi rischi per l'equilibrio e la stabilità finanziaria dell'ente.

L'organo di revisione ha attestato che lo scoperto per anticipazioni di cassa, a chiusura dell'esercizio, unitamente ai fondi aventi specifica destinazione, impiegati per spese correnti e non ricostituiti al termine dell'esercizio in esame, non rientra nei limiti previsti dall'art. 222 TUEL. Tale dichiarazione trova conferma nell'esame dei dati segnati.

Come specificato nel paragrafo II.1.5 del documento allegato alla deliberazione n. 279/2013, tale fenomeno è considerato una grave irregolarità in quanto, oltre a costituire una violazione dei limiti stabiliti dalla legge, denota una sostanziale difficoltà nella gestione dei flussi di cassa, con evidenti riflessi sul bilancio per i costi connessi all'esposizione bancaria e con rischi per l'equilibrio e la stabilità finanziaria dell'ente.

In sede di contraddittorio l'ente ha dichiarato che le difficoltà riscontrate nella gestione di cassa sono da riferire alla lenta riscossione di alcune entrate e al contempo alla necessità di affrontare spese relative a servizi indispensabili, spesso rese più consistenti rispetto ad altre realtà anche a causa delle caratteristiche territoriali del comune. L'ente comunque conferma la volontà di riportare la gestione di cassa in equilibrio anche attraverso una serie di azioni volte a garantire la riscossione dei crediti nei confronti di Gaia Spa e dei ruoli relativi alla TARSU e all'ICI.

Le problematiche riferite alla cassa (non corretta contabilizzazione delle anticipazioni di tesoreria, scoperto delle stesse al termine dell'esercizio e superamento del limite di legge) e alla vetustà dei residui attivi sono state rilevate dalla Sezione con specifica pronuncia (deliberazione n. 108 del 23 aprile 2013), emessa in sede di esame del rendiconto 2011.

In relazione a tale pronuncia specifica la Sezione, con deliberazione n. 263 del 29 luglio 2013, ha preso atto dei provvedimenti assunti in relazione alla gestione di cassa, in quanto indicativi di un percorso di rimozione delle irregolarità rilevate, ma ha al contempo ritenuto non idonei i provvedimenti relativi ai residui attivi vetusti poiché gli stessi non evidenziavano una prospettiva di miglioramento o quantomeno di salvaguardia attraverso la costituzione del fondo svalutazione crediti. A questo ultimo aspetto l'ente ha in parte posto rimedio, in sede di approvazione del rendiconto 2012, vincolando una quota dell'avanzo accertato per le necessità dettate dalla svalutazione dei crediti.

La Sezione, dunque, constatato il permanere anche sulla gestione 2012 delle irregolarità rilevate nel precedente esercizio e preso atto del percorso intrapreso per la positiva soluzione di alcune delle problematiche emerse, richiede che vengano portati a compimento, con atti di indirizzo e di gestione, i provvedimenti già segnalati al fine del ripristino di una regolare gestione finanziaria e che l'ente intraprenda un percorso decisivo anche nella soluzione delle persistenti difficoltà nella gestione dei residui attivi.

C.I. - CAPACITA' DI INDEBITAMENTO

E' stato accertato il superamento del limite previsto dall'art. 204 TUEL, con una incidenza percentuale pari al 8,959.

In particolare, il debito complessivo dell'ente risulta nel 2012 di 4.105.469,75 euro. Tale stock di debito produce oneri finanziari complessivi nel 2012 per 196.839,97 euro a fronte di entrate correnti dell'esercizio 2010 pari a 2.197.184,48 euro.

Come specificato nel paragrafo II.2 del documento allegato alla deliberazione n. 279/2013, tale fenomeno, anche in assenza di nuovo mutuo, costituisce una grave irregolarità in relazione ai principi di sana gestione finanziaria e alla luce delle attuali disposizioni normative, volte a ricondurre la dinamica di crescita del debito agli obiettivi di finanza pubblica.

La stessa situazione è stata rilevata dalla Sezione con specifica pronuncia (deliberazione n. 394 del 27 novembre 2012), emessa in sede di esame del bilancio di previsione 2012.

Dall'esame delle informazioni desunte dal questionario sul rendiconto 2012, si è reso possibile inoltre valutare il peso che complessivamente grava sul bilancio corrente a seguito delle operazioni di indebitamento.

Nel caso specifico, se si considera l'intera rata dei prestiti che l'ente annualmente è tenuto a rimborsare, si ottiene una percentuale di incidenza sulle entrate correnti pari al 20,41 per cento.

Infatti lo stock di debito (come sopra quantificato) produce oneri finanziari complessivi per 196.839,97 euro, che vanno a sommarsi al rimborso della quota capitale annuale pari a 286.691,69 euro, determinando così un'incidenza sulle entrate correnti dell'esercizio 2012 (che sono pari a 2.368.572,35 euro) nei termini sopra rappresentati.

Tale rapporto percentuale, che è superiore al livello considerato critico dalla Sezione (20 per cento), indica un'eccessiva rigidità strutturale del bilancio dell'ente; fenomeno, questo, che, come specificato nel paragrafo II.2 del documento allegato alla deliberazione n. 279/2013, è da considerarsi grave, in quanto costituisce un pregiudizio per gli equilibri di bilancio e la stabilità finanziaria dell'ente nel lungo periodo.

Le problematiche riferite alla elevata incidenza dell'indebitamento sul bilancio corrente è stata rilevata dalla Sezione con specifica pronuncia (deliberazione n. 108 del 23 aprile 2013), emessa in sede di esame del rendiconto 2011.

In relazione a tale pronuncia specifica la Sezione, con deliberazione n. 263 del 29 luglio 2013, ha valutato l'inottemperanza dell'ente all'obbligo di adottare e trasmettere i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità rilevate in relazione alla sostenibilità dell'indebitamento.

In sede di contraddittorio l'ente ha segnalato un miglioramento dei parametri dell'indebitamento a decorrere dall'esercizio 2013, anche a causa della mancata attivazione di nuovi prestiti.

La Sezione ritiene comunque necessaria l'adozione di provvedimenti idonei a garantire il rientro delle percentuali di indebitamento entro i limiti fissati dal TUEL e a ripristinare una corretta gestione finanziaria dell'ente, con la riconduzione a livello fisiologico del menzionato rapporto percentuale tra la rata annuale del debito e le entrate correnti.

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.

Così deciso in Firenze, nell'adunanza del 22 luglio 2014.

Il relatore
f.to Paolo Peluffo

Il presidente
f.to Gaetano D'Auria

Depositata in segreteria il 30 luglio 2014

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