

Del. n. 206/2016/PRSP



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 16 novembre 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 con la quale sono stati confermati i "criteri per l'esame dei rendiconti degli enti locali relativi all'esercizio finanziario 2013" indicati nella deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Toscana 25 settembre 2014, n. 171;

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;

VISTI gli adempimenti relativi alle operazioni di 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 GROSSETO (GR) in ordine al rendiconto 2014;

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 dell'8 novembre 2016, n. 126750 (pervenuta alla Sezione in pari data, prot. 5663), in relazione alle gravi irregolarità emerse in sede istruttoria ed esposte nella bozza di deliberazione inviata con nota n. 5591 del 3 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 una fase, da effettuare al 1 gennaio 2015, di 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 definiti da ultimo con la 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 sulla fase di riaccertamento straordinario dei residui e la conseguente rideterminazione del risultato di amministrazione, per le caratteristiche peculiari del controllo monitoraggio, si basa sui dati contabili sinteticamente rappresentati nel questionario e nella documentazione acquisita agli atti, prescindendo da una analisi dei dati e fatti gestionali sottostanti, dalle modalità seguite nonché dalle valutazioni effettuate dall'ente nella fase di riaccertamento, che 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 **GROSSETO (GR)**, come rappresentato nella relazione dell'organo di revisione e 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 ha chiuso, dal punto di vista contabile, con un avanzo di amministrazione al 31/12/2014 pari a 4.430.471,23 euro.

A seguito delle operazioni di riaccertamento straordinario dei residui effettuato ai sensi del D.Lgs. 118/2011, pur in presenza di un risultato formale positivo (€ 4.320.126,87), è stato accertato un disavanzo sostanziale di amministrazione al 1 gennaio 2015 pari a € 16.969.332,88, come risultante dall'allegato 5/2 alla riga "totale parte disponibile" (allegato alla delibera della Giunta comunale del 29 maggio 2015, n. 214).

Nel dettaglio, a fronte di un avanzo di amministrazione accertato al 31 dicembre 2014 per € 4.430.471,23, i residui attivi e passivi cancellati in quanto non correlati ad obbligazioni giuridiche perfezionate sono risultati rispettivamente pari a € 832.489,03 e a € 959.252,16 mentre i residui attivi e passivi cancellati in quanto da reimputare agli esercizi in cui saranno esigibili sono risultati rispettivamente pari a € 5.514.889,14 e a € 17.980.989,03.

Tali cancellazioni, unitamente alla quantificazione del fondo pluriennale vincolato in € 12.703.207,38, hanno determinato un saldo formale positivo al 1 gennaio 2015 pari 4.320.126,87. L'ente ha inoltre provveduto alla definizione delle quote vincolate (per € 1.528.873,33), della quota accantonata a fondo crediti di dubbia esigibilità (per € 16.762.390,22) e della parte destinata ad investimenti (per € 2.998.196,20), accertando un disavanzo di amministrazione effettivo di € 16.969.332,88.

In conseguenza della quantificazione del disavanzo sostanziale di amministrazione l'ente ha provveduto, per l'importo corrispondente al disavanzo accertato al 1/01/2015, alla definizione dell'extradeficit prevedendone, ai sensi di quanto disposto dalla vigente normativa, il ripiano in trenta rate costanti (delibera consiliare del 10 luglio 2015, n. 62).

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 3 novembre 2016, n. 5591, l'Ente ha confermato il disavanzo di amministrazione accertato al 1 gennaio 2015 di €. 16.969.332,88, anticipando, inoltre, che l'Amministrazione ha provveduto alla definizione delle modalità di finanziamento del disavanzo stesso attraverso apposita delibera di Consiglio (n. 62 del 10 luglio 2015) che prevede la completa copertura del deficit entro l'anno 2044.

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 finanziare il disavanzo di amministrazione o con gli ordinari strumenti previsti dall'art. 188 del TUEL o, per l'extradeficit, con le modalità di cui al D.M. 2 aprile 2015, e nell'arco di tempo e con le modalità individuate nella apposita delibera del Consiglio comunale.

La Sezione richiama, inoltre, l'ente ha porre attenzione al corretto e completo accantonamento del FCDE rispetto all'importo "minimo" che per i nuovi principi contabili è da considerarsi congruo.

Dall'esame del questionario sul rendiconto 2014 è emerso che gli impegni assunti nell'esercizio non sono stati contenuti nei limiti disposti dall'art. 6, commi da 7 a 10 e commi da 12 a 14, del d.l. n. 78/2010, convertito dalla l. 122/2010 e ss.mm. Per le seguenti tipologie di spesa, infatti, non risultano adottate le riduzioni di legge:

- Studi e consulenze (riduzione dell'84%). Gli impegni di spesa risultano ridotti del 79,71 % rispetto al rendiconto 2009.

- Relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza (riduzione dell'80%). Gli impegni di spesa risultano ridotti del 68,27% rispetto al rendiconto 2009.

A fronte del superamento del limite di legge previsto per le tipologie di spesa sopra indicate, i maggiori impegni assunti non sono stati compensati da corrispondenti riduzioni di altre voci di spesa.

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.

In sede di controdeduzioni scritte l'Ente non ha indicato osservazioni e delucidazioni in merito a tale irregolarità.

La Sezione ritiene pertanto necessario che siano intraprese azioni tali da ricondurre la dinamica delle voci di spesa nel quadro definito dalle norme relative al contenimento della spesa.

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.

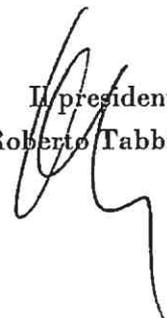
La presente pronuncia è soggetta a obbligo di pubblicazione da parte del Comune, ai sensi dell'art. 31 d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 (concernente il "Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni").

Così deciso in Firenze, nell'adunanza del 16 novembre 2016

Il relatore
Nicola Bontempo



Il presidente
Roberto Tabbita



Depositata in segreteria il **17 NOV. 2016**
Il funzionario preposto al servizio di supporto

Claudio Felli
