



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA

composta dai magistrati:

Gaetano D'AURIA	presidente
Paolo PELUFFO	consigliere
Emilia TRISCIUOGLIO	consigliere
Laura D'AMBROSIO	consigliere
Marco BONCOMPAGNI	consigliere, relatore

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 PIOMBINO (LI)** in ordine al rendiconto 2012;

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 luglio 2014, in relazione alle gravi irregolarità emerse in sede istruttoria ed esposte nella bozza di deliberazione inviata con nota del 10 luglio 2014, n. 3933;

UDITO il relatore, cons. Marco Boncompagni;

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 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 Piombino (LI), 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

La gestione complessiva ha chiuso, dal punto di vista contabile, con un avanzo di amministrazione pari a 391.908,13 euro. Tuttavia, tale avanzo non è sufficiente a ricostituire i fondi vincolati, per cui il risultato di amministrazione è sostanzialmente negativo per 1.462.347,68 euro.

In sede istruttoria, infatti, è stato rilevato che, a fronte dell'eliminazione di residui passivi di parte corrente della gestione vincolata, non compensati dall'equivalente eliminazione del residuo attivo, l'ente non ha provveduto a vincolare la corrispondente quota di avanzo realizzato per 64.045,52 euro. A ciò si devono aggiungere il mancato rispetto, in sede di applicazione dell'avanzo di amministrazione 2011 delle quote vincolate ad investimenti, per complessivi 1.209.442,85 euro e il mancato mantenimento del vincolo riferito al fondo svalutazione crediti nella misura minima prevista dall'art. 6, comma 17, del d.l. n. 95/2012, convertito dalla legge 7 agosto 2012 n. 135 per 287.757,26 euro.

Pertanto, la quota libera di avanzo di amministrazione 2012, pari a 98.897,95 euro, non è sufficiente a ricostituire tali vincoli, ammontanti a complessivi 1.462.347,68 euro.

Come specificato nel paragrafo II.1.1 del documento allegato alla deliberazione n. 279/2013, 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 infatti, 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.

Pertanto, sussistendo "di fatto" un disavanzo di amministrazione, la Sezione ritiene necessaria l'adozione di provvedimenti idonei a ripristinare, nei termini suddetti, una corretta gestione finanziaria.

Da quanto attestato dall'organo di revisione e 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 dei flussi di cassa relativi alle entrate a specifica destinazione, come previsto dall'art. 180 del TUEL per le modalità di riscossione, e dall'art. 195 del TUEL per il loro successivo utilizzo. Dal questionario si rileva l'assenza di una contabilizzazione delle entrate vincolate e conseguentemente, né il tesoriere né l'ente, hanno contezza del fenomeno.

Tale metodologia contabile non permette quindi di definire l'ammontare complessivo delle entrate vincolate nella destinazione e l'eventuale loro impiego per il pagamento di spese correnti nel corso del 2012 ai sensi dell'art. 195 del TUEL. Le difficoltà di quantificazione sopra indicate non consentono inoltre la valutazione del rispetto dell'art. 222 del TUEL.

La grave irregolarità sopra rilevata comporta, inoltre, una non corretta rappresentazione del fondo di cassa nel conto presentato dal tesoriere dell'ente e allegato al rendiconto della gestione 2012 di cui all'art. 226 del TUEL.

Come specificato per le anticipazioni di cassa nel paragrafo II.1.2 del documento allegato alla deliberazione n. 279/2013, il fenomeno rilevato 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.

La Sezione, in merito, richiede che vengano portati a compimento provvedimenti adeguati a garantire una puntuale e affidabile rilevazione delle poste vincolate nell'ambito della gestione di cassa. In assenza di tale corretta gestione di cassa, infatti, non solo si avrebbe una rappresentazione non veritiera delle effettive consistenze di cassa, ma, soprattutto, non verrebbero alla luce situazioni di precarietà del bilancio quali quelle che conseguono al ripetuto o costante utilizzo di fondi vincolati per il pagamento di spese correnti, sintomo evidente dell'impossibilità di finanziare le spese ordinarie con le risorse destinate alla generalità del bilancio.

E' stata inoltre rilevata la mancata conciliazione del conto del tesoriere con le scritture contabili dell'ente. In particolare l'organo di revisione, nel questionario oggetto di esame, ha attestato che il disallineamento è dovuto ad errori del servizio di tesoreria, rilevati peraltro sia dell'ente che dal collegio dei revisori nell'ambito delle verifiche trimestrali di cassa. Tuttavia, tale fenomeno, non è stato oggetto di correzione né nel corso della gestione né in sede di rendiconto di gestione.

Come specificato nel paragrafo II.1.2 del documento allegato alla deliberazione n. 279/2013, il fenomeno rilevato è considerato grave in sé, perché viene rendicontato un risultato di amministrazione non veritiero, ma soprattutto per gli effetti che esso può produrre sui bilanci degli esercizi successivi, se e nella misura in cui tale risultato sia stato reimpiegato nelle gestioni successive.

Al riguardo l'ente, in sede di controdeduzioni, ha dichiarato che tale grave irregolarità è da imputarsi alla gestione del servizio di tesoreria in quanto, a fronte di reversali debitamente inviate dal comune, il tesoriere non ha operato i corrispondenti movimenti di cassa. Si sono quindi verificati, a detta dell'ente, mancati prelevamenti dai conti correnti del comune strumentali per la gestione di cassa, in particolare relativi alla gestione economica, alla riscossione di proventi di servizi, come pure il mancato riversamento sul conto di tesoreria unica.

La Sezione, ritenendo che sussista una distorta rappresentazione dei dati di consuntivo e degli equilibri interni di bilancio, alla luce anche della considerazione che l'ente al riguardo non ha proceduto alla rettifica dei dati di bilancio, ne richiede la correzione attraverso l'adozione di apposita delibera consiliare.

Tale atto dovrà aver riguardo non solo alla corretta determinazione del risultato di amministrazione dell'esercizio considerato, ma anche ai necessari aggiustamenti dei bilanci degli esercizi successivi, per gli effetti che su questi si sono prodotti, nonché per l'eventuale finanziamento delle spese che in tali esercizi sono state garantite con le quote di avanzo non correttamente accertate al termine della gestione 2012.

L'ente dovrà, altresì, provvedere alla rideterminazione delle risultanze del patto di stabilità interno per gli effetti ivi conseguenti.

E' stata 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 elevati (superiori al 18 per cento ed esattamente pari al 24,89 per cento) in rapporto agli stessi residui 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. Ciò comporta un potenziale rischio per la tenuta degli equilibri di bilancio dell'ente degli esercizi successivi.

E' stato rilevato il mancato accantonamento, nell'ambito del risultato di amministrazione 2012, del fondo svalutazione crediti, nella misura di almeno il 25 per cento dei residui riferiti al titolo I e III dell'entrata, aventi anzianità superiore a cinque anni, come disposto dall'art. 6, comma 17, del d.l. n. 95/2012, convertito dalla legge 7 agosto 2012 n. 135.

Come specificato nel paragrafo II.1.5 del documento allegato alla deliberazione n. 279/2013, tale fenomeno è considerato grave in quanto, oltre a costituire una violazione di legge, pregiudica il mantenimento dell'equilibrio finanziario nel lungo periodo. A fronte, infatti, di residui attivi vetusti e, quindi, incerti nell'effettiva realizzazione, la mancata adozione di adeguate cautele espone l'ente ad una situazione di precarietà, che potrebbe degenerare in squilibrio finanziario al momento in cui emergesse l'irrealizzabilità della riscossione.

In sede di controdeduzioni l'ente ha dichiarato di aver provveduto con atto consiliare di variazione di bilancio n. 95/2012 alla valutazione e contestuale costituzione dello stanziamento del fondo svalutazione crediti per 20.600,00 euro, in gran parte utilizzato in sede di rendiconto per far fronte all'eliminazione di residui attivi.

Si ritiene, al riguardo, che l'ente non ha provveduto a mantenere vincolate, nell'ambito dell'avanzo di amministrazione, le somme stanziare nel corso dell'esercizio nello specifico intervento "fondo svalutazione crediti", facendo inoltre confluire tali fondi, come risulta dall'estratto della delibera consiliare n. 115/2012 riportato nelle controdeduzioni, nella componente libera dell'avanzo di amministrazione 2012.

E' stato inoltre rilevato che l'ente non ha adottato iniziative per il mantenimento e/o la reiscrizione nel bilancio regionale e nel bilancio statale dei residui passivi dichiarati perenti. Al contempo ha, conservato il corrispondente residuo attivo nel rendiconto della gestione 2012.

Come specificato nel paragrafo II.1.5 del documento allegato alla deliberazione n. 279/2013, tale fenomeno solleva ulteriori dubbi sulla veridicità e sull'attendibilità delle partite conservate nella gestione residui e del risultato di amministrazione.

La Sezione, anche per questi aspetti, ritiene necessaria l'adozione di apposite misure correttive.

C.I. - CAPACITA' DI INDEBITAMENTO

Dall'esame delle informazioni desunte dal questionario sul rendiconto 2012, è emerso che la consistenza dei debiti di finanziamento, non assistiti da contribuzioni, è superiore al 120 per cento rispetto alle entrate correnti dello stesso esercizio, in presenza di un risultato contabile di gestione negativo, cui è inoltre associato un aumento dello stock di debito nel 2012 rispetto al precedente esercizio.

La consistenza dello stock del debito nei termini appena rappresentati è da considerarsi elevata, in analogia con le disposizioni previste in tema di valutazione delle condizioni di deficitarietà e in relazione al peso che questa esposizione fa gravare sul bilancio dell'ente.

Come specificato nel paragrafo II.2 del documento allegato alla deliberazione n. 279/2013, tale fenomeno è considerato grave, in quanto costituisce un pregiudizio per gli equilibri di bilancio e la stabilità finanziaria dell'ente nel lungo periodo.

La Sezione ritiene pertanto necessario che siano intraprese, per i successivi esercizi finanziari, azioni idonee a contenere il predetto indebitamento entro i limiti indicati D.M. 18 febbraio 2013.

In sede di controdeduzioni l'ente ha confermato la sussistenza dell'elevato peso dell'indebitamento e in tale ottica nel corso del 2013 non ha attivato altro debito. Viene attestato, inoltre, che nello stesso bilancio di previsione 2014 non è previsto il ricorso a nuovo indebitamento.

Corre l'obbligo di rappresentare, inoltre, quanto rilevato dall'organo di revisione in sede di parere sul rendiconto della gestione 2012 e nella successiva segnalazione di gravi irregolarità sulla gestione, rilevate ai sensi dell'art. 239 del Tuel e trasmessa alla Sezione. Il Collegio dei revisori ha riscontrato, oltre alle irregolarità nelle operazioni di riaccertamento dei residui attivi e passivi, che l'ente ha posto in essere, nel 2012, problematiche circa l'operazione di riacquisizione di immobili dalla società Piombino Patrimoniale srl, interamente partecipata dall'ente, a cui tali beni erano stati precedentemente venduti.

In particolare, nella segnalazione di grave irregolarità, si afferma che la costituzione della società è stata deliberata nel settembre 2006 (delibera del 13 settembre 2006, n. 89). Negli atti consiliari era previsto che la società si occupasse, tra l'altro, *"dell'acquisizione di beni immobili da dismettere per agevolare il Comune nella estinzione agevolata di mutui di cui alla deliberazione del C.C. n. 26 del 27/3/2006"* (del 12 luglio 2006, n. 71)".

Successivamente, il consiglio comunale, con due atti (delibera del 20 novembre 2006, n. 115 e delibera del 13 marzo 2007 n. 47), ha approvato due operazioni di alienazione patrimoniale alla società per complessivi 11.402.978,09 euro che la società, anche a seguito dell'autorizzazione dell'ente, ha finanziato con mutui su cui lo stesso Comune di Piombino ha rilasciato garanzia fidejussoria.

In tal modo l'ente ha ricevuto dalla società partecipata risorse straordinarie utilizzabili per l'estinzione anticipata di prestiti contratti con la Cassa Depositi e Prestiti per 11.422.082,08 euro (163 posizioni di mutuo).

I debiti di finanziamento accesi per il pagamento dell'acquisizione dei beni comunali dalla società Piombino Patrimoniale srl sono stati contratti con la banca Monte dei Paschi di Siena, per 11.500.000,00 euro. Su tale debito la società ha sottoscritto un contratto derivato "Collar" con la Cassa di Risparmio di LuccaPisaLivorno, e un ulteriore mutuo con Unicredit.

Nel corso dell'esercizio 2012, con atto del 3 aprile 2012, n. 43, il consiglio comunale ha approvato la ristrutturazione della società, totalmente partecipata dall'ente, disponendo lo scorporo di un ramo di azienda relativo alla gestione e valorizzazione del patrimonio comunale e riacquisendo, al contempo, la gestione diretta di detto patrimonio immobiliare. In tal modo, l'ente è subentrato nei rapporti debitori con gli istituti di credito ed ha, pertanto, deliberato l'accollo dei seguenti debiti di finanziamento:

- mutuo contratto con Unicredit: residuo debito pari a 644.027,04 euro;
- mutuo contratto con Monte dei Paschi di Siena: residuo pari a 8.709.429,05 euro;
- contratto derivato "Collar".

Quanto rappresentato dall'organo di revisione, oltre ai già rilevati problemi relativi alla non corretta rappresentazione del risultato di amministrazione degli esercizi interessati dall'operazione (2006 e seguenti), solleva dubbi sulla correttezza ed economicità dell'operazione. L'ente, secondo i revisori, ha posto in essere tale operazione per trarre dei benefici sul bilancio e sulla gestione patrimoniale, che non hanno conseguito i risultati attesi e nel contempo hanno prodotto un incremento dello stesso indebitamento.

L'ente, come dichiarato nelle proprie memorie di contraddittorio, afferma che non è corretta l'interpretazione di tale situazione contabile rappresentata dall'organo di revisione. Ritiene, infatti, di aver correttamente imputato nell'esercizio 2006 l'operazione originaria di vendita degli immobili, conseguendo un corretto risultato di amministrazione sia nell'anno di riferimento che nei successivi esercizi finanziari, così come ritiene economicamente positivi i risultati realizzati.

Al riguardo, la Sezione si riserva di procedere ad ulteriori approfondimenti circa l'operazione di riacquisizione di immobili dalla società Piombino Patrimoniale srl, interamente partecipata dall'ente, a cui tali beni erano stati precedentemente alienati.

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 Marco Boncompagni

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