Del. n. 423/2015/PRSP

Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA

composta dai magistrati:

Roberto TABBITA	presidente
Maria Annunziata RUCIRETA	consigliere
Paolo PELUFFO	consigliere
Nicola BONTEMPO	consigliere
Emilia TRISCIUOGLIO	consigliere
Laura D'AMBROSIO	consigliere
Marco BONCOMPAGNI	consigliere, relatore

nell'adunanza del 14 ottobre 2015;

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 e in particolare le modifiche introdotte nel d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (TUEL);

VISTO l'art. 148-bis del TUEL, comma 3, il quale 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";

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

VISTA la propria deliberazione 31 dicembre 2014, n. 266, con la quale è stato approvato il programma di attività della Sezione regionale di controllo per il 2015;

VISTE le "linee-guida" per la redazione delle relazioni inerenti al rendiconto 2013, approvate dalla Sezione delle autonomie con deliberazione 15 aprile 2014, n. 11;

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";

VISTA la pronuncia specifica di accertamento adottata in relazione al rendiconto 2013 del **Comune di PALAZZUOLO SUL SENIO (FI)**, con deliberazione del 5 agosto 2015, n. 354;

VISTA la comunicazione di avvenuto deposito della pronuncia specifica di accertamento inviata in data 6 agosto 2015;

PRESA VISIONE della relazione dell'ente in ordine ai provvedimenti adottati per rimuovere le irregolarità riscontrate sul rendiconto 2013, inoltrata alla Sezione con nota del 6 ottobre 2015, prot.5251 (prot. sez. 5970/2015);

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

CONSIDERATO i rappresentanti dell'ente non hanno partecipato all'adunanza pubblica del 14 ottobre 2015;

UDITO il relatore, cons. Marco Boncompagni;

CONSIDERATO

- che dalla "specifica pronuncia di accertamento" di cui alla deliberazione richiamata nelle premesse, sono emerse le seguenti criticità di bilancio:

"R.A. - RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE

Dall'esame istruttorio condotto sul rendiconto 2013, è emerso che l'ente non ha proceduto ad effettuare in bilancio la corretta e integrale contabilizzazione dei versamenti delle entrate riscosse dal concessionario della riscossione, effettuando erroneamente la contabilizzazione in bilancio al netto dell'aggio di spettanza dello stesso.

Come specificato nel paragrafo II.1.2 del documento allegato alla deliberazione n. 171/2014, 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.

La Sezione ritiene, pertanto, necessaria l'adozione di misure correttive della citata irregolarità, al fine del ripristino di una regolare gestione finanziaria

Dall'esame istruttorio condotto sul rendiconto 2013, è emerso inoltre 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 TUEL per le modalità di riscossione, e dall'art. 195 TUEL per il loro successivo utilizzo.
L'ente ha attestato, in sede istruttoria, che non vi è corrispondenza tra le riscossioni relative ai titoli IV e V dell'entrata e la consistenza delle entrate che vengono vincolate in termini di cassa.
Nella compilazione del prospetto 1.6.2-a l'ente ha attestato che non sono presenti entrate vincolate a fronte di riscossioni afferenti i titoli IV e V, al netto delle anticipazioni di tesoreria, per complessivi 428.754,11 euro; dal lato della spesa non sono presenti conseguentemente pagamenti vincolati a fronte di flussi di cassa relativi al titolo II per 493.241,16 euro.

In merito alla gestione dei fondi vincolati occorre osservare preliminarmente che il principio ispiratore del "vincolo di cassa" è da rinvenire nella necessità di distinguere tra le risorse che genericamente finanziano le spese del bilancio (in ossequio al principio di unicità del bilancio) e quelle che viceversa vanno a finanziare direttamente specifici interventi di spesa creando un collegamento diretto tra la risorsa che affluisce al bilancio e la spesa che con essa deve essere finanziata. Tale distinzione oltre ad essere un obbligo sancito dal legislatore è al tempo stesso un principio di sana gestione che trova la sua legittimazione nella necessità di governo dei flussi di cassa e degli equilibri della stessa.

L'assenza di una distinzione tra le diverse tipologie di entrata può comportare un utilizzo costante e ripetuto di entrate vincolate per il finanziamento di spese correnti che altera gli equilibri e non consente l'emersione di situazioni deficitarie o di sofferenza della cassa, consentendo al tempo stesso che eventuali situazioni di disavanzo finanziario, conseguenti al mantenimento in bilancio di poste attive non effettivamente esigibili, non trovino evidenza contabile.

Il bilancio deve garantire un equilibrio costante tra le spese e le entrate "generiche" (ordinarie e non) poiché, per il principio di unicità del bilancio, esse sono preordinate al finanziamento della generalità delle spese del bilancio. Al contempo deve essere garantito un equilibrio delle partite vincolate, in modo tale che il flusso di entrata di queste ultime sia sempre in grado di finanziare

gli specifici interventi cui sono destinate per disposizione di legge e/o regolamentare o perché lo stesso ente le abbia in modo specifico destinate.
Il legislatore dunque, oltre a prevedere la distinzione tra entrate generiche ed entrate a specifica destinazione, introduce per queste ultime un vincolo che deve operare anche in termini di cassa: in concreto laddove una entrata corrente o di parte capitale abbia un collegamento diretto a specifiche spese, questa entrata deve essere esclusa dall'applicazione del principio di unicità del bilancio, andando a finanziare non più la generalità delle spese ma appunto specifici interventi in modo tale che sia garantita la copertura di cassa nel momento in cui tali interventi avranno la loro manifestazione anche monetaria.
Il collegamento tra queste entrate e queste spese, talora preordinato dal legislatore, trova nella disposizione normativa o regolamentare una definizione teorica che si traduce in un vincolo concreto solo attraverso la specifica destinazione alla spesa che l'ente definisce con l'attività di programmazione e di gestione.

Non risulta pertanto condivisibile a parere della Sezione una distinzione, all'interno del genus delle entrate vincolate, tra entrate con un vincolo generico (operante solo in termini di competenza) ed entrate a specifica destinazione (per le quali il vincolo opererebbe sia sulla competenza che sulla cassa). Per entrambe le tipologie di risorse, una volta che ne sia stata definita la destinazione specifica attraverso l'approvazione dei documenti di programmazione, si crea quel legame tra la risorsa prevista e poi accertata e la spesa programmata e poi impegnata che rende necessario non solo un vincolo sulla competenza del bilancio ma anche un vincolo in termini di cassa.
L'operato dell'ente, inoltre, non sembra assolvere alla funzione di tutela degli equilibri di cassa, previsti dal legislatore attraverso il meccanismo che prevede esclusivamente una distinzione tra entrate che finanziano la generalità del bilancio ed entrate che finanziano specifici interventi.
Limitando infatti l'applicazione di tale regola solo a talune delle entrate vincolate nella competenza del bilancio, l'ente in situazione di deficit di cassa di fatto finanzia le spese "ordinarie" con risorse che viceversa sono destinate a specifici interventi, senza che questo fenomeno, pur consentito dal TUEL, abbia una evidenza contabile.

Per quanto invece attiene ai nuovi principi introdotti dal d.lgs. n. 118/2011 (armonizzazione contabile) occorre evidenziare una sostanziale conferma delle regole già previste per la gestione di cassa. Il principio contabile applicato alla contabilità finanziaria, al punto 10.1, prescrive che "gli enti locali, ai sensi di quanto previsto dall'art. 180, comma 3, lettera d, del TUEL continuano ad indicare al tesoriere, attraverso l'ordinativo d'incasso, l'eventuale natura vincolata dei propri incassi. A riguardo, la riforma ha precisato che devono essere segnalate al tesoriere le riscossione a destinazione vincolata derivanti da legge, da trasferimenti e da prestiti".

Va altresì precisato che, la riforma dei sistemi di contabilità, ha riformulato l'art. 180 del TUEL, prevedendo, al comma 3, lettera d, che l'ordinativo di incasso debba indicare, tra l'altro, "gli eventuali vincoli di destinazione delle entrate derivanti da legge, trasferimenti o prestiti". Inoltre l'art. 195 del TUEL relativo all'utilizzo di "entrate vincolate" prevede che gli enti possano "disporre l'utilizzo, in termini di cassa, delle entrate di cui all'art. 180, comma 3, lettera d) per il finanziamento di spese correnti".

Al contempo le nuove disposizioni sull'armonizzazione dei sistemi contabili hanno reso più stringenti gli obblighi di rilevazione e verifica delle poste vincolate in termini di cassa. Infatti lo stesso punto 10.1 riporta come unica novità l'obbligo, a decorrere dal 1 gennaio 2015, di

contabilizzare nelle scritture finanziarie i movimenti di utilizzo e di reintegro delle somme vincolate di cui all'art. 180, comma 3, lettera d, del TUEL.

L'impianto previsto dal processo di armonizzazione, nei termini appena descritti, definendo in modo più puntuale il concetto di cassa vincolata e le modalità di rilevazione della stessa, prevede anche che gli enti comunichino "formalmente al proprio tesoriere, l'importo degli incassi vincolati alla data del 31 dicembre 2014".

Per le ragioni appena espresse la Sezione non ritiene corretta la metodologia contabile di rilevazione delle poste vincolate in termini di cassa seguita dall'ente poiché la stessa non permette di definire l'ammontare complessivo delle entrate vincolate nella destinazione e l'eventuale loro impiego per il pagamento di spese correnti nel corso del 2013 ai sensi dell'art. 195 TUEL. La non corretta quantificazione sopra indicata non consente, inoltre, la valutazione del rispetto dell'art. 222 TUEL.
La grave irregolarità sopra rilevata comporta, tra l'altro, una non corretta rappresentazione del fondo di cassa nel conto presentato dal tesoriere dell'ente e allegato al rendiconto della gestione 2013 di cui all'art. 226 TUEL.
Come specificato nel paragrafo II.1.2 del documento allegato alla deliberazione n. 171/2014, 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 assunti provvedimenti adeguati a garantire una puntuale e affidabile rilevazione delle poste vincolate nell'ambito della gestione di cassa. In assenza di tale corretta gestione, infatti, non solo si determina una rappresentazione non veritiera delle effettive consistenze di cassa, ma, soprattutto, non vengono alla luce eventuali situazioni di precarietà del bilancio quali quelle che conseguono al ripetuto o costante utilizzo di fondi vincolati per il pagamento di spese correnti. Sintomo, questo, dell'impossibilità di finanziare le spese ordinarie con le risorse destinate alla generalità del bilancio".

- che l'ente, 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 legge 7 dicembre 2012 n. 213, è tenuto ad adottare entro sessanta giorni i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio;

- che, in riferimento al risultato di amministrazione, con particolare riguardo alla corretta e integrale contabilizzazione dei versamenti delle entrate riscosse dal concessionario della riscossione, l'ente ha manifestato l'intenzione di procedere, a decorrere dall'esercizio 2015, alla corretta contabilizzazione delle entrate riscosse da concessionario contabilizzando in bilancio gli importi al netto dell'aggio;

- che, in riscontro alla citata deliberazione n. 354/2015, in riferimento al risultato di amministrazione e con particolare riguardo alle criticità relative alla gestione flussi di cassa vincolati, l'ente ha dichiarato che le valutazioni delle Sezione espresse nella citata deliberazione implicano "ulteriori esami e valutazioni tecniche al fine di approdare a unitari comportamenti dei comuni impegnati nella prima fase della suddetta armonizzazione, nel rispetto della normativa e secondo lo spirito e la ratio improntata alla più sana e equilibrata gestione del bilancio e delle risorse. Tale esigenza di ulteriori approfondimenti è stata oggetto di confronto con l'organo di

revisione e sarà oggetto di informazione al Consiglio comunale in occasione della relativa comunicazione allo stesso".
L'ente ha inoltre dichiarato che sarà prestata la massima cura ed attenzione "nel considerare i richiami formulati e nell'effettuare gli approfondimenti di cui alla premessa, in raccordo con gli altri comuni, ai fini di verificare la rispondenza degli indirizzi finora seguiti non solo al rispetto della normativa, ma anche di sana gestione contabile e finanziaria del bilancio";

RITENUTO

- che l'irregolarità segnalata, relativa al risultato di amministrazione e riferita alla *non corretta e integrale contabilizzazione dei versamenti delle entrate riscosse dal concessionario*, essendo inerente una gestione conclusa, si appalesa di difficile rimozione come, del resto, rappresentato dall'Ente, ma deve comportare esclusivamente modifiche nelle procedure contabili e nell'azione amministrativa anche sotto il profilo organizzativo ovvero modifiche nella programmazione di gestioni future;

- che la Sezione, nel caso di specie, ritiene di *prendere atto* degli intenti rappresentati dall'ente affinché sia evitato, per il futuro, il ripetersi delle irregolarità riscontrate sull'esercizio 2013;

- che quanto dichiarato dall'ente non costituisce un provvedimento specifico di adeguamento delle procedure di contabilizzazione dei flussi di cassa agli orientamenti espressi dalla Sezione, ma può essere inteso quale intendimento di rinvio dell'attuazione degli stessi, nell'ambito della ridefinizione delle metodologie contabili derivanti dall'applicazione dei principi armonizzati;

- che la dichiarazione di disponibilità può essere accolta, da questa Sezione, alla luce del particolare contesto di evoluzione normativa riferito, anche, al processo di armonizzazione in corso e alle difficoltà gestionali che ne sono conseguite;

- che le indicazioni fornite dalla citata deliberazione n. 354/2015 riflettono esigenze di sana gestione finanziaria, da perseguire sempre, anche indipendentemente dalla nuova disciplina di armonizzazione, dalla quale, anzi, si trae conferma dell'idoneità e della congruenza delle indicazioni fornite dalla Corte;

- che però, l'irregolarità segnalata, relativa alla *non corretta e integrale contabilizzazione delle movimentazioni dei flussi di cassa relativi alle entrate a specifica destinazione*, essendo inerente una gestione conclusa, si appalesa di difficile rimozione sul rendiconto 2013 e comporterebbe modifiche nelle procedure contabili, nell'azione amministrativa, anche sotto il profilo organizzativo, ovvero modifiche nella programmazione di gestioni future;

- che le modifiche alle procedure possono essere, comunque, utilmente apportate anche negli esercizi successivi e in particolare nel corso del 2015, all'interno del generale quadro di riassetto contabile richiesto dal processo di armonizzazione;

DELIBERA

Sulla base di quanto segnalato dall'ente e degli orientamenti assunti circa la non corretta e integrale contabilizzazione dei versamenti delle entrate riscosse dal concessionario, la Sezione, pur ritenendo non rimossa l'irregolarità riscontrata sul rendiconto 2013, *prende atto* degli intenti rappresentati dall'ente finalizzati ad evitare il ripetersi delle irregolarità rilevata.

In considerazione di quanto esposto, la Sezione richiama l'ente a indirizzare il bilancio verso una sempre più corretta e sana gestione finanziaria, la cui valutazione sarà oggetto di specifico esame unitamente all'analisi dei questionari che l'organo di revisione è tenuto a trasmettere in relazione ai successivi atti di bilancio.

Sulla base di quanto segnalato dall'ente, la Sezione ritiene non rimossa l'irregolarità riscontrata sul rendiconto 2013, ma *prende atto* dell'intendimento comunicato di avviare il percorso graduale per dare attuazione alle prescrizioni in ordine alla gestione dei flussi di cassa.

La Sezione auspica che la completa applicazione dei principi contabili di sana gestione, enunciati nella deliberazione di pronuncia specifica, consenta agli enti di operare con maggior consapevolezza, al fine di assicurare, nel tempo, il permanere degli equilibri di bilancio, sia in termini di competenza che di cassa.

La valutazione di tale percorso sarà oggetto di esame unitamente all'analisi dei questionari che l'organo di revisione è tenuto a trasmettere in relazione ai successivi atti di bilancio.

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 deliberazione 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 14 ottobre 2015.

Il relatore
f.to Marco Boncompagni

Il presidente
f.to Roberto Tabbita

Depositata in segreteria il 16 ottobre 2015

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