



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA

composta dai magistrati:

Cristina ZUCCHERETTI	presidente
Nicola BONTEMPO	consigliere, relatore
Mauro NORI	consigliere
Francesco BELSANTI	consigliere
Paolo BERTOZZI	primo referendario
Fabio ALPINI	referendario

nell'adunanza del 14 novembre 2018;

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;

VISTE le proprie deliberazioni n. 1 del 12 gennaio 2016, n. 1 del 12 gennaio 2017 e n. 1 del 25 gennaio 2018, con le quali sono stati approvati i programmi di attività della Sezione regionale di controllo per il 2016, 2017 e 2018;

VISTE le “linee-guida” per la redazione delle relazioni inerenti ai rendiconti 2015 e 2016, approvate dalla Sezione delle autonomie con deliberazione 30 maggio 2016 n. 22 e 5 aprile 2017 n. 6;

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”, i cui principi vengono confermati con i relativi adattamenti anche per l'analisi dell'esercizio 2015 e 2016;

VISTE le disposizioni procedurali relative 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.lgs. 126/2014;

VISTE le note n. 118 del 16 gennaio 2017 e n. 7145 del 4 settembre 2017, con cui la Sezione ha dato avvio all'inserimento nel sistema S.I.Qu.E.L. dei questionari relativi ai rendiconti delle gestioni finanziarie 2015 e 2016;

VISTE le relazioni pervenute alla Sezione dall'organo di revisione del Comune di **CRESPINA LORENZANA (PI)** in ordine ai rendiconti 2015 e 2016 e gli elementi acquisiti in sede istruttoria;

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 5 novembre 2018, prot. 11948 (pervenuta alla Sezione in data 6 novembre 2018, prot.7141), in relazione alle gravi irregolarità emerse in sede istruttoria ed espone nella bozza di deliberazione inviata con nota n. 6964 del 25 ottobre 2018;

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 sui rendiconti di gestione degli esercizi 2015 e 2016;

- che la Sezione, pur confermando i criteri per l'esame dei rendiconti degli enti locali di cui alla deliberazione n. 171/2014, ha integrato l'attività di controllo in considerazione della corretta applicazione dei nuovi principi contabili introdotti dal d.lgs. 118/2011;

- 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, nell’ambito della propria attività di controllo sul rendiconto 2014, ha ritenuto necessario esaminare il risultato di amministrazione ridefinito al 1° gennaio 2015 poiché lo stesso ha costituito il presupposto per la corretta gestione delle poste nel nuovo sistema contabile e per la programmazione dell’esercizio 2015 e 2016 anche in relazione al finanziamento dell’eventuale extradeficit disciplinato dal d.m. 2 aprile 2015;

- che la Sezione, anche tenuto conto di quanto emerso nelle attività di controllo del rendiconto 2014 e delle operazioni di riaccertamento straordinario dei residui, ha indirizzato la propria attività di controllo sulla verifica della corretta applicazione dei nuovi principi contabili nei primi esercizi di vigenza del sistema armonizzato;

- che la Sezione, considerate le disposizioni procedurali relative alla fase di avvio del processo di armonizzazione dei sistemi contabili, ha ritenuto utile analizzare congiuntamente i risultati delle gestioni 2015 e 2016 poiché tali esercizi sono da ritenersi annualità di transizione sia per la completa applicazione dei principi contabili che per gli effetti del riaccertamento straordinario dei residui;

- che, in molti casi, gli effetti del riaccertamento straordinario hanno richiesto correttivi, a seguito del controllo della Sezione, misurabili solo al termine dell'esercizio 2016 o tali da incidere sulla programmazione delle gestioni successive;

- che, in funzione di quanto appena espresso, la Sezione ritiene necessaria la segnalazione delle gravi irregolarità indipendentemente dall'esercizio a cui si riferiscono. Al contempo considera necessaria l'attivazione di interventi correttivi solo per le irregolarità ancora presenti al termine dell'esercizio 2016;

- che l'esame condotto dalla Sezione, 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 rendiconto, 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

I rendiconti 2015 e 2016 del Comune di CRESPIA LORENZANA (PI), come rappresentati nella relazione dell'organo di revisione, nei prospetti ad essa allegati e negli atti acquisiti nel corso dell'istruttoria, evidenziano le seguenti criticità o irregolarità gravi, che danno luogo a specifica pronuncia di accertamento.

SEZIONE I - Rendiconto 2015

RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE

La gestione complessiva ha chiuso, dal punto di vista contabile, con un avanzo di amministrazione pari a 1.043.179,00 euro. Tuttavia, tale avanzo non è sufficiente a ricostituire i fondi accantonati, vincolati e destinati ad investimenti complessivamente quantificati in 1.691.420,68 euro, per cui il risultato di amministrazione effettivamente accertato al 31 dicembre 2015 è negativo per 648.241,68 euro.

Va premesso che con il rendiconto di gestione, a fronte di un avanzo di amministrazione accertato al 31 dicembre 2015 per 1.043.179,00 euro, l'ente ha provveduto alla definizione delle quote accantonate (a fondo crediti di dubbia esigibilità per 738.205,28 euro e a altri fondi per 2.053,00 euro) e alla quantificazione della parte vincolata (per 485.473,55 euro) e destinata ad investimenti (per 292.489,68 euro), accertando un risultato di amministrazione (disavanzo di amministrazione) effettivo pari a 475.042,51 euro.

In sede istruttoria è stato rilevato che l'avanzo generato dall'eliminazione di residui passivi della gestione vincolata (non compensati dall'equivalente eliminazione del residuo attivo), non sono stati adeguatamente ricollocati tra le componenti vincolate dell'avanzo di amministrazione.

La parte vincolata del risultato di amministrazione al 31 dicembre 2015, quantificata dall'ente in 485.473,55 euro, non risulta, infatti, sufficientemente capiente alla ricollocazione di tutte le poste con destinazione vincolata, ammontanti a complessivi 555.097,33 euro (di cui 443.150,27 euro di vecchi vincoli e 111.947,06 euro derivanti dall'avanzo conseguente dalla cancellazione di residui passivi provenienti dal riaccertamento ordinario della gestione 2015), evidenziando la necessità di ulteriori vincoli per 69.623,78 euro.

La Sezione rileva, altresì, in relazione alla quantificazione del fondo crediti di dubbia esigibilità, che l'ente ha seguito una metodologia di calcolo non conforme a quanto previsto dai principi contabili.

L'ente, nel calcolo della quota da accantonare a FCDE in sede di rendiconto, ha utilizzato il metodo ordinario, calcolando correttamente, nel quinquennio di riferimento, le percentuali di smaltimento dei residui delle entrate considerate di dubbia e difficile esazione e i relativi complementari a 100. In sede di valutazione della quota congrua da accantonare, l'ente ha però proceduto in maniera non conforme rispetto a quanto previsto dai principi contabili: invece di applicare le percentuali ottenute al complesso dei residui attivi al 31 dicembre 2015 (originati sia dalla competenza dell'esercizio cui si riferisce il rendiconto, sia dagli esercizi precedenti), l'ente ha correttamente proceduto in relazione ai residui attivi provenienti dagli esercizi precedenti, mentre, per i residui originati dalla competenza 2015, la percentuale di accantonamento è stata applicata ma solo sul 36% degli

stessi. L'ente ha così accantonato una quota a FCDE (euro 738.205,28) che risulta inferiore rispetto al minimo considerato congruo applicando correttamente la metodologia prevista dal principio contabile (euro 841.780,67) con una sottostima di euro 103.575,39.

La metodologia adottata dall'ente non trova fondamento nel principio contabile, poiché quest'ultimo, pur consentendo una certa discrezionalità nella definizione delle entrate da considerare "di dubbia esigibilità", individua in modo puntuale la metodologia da seguire per determinare gli accantonamenti del fondo.

La Sezione osserva inoltre che, il principio contabile, come integrato dal comma n. 509 della l. 190/2014, consente solo in fase di predisposizione del bilancio di previsione 2015, la determinazione della quota da accantonare nella misura del 36 per cento. In particolare, al punto 3.3 dell'allegato 4/2 si legge che "con riferimento agli enti locali, nel 2015 è stanziata in bilancio una quota dell'importo dell'accantonamento quantificato nel prospetto riguardante il fondo crediti di dubbia esigibilità allegato al bilancio di previsione pari almeno al 36 per cento, se l'ente non ha aderito alla sperimentazione di cui all'articolo 36, e al 55 per cento, se l'ente ha aderito alla predetta sperimentazione".

In sede di rendiconto, lo stesso principio contabile, stabilisce che "fin dal primo esercizio di applicazione del presente principio, l'ente accantona nell'avanzo di amministrazione l'intero importo del fondo crediti di dubbia esigibilità quantificato nel prospetto riguardante il fondo allegato al rendiconto di esercizio, salva la facoltà prevista per gli esercizi dal 2015 al 2018, disciplinata nel presente principio".

Tale facoltà è da ricondursi alla possibilità di applicare, in sede di rendiconto relativo all'esercizio 2015 e agli esercizi successivi fino al 2018, per la determinazione a consuntivo del FCDE, il metodo cosiddetto "semplificato" introdotto dal decreto ministeriale 20 maggio 2015 di modifica del principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria. Metodo indicato puntualmente dal principio quale risultato fra il FCDE accantonato in sede di riaccertamento straordinario al 1° gennaio 2015, al netto degli utilizzi del fondo per cancellazioni o stralcio dei crediti e aumentato dell'importo definitivamente accantonato nel bilancio di previsione per il FCDE nell'esercizio cui il rendiconto si riferisce.

A tale riguardo la Sezione rileva che l'ente non si è avvalso di tale facoltà avendo dichiarato sia nel questionario al rendiconto 2015 che nelle controdeduzioni scritte, che "il criterio utilizzato per la determinazione del FCDE è quello ordinario". A questo ci si deve pertanto attenere nella valutazione sulla congruità del fondo. Nel sistema ordinario non sono, quindi, previsti sistemi di riduzione degli accantonamenti per i residui di nuova formazione.

La Sezione ha, quindi, provveduto ad effettuare il calcolo corretto della quota minima da accantonare ed è emerso che l'ammontare minimo da considerare congruo ai fini dei principi contabili risulterebbe pari a 841.780,67 euro.

Di conseguenza, considerando quanto accantonato dall'ente nel risultato di amministrazione in sede di rendiconto 2015 per FCDE (738.205,28 euro), dovrebbero essere accantonati ulteriori 103.575,39 euro. In tal senso è stata formulata la nuova

determinazione del risultato di amministrazione rappresentata all'ente nella ipotesi di pronuncia specifica.

Per quanto complessivamente espresso, l'accantonamento disposto dall'ente in sede di approvazione del risultato di amministrazione 2015 risulta inferiore al minimo considerato congruo in base ai principi contabili.

In sede di contraddittorio cartolare l'ente indica come corretti i rilevi formulati nella bozza di pronuncia specifica per l'esercizio 2015, confermando la ricostruzione presentata dalla Sezione in merito alla quantificazione del risultato di amministrazione nei termini sopra indicati.

Per quanto emerso nel corso dell'istruttoria, quanto segnalato in sede di contraddittorio e considerando la corretta definizione della quota accantonata a fondo crediti di dubbia esigibilità (per 841.780,67 euro) e la quantificazione della parte vincolata (per 555.097,33 euro), si ridetermina la quantificazione del disavanzo effettivo per un importo pari a 648.241,68, con un peggioramento di euro 173.199,17 (di cui euro 69.623,78 derivanti dai mancati vincoli e per euro 103.575,39 per mancati accantonamenti a FCDE).

Le considerazioni sopra esposte in merito alla corretta definizione delle componenti del saldo di amministrazione complessivo, pur in presenza di un risultato di amministrazione formale positivo al termine della gestione 2015, costituiscono una grave irregolarità contabile, in quanto l'avanzo di amministrazione e la quota disponibile (nel caso di specie negativa) risultano di fatto alimentate da risorse vincolate che risultano distolte dal loro ordinario impiego per essere destinata al finanziamento di spese di diversa natura, ovvero da risorse che dovevano essere accantonate per la tutela dei crediti di difficile esazione da considerarsi pertanto indisponibili.

Questo fenomeno comporta una distorta rappresentazione del risultato di amministrazione, che deve essere corretto ovvero compensato con apposita delibera degli organi competenti.

Tale correzione è necessaria anche per evitare le ripercussioni sugli esercizi futuri che potrebbero prodursi nel caso di eventuale utilizzo dell'avanzo libero per il finanziamento di ulteriori spese di parte corrente o nel caso di mancato finanziamento del disavanzo effettivo.

L'ente dovrà altresì provvedere verificare di eventuali ripercussioni sulle risultanze del patto di stabilità interno per gli effetti che su questo possono essere stati prodotti e alla eventuale conseguente rettifica delle certificazioni da rendere ai ministeri competenti.

Il controllo monitoraggio effettuato sul risultato di amministrazione dell'esercizio 2014 e sulle operazioni di riaccertamento straordinario dei residui aveva condotto alla definizione di un risultato formale positivo di amministrazione al 1° gennaio 2015 pari a 1.223.455,03 euro e di una quota disponibile negativa pari a -731.415,94 euro.

Con la DCC n.3/2017, per pari importo, era stato definito il “maggiore disavanzo derivante dal riaccertamento” ed era stato approvato il completo ed immediato finanziamento del suddetto disavanzo mediante la cancellazione del vincolo di generica destinazione agli investimenti (presente nel risultato di amministrazione riaccertato a seguito del riaccertamento straordinario dei residui) per complessivi euro 731.415,94. L’extradeficit risulta, quindi, completamente finanziato al 1° gennaio 2015.

In merito alla definizione del risultato di amministrazione conseguente alle operazioni di riaccertamento straordinario va evidenziato che il decreto ministeriale 2 aprile 2015 ha disposto, per i casi in cui è stato accertato un maggiore disavanzo da riaccertamento, che gli enti provvedessero al finanziamento del disavanzo nei termini e con le modalità ammesse dal decreto stesso, indicando una rateizzazione del disavanzo a cui deve essere data effettiva realizzazione negli esercizi previsti e per gli importi per ciascuno definiti.

In conseguenza di quanto disposto dal decreto e dell’articolazione del disavanzo di amministrazione al 1° gennaio 2015 e di quanto approvato dall’ente con il completo “abbattimento” del disavanzo originato attraverso la cancellazione del vincolo di generica destinazione agli investimenti ai sensi del decreto ministeriale, il disavanzo realizzato al termine dell’esercizio 2015 (euro 475.042,51) e rideterminato con la presente deliberazione (euro 648.241,68) si deve ritenere completamente originato della gestione 2015 e quindi deve essere considerato “disavanzo ordinario” da finanziare ai sensi dell’art. 188 tuel.

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. Sul piano generale, ad eccezione della quota di disavanzo derivata dalla cancellazione di residui attivi e passivi da reimputare ad esercizi successivi e dalla quota eventualmente generata al momento della reimputazione dei crediti e debiti già assunti, il risultato negativo ha, infatti, alla base la sussistenza di residui attivi inesigibili o di dubbia e incerta esigibilità, mantenuti in bilancio e per i quali i nuovi principi contabili hanno richiesto 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. Il disavanzo, inoltre, può derivare dall’obbligo di mantenimento dei vincoli esistenti sulle entrate affluite al bilancio e non impegnate per le finalità cui erano vincolate o destinate.

Nel caso di specie, il disavanzo dipende anche dagli squilibri della gestione di competenza e della gestione residui ovvero dalla incapienza del bilancio rispetto alle necessità di finanziamento dei disavanzi pregressi derivanti dalla gestione o dal riaccertamento straordinario dei residui ovvero dalla incapienza delle risultanze del rendiconto a ricostituire il complesso degli accantonamenti, dei vincoli e delle quote destinate ad investimenti definiti al termine dell’esercizio.

Indipendentemente dalle cause che l'hanno generato, la presenza di un disavanzo di amministrazione deve essere segnalato agli enti poiché espressione di situazioni patologiche che richiedono interventi immediati di rimozione o risanamento, al fine di ricondurre il bilancio dell'ente a condizioni di equilibrio e stabilità finanziaria.

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 provvedere al finanziamento del disavanzo di amministrazione con gli ordinari strumenti previsti dall'art. 188 del TUEL.

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 provvedere alla corretta definizione delle componenti del risultato di amministrazione al 31 dicembre 2015 e al finanziamento del disavanzo di amministrazione con gli ordinari strumenti previsti dall'art. 188 del TUEL.

SEZIONE II - Rendiconto 2016

RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE

La gestione complessiva ha chiuso, dal punto di vista contabile, con un avanzo di amministrazione positivo pari a 1.164.964,27 euro. Tuttavia, tale saldo, una volta considerate le rettifiche conseguenti alle diverse risultanze del rendiconto 2015 emerse dal controllo della Sezione e i rilievi di seguito riportati specifici della gestione 2016, risulta non sufficiente a ricostituire i fondi accantonati, vincolati e destinati ad investimenti complessivamente quantificati in 1.377.129,99 euro, per cui il risultato di amministrazione effettivamente accertato al 31 dicembre 2016 risulta negativo per 212.165,72 euro.

Va premesso che con il rendiconto di gestione, a fronte di un avanzo di amministrazione accertato al 31 dicembre 2016 per 1.164.964,27 euro, l'ente ha provveduto alla definizione della quota accantonata per euro 693.716,44 (di cui a fondo crediti di dubbia esigibilità per 685.177,27 e altri accantonamenti per euro 8.539,17), alla quantificazione della parte vincolata per 186.151,59 euro e alla parte destinata ad investimenti per 131.933,60 euro, accertando un risultato di amministrazione effettivo positivo (parte disponibile) pari a 153.162,64 euro.

L'istruttoria ha, tuttavia, evidenziato una diversa qualificazione del risultato dell'esercizio 2015, che si riflette anche sulla composizione del risultato 2016. Il controllo monitoraggio effettuato sul risultato di amministrazione dell'esercizio 2015 ha condotto, infatti, alla ridefinizione della quota vincolata (passata da euro 485.473,55 ad euro 555.097,33) e della quota accantonata a FCDE (passata da euro 738.205,28 ad euro 841.780,67), e conseguentemente, ad un peggioramento del

disavanzo di amministrazione (parte disponibile) quantificabile in 173.199,17 euro (passando da euro -475.042,51 ad euro -648.241,68) di cui euro 103.575,39 dalla parte accantonata ed euro 69.623,78 dalla parte vincolata.

Con specifica istruttoria sul rendiconto 2016, la Sezione ha analizzato il risultato di amministrazione accertato al termine dell'esercizio e ha rilevato che per il rendiconto 2016, a seguito dell'eliminazione di residui passivi della gestione vincolata (non compensati dall'equivalente eliminazione del residuo attivo), l'ente non ha provveduto a vincolare la corrispondente quota di avanzo realizzato. Inoltre, l'avanzo generato dalla competenza originato da risorse vincolate e destinate ad investimenti e le risorse della gestione di competenza destinate al finanziamento di spese di investimento, non utilizzate nell'esercizio per la realizzazione degli specifici interventi cui erano destinate, non sono state adeguatamente ricollocate tra le componenti vincolate/destinate del risultato di amministrazione.

La Sezione ha, infatti, rilevato, che la parte vincolata del risultato di amministrazione al 31 dicembre 2016, quantificata in euro 186.151,59, non presenta la capienza necessaria per la ricollocazione di tutte le poste vincolate generate al termine dell'esercizio (euro 459.959,78), con una sottostima pari a euro 273.808,19 (di cui euro 161.149,79 nei vincoli derivanti per legge e dai principi contabili, euro 62.034,92 nei vincoli derivanti da trasferimenti ed euro 50.623,48 nei vincoli formalmente attribuiti dall'ente).

In particolare, sia l'avanzo vincolato generato dalla gestione della competenza 2016 (euro 211.893,75) sia l'avanzo vincolato creato dall'eliminazione di residui passivi (euro 62.968,70), non hanno trovato adeguata ricollocazione tra le componenti vincolate del risultato di amministrazione 2016.

Analogamente, la parte destinata agli investimenti del risultato di amministrazione al 31 dicembre 2016, quantificata dall'ente in 131.933,60 euro, non presenta la capienza necessaria per la ricollocazione di tutte le poste destinate agli investimenti (sia quelle accertate nel risultato 2015 e non utilizzate, sia quelle generate dalla gestione 2016) ammontanti a complessivi 223.453,77 euro, con una sottostima pari a euro 91.520,17 euro.

In sede di contraddittorio cartolare, come avvenuto per l'esercizio 2015, l'ente indica come corretti i rilevi formulati nella bozza di pronuncia specifica anche per l'esercizio 2016, confermando la ricostruzione presentata dalla Sezione in merito alla quantificazione del risultato di amministrazione nei termini sopra indicati.

Per quanto complessivamente emerso nel corso dell'istruttoria 2016, quanto segnalato in sede di contraddittorio e considerando le criticità accertate sul rendiconto 2015, dal controllo emerge una quota disponibile negativa del risultato di amministrazione 2016 determinata in 212.165,72 euro.

Come già evidenziato per il risultato 2015, quanto emerso sulla corretta definizione delle componenti del risultato di amministrazione, pur in presenza di un risultato di amministrazione formale positivo al termine della gestione 2016, costituiscono una

grave irregolarità contabile, in quanto l'avanzo di amministrazione e la quota disponibile (nel caso di specie negativa) risultano di fatto alimentate da risorse vincolate e da risorse destinate al finanziamento generico di investimenti ovvero al finanziamento di specifici interventi, che risultano distolte dal loro ordinario impiego per essere destinata al finanziamento di spese di diversa natura.

Questo fenomeno comporta una distorta rappresentazione del risultato di amministrazione, che deve essere corretto ovvero compensato con apposita delibera degli organi competenti.

Tale correzione è necessaria anche per evitare le ripercussioni sugli esercizi futuri che potrebbero prodursi nel caso di eventuale utilizzo dell'avanzo libero per il finanziamento di ulteriori spese di parte corrente o nel caso di mancato finanziamento del disavanzo effettivo.

L'accertamento poi 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. In tal senso valgono le stesse considerazioni indicate per il risultato negativo accertato in sede di rendiconto 2015.

Indipendentemente dalle cause che l'hanno generato, la presenza di un disavanzo di amministrazione deve essere comunque segnalato agli enti poiché espressione di situazioni patologiche che richiedono interventi immediati di rimozione o risanamento, al fine di ricondurre il bilancio dell'ente a condizioni di equilibrio e stabilità finanziaria.

Come già evidenziato in sede di controllo sul rendiconto 2015, la manovra adottata dall'ente per il finanziamento dell'extradeficit originato in sede di riaccertamento straordinario dei residui al 1° gennaio 2015 ha comportato l'immediata copertura dello stesso mediante la cancellazione del vincolo di generica destinazione agli investimenti presente nel risultato di amministrazione riaccertato al 1° gennaio 2015. Conseguentemente, anche il disavanzo accertato in sede di rendiconto 2016 pari ad euro 212.165,72 (come quello definito nel rendiconto 2015) deve essere considerato a tutti gli effetti "disavanzo ordinario" da finanziare ai sensi dell'art. 188 tuel.

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 provvedere alla corretta definizione delle componenti del risultato di amministrazione formale al 31 dicembre 2016 e al finanziamento del disavanzo di amministrazione con gli ordinari strumenti previsti dall'art. 188 del TUEL.

CONCLUSIONI

L'esame dei rendiconti degli esercizi 2015 e 2016 si è concluso con la segnalazione di gravi irregolarità attinenti alle annualità esaminate e i profili sopra rappresentati.

In particolare, per l'annualità 2015, è stata rilevata la non corretta definizione delle quote vincolate, della quota destinate ad investimenti e la non corretta quantificazione della quota da accantonare a FCDE, con la conseguente errata definizione della quota disponibile al termine della gestione, che dovrà essere rettificata con apposita delibera consiliare.

Per l'annualità 2016, è stata rilevata la non corretta definizione della quota destinata e della quota vincolata nel risultato di amministrazione. Conseguentemente anche la parte disponibile risulta non correttamente quantificata.

Il controllo della Sezione, a norma dell'art. 148-bis del TUEL, in presenza di gravi irregolarità contabili legate al mancato rispetto della normativa, dei criteri e delle regole contabili, si conclude con l'adozione di "specifiche pronunce di accertamento", indirizzate all'organo elettivo e all'organo di vertice dell'ente, che sono chiamati ad adottare le misure consequenziali per il ripristino degli equilibri di bilancio e della regolarità amministrativo-contabile.

Come chiarito in premessa, la Sezione ha analizzato distintamente i risultati dei rendiconti degli esercizi 2015 e 2016, rilevando per ciascuno di essi, ove presenti, irregolarità connesse ai profili esaminati.

L'esame congiunto di due annualità di bilancio richiede, tuttavia, la necessità di valutare, per le azioni correttive attinenti alle segnalazioni sull'esercizio 2015, se queste abbiano trovato comunque soluzione nel corso della gestione successiva o se, viceversa, permangono o si riflettano sul risultato accertato al termine dello stesso esercizio 2016. La Sezione ha, pertanto, considerato congruente con il modello di controllo adottato e con il quadro normativo complessivo la richiesta di interventi correttivi solo nei casi in cui gli effetti delle irregolarità permangono anche al termine dell'esercizio 2016.

Per quanto esposto, la Sezione ritiene necessaria l'adozione dei provvedimenti correttivi di seguito indicati.

In relazione ai rilievi formulati sulla corretta determinazione delle componenti del risultato di amministrazione dell'esercizio 2015 e 2016, l'ente dovrà provvedere alla corretta rappresentazione dei dati di rendiconto dei due esercizi attraverso l'adozione di apposita delibera consiliare.

Tale atto dovrà aver riguardo non solo alla corretta determinazione del risultato, ma anche ai necessari aggiustamenti dei bilanci degli esercizi successivi, per gli effetti che su questi si dovranno produrre in conseguenza degli obblighi di finanziamento del disavanzo ordinario.

In relazione alla presenza di un saldo negativo della parte disponibile al termine dell'esercizio 2015 e 2016 pari rispettivamente ad euro 648.241,68 ed euro 212.165,72, l'ente dovrà provvedere al finanziamento del disavanzo come rideterminato al termine dell'esercizio 2016. Nello specifico, essendo il disavanzo a

tutti gli effetti “disavanzo ordinario”, l’ente dovrà operare con gli ordinari strumenti previsti dall’art. 188 del Tuel.

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 14 novembre 2018.

Il relatore

f.to Nicola Bontempo

Il presidente

f.to Cristina Zuccheretti

Depositata in segreteria il 15 novembre 2018

Il funzionario preposto al servizio di supporto

f.to Claudio Felli