



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA

composta dai magistrati:

| | |
|----------------------|------------------------|
| Cristina ZUCCHERETTI | presidente |
| Nicola BONTEMPO | consigliere |
| Vincenzo DEL REGNO | consigliere |
| Francesco BELSANTI | consigliere |
| Paolo BERTOZZI | primo referendario |
| Fabio ALPINI | referendario, relatore |

nell'adunanza del 31 ottobre 2019;

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. n. 118/2011 come modificato e integrato dal d.lgs. n. 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 **CASTIGLIONE DI GARFAGNANA (LU)** 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 24 ottobre 2019 n. 5485, in relazione alle gravi irregolarità emerse in sede istruttoria ed esposte nella bozza di deliberazione inviata con nota n. 8925 del 18 ottobre 2019;

UDITO il relatore, ref. Fabio Alpini;

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. n. 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 Castiglione di Garfagnana (LU), 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 saldo finanziario positivo pari a 408.569,51 euro. Tuttavia, tale saldo, una volta depurato della componente relativa al fondo pluriennale vincolato, evidenzia un risultato di amministrazione (pari a 218.962,11 euro) non sufficiente a ricostituire i fondi accantonati, vincolati e destinati ad investimenti complessivamente quantificati in 567.646,07 euro, per cui il risultato di amministrazione effettivamente accertato al 31 dicembre 2015 è negativo per 348.683,96 euro.

Va premesso che con il rendiconto di gestione, a fronte di un avanzo di amministrazione accertato al 31 dicembre 2015 per 268.962,11 euro, l'ente ha provveduto alla definizione delle quote accantonate (a fondo crediti di dubbia esigibilità per 358.154,72 euro) e alla quantificazione della parte vincolata (per 160.285,10 euro) e destinata ad investimenti (per 0,00 euro), accertando un disavanzo di amministrazione effettivo pari a 249.477,71 euro.

L'istruttoria ha tuttavia evidenziato che, in relazione al fondo pluriennale vincolato, la quantificazione effettuata dall'ente nel quadro riepilogativo della spesa non corrisponde all'importo considerato per la determinazione del risultato di amministrazione.

Infatti, dal quadro generale della spesa si evince che la quantificazione del FPV è pari a 40.990,56 euro per le spese di parte corrente e 148.616,84 euro per le spese di parte capitale, mentre in sede di determinazione del risultato di amministrazione il FPV di uscita è stato quantificato in complessivi 139.607,40 euro (di cui 40.990,56 euro di parte corrente e 98.616,84 euro di parte capitale).

Dall'evoluzione del fondo ricostruita dalla Sezione sulla base delle informazioni contabili trasmesse dall'ente risulta che, in sede di prima determinazione del fondo al 1 gennaio 2015, lo stesso era stato quantificato in 76.071,97 euro ed era tutto afferente alla parte investimenti, quale differenza tra i residui passivi cancellati per reimputazione, pari a 419.279,40 euro, e i residui attivi, pari a 343.207,43 euro.

Nel corso della gestione risultano effettivamente imputati al bilancio residui passivi di parte capitale per 363.686,38 euro e residui attivi di parte capitale per 343.207,43 euro. Conseguentemente, e con riferimento alla parte capitale, gli impegni imputati all'esercizio e finanziati dal fondo sono risultati pari a 20.478,95 euro, mentre sono state registrate economie su tali impegni per 11.143,02 euro. Al termine della gestione 2015, risultavano residui effettivamente imputati ad esercizi successivi al 2015 per 44.450,00 euro. Considerando poi gli impegni assunti nel corso della gestione 2015, imputati al 2016 per 129.081,58 euro, e agli esercizi successivi per 16.075,82 euro, il FPV al termine dell'esercizio risulta pari a 189.607,40 euro. Di tale fondo, l'importo di 40.990,56 deriva dalla parte corrente del bilancio mentre 148.616,84 deriva dalla parte capitale.

Tale ricostruzione appare coerente con quanto indicato nel quadro della spesa e conferma il disallineamento dei dati considerati dall'ente nella determinazione del risultato di amministrazione.

L'errata quantificazione del fondo emersa nel corso dell'istruttoria ha comportato una non corretta definizione del risultato di amministrazione formale al 31 dicembre 2015 che deve essere rideterminato in 218.962,11 euro, con una riduzione di 50.000,00 euro rispetto al dato originariamente definito dall'ente e pari a 268.962,11 euro.

In sede istruttoria, inoltre, è stata rilevata la non corretta determinazione delle quote accantonate a fondo crediti di dubbia.

A seguito dei chiarimenti istruttori relativi alla quantificazione del fondo crediti di dubbia esigibilità è infatti emerso che l'ente ha optato, con riferimento all'annualità 2015, per l'adozione del metodo semplificato. In base a tale metodo l'ente avrebbe dovuto quantificare il fondo al termine dell'esercizio 2015 considerando il FCDE definito a seguito del controllo della Sezione sulle operazioni di riaccertamento straordinario pari a 295.037,24 euro, sottraendo da questo la quota eventualmente utilizzata nell'esercizio a seguito della cancellazione di poste attive già considerate di dubbia e difficile esazione (pari a 0,00 euro) e sommando la quota accantonata nel bilancio di previsione, definita dall'ente in 45.311,71 euro. Con riferimento alla quota accantonata nell'esercizio 2015 nel corso della gestione, l'ente ha fornito il prospetto analitico del calcolo della percentuale media di realizzo delle entrate e dell'applicazione di tali valori medi alle previsioni di bilancio, nonché delle rivalutazioni fatte in sede di assestamento generale del bilancio in ordine alla congruità del fondo definito in sede di previsione originaria. In tale sede, l'amministrazione ha ritenuto di disporre un ulteriore accantonamento, pari a 67.012,02 euro, a presidio di "altre entrate in conto capitale" (titolo IV, tipologia 500) valutate di dubbia e difficile esazione e indicate per lo stesso importo per cui si è inteso incrementare il FCDE.

L'accantonamento definito sulla base delle informazioni sopra riportate, per come rappresentate dall'ente in sede istruttoria, conduce alla quantificazione di un fondo crediti dubbia esigibilità al termine dell'esercizio 2015 in misura almeno pari a 407.360,97 euro.

L'accantonamento effettuato nel fondo crediti di dubbia esigibilità in sede di rendiconto 2015, pari a 358.154,72 euro, risulta pertanto inferiore rispetto all'importo che per i nuovi principi contabili è da considerare congruo, con un differenziale pari a 49.206,25 euro.

Per quanto complessivamente emerso nel corso dell'istruttoria, a fronte di un saldo finanziario complessivo pari a 408.569,51 euro, il risultato di amministrazione al termine dell'esercizio 2015 si ridefinisce con un saldo formale positivo pari a 218.962,11 euro e la quantificazione del disavanzo effettivo pari a 348.683,96 euro.

Il controllo monitoraggio effettuato sul risultato di amministrazione dell'esercizio 2014 e sulle operazioni di riaccertamento straordinario dei residui, con la successiva fase di adozione delle misure correttive, aveva condotto alla definizione di un

risultato formale di amministrazione al 1 gennaio 2015 pari a 83.828,13 euro e di una quota disponibile negativa pari a 349.462,22 euro.

Per pari importo era stato definito il “maggiore disavanzo derivante dal riaccertamento” con la conseguente adozione di un piano di rientro articolato in 30 annualità e una rata costante di 11.648,74 euro.

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.

Va specificato al riguardo che il citato decreto ministeriale, all’articolo 4, stabilisce che le quote di maggiore disavanzo da riaccertamento non ripianate negli esercizi ove è stata disposta la rateizzazione devono essere considerate “disavanzi ordinari” da finanziare ai sensi dell’art. 188 TUEL, in aggiunta alla quota del recupero del maggiore disavanzo derivante dal riaccertamento prevista per ciascun esercizio e di eventuali quote di recupero previste dai piani di rientro in corso di attuazione.

In conseguenza di quanto disposto dal decreto, dell’articolazione del disavanzo di amministrazione al 1 gennaio 2015 e di quanto previsto dall’ente con il piano di rientro adottato ai sensi del decreto ministeriale, il disavanzo realizzato al termine dell’esercizio 2015 si deve ritenere suddiviso in disavanzo della gestione per 69.586,55 euro e in disavanzo da riaccertamento straordinario per 279.097,41 euro.

La suddivisione del risultato nelle due componenti è stata effettuata considerando che il disavanzo da riaccertamento straordinario, quantificato in 349.462,22 euro al 1 gennaio 2015, deve risultare ridotto, al termine dell’esercizio 2015, in misura almeno pari alla rata definita dall’ente nel piano di rientro adottato ai sensi del decreto ministeriale (11.648,74 euro). Nel caso di specie, però, gli atti del rendiconto, così come gli ulteriori elementi emersi dall’istruttoria sull’esercizio 2015 e dalle operazioni di riaccertamento straordinario, hanno evidenziato che la quota da ripianare nell’esercizio doveva tenere conto anche dell’avanzo tecnico realizzato nel 2015 a seguito della reimputazione di residui attivi in misura maggiore dei passivi e del fondo pluriennale vincolato (pari a 70.364,81 euro). Considerato che il principio contabile, al punto 9.3, impone la destinazione del surplus tra i residui attivi e i residui passivi reimputati al finanziamento del disavanzo di amministrazione determinato dal riaccertamento, si deve ritenere che detto disavanzo, al termine dell’esercizio, debba risultare ridotto della rata di extradeficit da coprire nell’annualità in chiusura o, quando maggiore, dalla quota di avanzo tecnico realizzata nell’esercizio onde evitare che questo, contrariamente a quanto disposto dal principio contabile, vada di fatto a finanziare nuove spese e non a ridurre la condizione di disavanzo.

Nel caso di specie, dunque, la quantificazione della componente derivante dal riaccertamento straordinario dei residui nell’ambito del disavanzo complessivo accertato al termine dell’esercizio 2015 è stata calcolata considerando il differenziale

tra l'extradeficit al 1 gennaio 2015 (pari a 349.462,22 euro) e l'avanzo tecnico di parte corrente realizzato sull'esercizio 2015 dalla reimputazione dei residui, pari a 70.364,81 euro.

Quanto sopra rilevato 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, costituisce una grave irregolarità contabile, in quanto l'avanzo di amministrazione e la quota disponibile, nel caso di specie negativa, risulta di fatto alimentata da risorse destinate al finanziamento di spese imputate ad esercizi successivi, nonché 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 alla rideterminazione delle risultanze del patto di stabilità interno per gli effetti che su questo possono essersi prodotti e alla conseguente rettifica delle certificazioni da rendere ai ministeri competenti.

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.

Sul piano generale, ad eccezione della quota di disavanzo derivata dalla cancellazione di residui attivi e passivi da reimputare ad esercizi successivi e della 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 negli esercizi precedenti 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 può inoltre derivare dall'obbligo di mantenimento, nel risultato di amministrazione, dei vincoli esistenti sulle entrate affluite al bilancio e non impegnate per le finalità a cui erano vincolate o destinate.

Nel caso di specie il disavanzo è dipeso anche dagli squilibri della gestione di competenza o 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.

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 ovvero, in riferimento all'extradeficit, provvedere alla relativa copertura nei termini definiti nella delibera consiliare approvata ai sensi del D.M. 2 aprile 2015.

SEZIONE II - Rendiconto 2016

RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE

La gestione complessiva ha chiuso, dal punto di vista contabile, con un avanzo di amministrazione pari a 324.491,00 euro. Tuttavia, tale avanzo non è sufficiente a ricostituire i fondi accantonati, vincolati e destinati ad investimenti complessivamente quantificati in 712.529,59 euro, per cui il risultato di amministrazione effettivamente accertato al 31 dicembre 2016 è negativo per 388.038,59 euro.

Va premesso che con il rendiconto di gestione, a fronte di un avanzo di amministrazione accertato al 31 dicembre 2016 per 324.491,00 euro, l'ente ha provveduto alla definizione delle quote accantonate (a fondo crediti di dubbia esigibilità per 437.009,32 euro e altri fondi rischi e spese future per 5.224,07 euro) e alla quantificazione della parte vincolata (per 111.408,65 euro) e destinata ad investimenti (per 44.468,06 euro), accertando un disavanzo di amministrazione effettivo pari a 273.619,10 euro.

L'istruttoria ha tuttavia evidenziato una diversa quantificazione del risultato dell'esercizio 2015 che ha condotto alla definizione di un risultato formale di amministrazione pari a 218.962,11 euro e di una quota disponibile negativa pari a 348.683,96 euro, con un peggioramento pari a 99.206,25 euro, del quale si deve tenere conto nella determinazione del risultato 2016.

In ordine alle problematiche emerse sulla quantificazione del fondo pluriennale dell'esercizio 2015 e alla conseguente non corretta rappresentazione del risultato di amministrazione al termine dello stesso, va rilevato che, da un punto di vista contabile, non si sono prodotti effetti diretti sulla quantificazione del risultato 2016 poiché il fondo, risultante dalla riga spesa al termine dell'esercizio 2015, è stato correttamente riconsiderato ai fini della determinazione del fondo pluriennale vincolato al termine dell'esercizio 2016.

Con specifico riferimento alla rideterminazione del FCDE accertata sull'esercizio 2015, che passa da 358.154,72 euro a 407.360,97 euro, si rende necessaria la rivalutazione anche dell'accantonamento effettuato nell'esercizio 2016.

Infatti, poiché l'ente ha optato anche per l'esercizio 2016 per il "metodo semplificato", nella determinazione del fondo dell'esercizio 2016 si deve tenere conto che il valore risultante dal rendiconto 2015 è stato rideterminato in 407.360,97 euro. A tal fine, considerando l'assenza di utilizzi nell'esercizio 2016 e la quota accantonata nel bilancio di previsione, pari a 65.910,05 euro, il fondo crediti al termine dell'esercizio 2016 deve essere rideterminato in 473.271,02 euro, con un differenziale pari a 36.261,70 euro rispetto al dato originariamente definito nel rendiconto di gestione (437.009,32 euro).

Con l'istruttoria specifica sull'esercizio 2016 è stata inoltre rilevata la non corretta determinazione della componente vincolata.

In sede istruttoria, infatti si è riscontrato che le risorse vincolate e/o destinate accertate con il rendiconto dell'esercizio 2015, non utilizzate nel corso della gestione 2016, non sono state correttamente riportate nella parte vincolata e/o destinata al termine dell'esercizio 2016.

Nello specifico l'istruttoria ha evidenziato che la quota vincolata per legge e principi contabili accertata con il rendiconto 2015, pari a 111.602,78 euro, non è stata applicata al bilancio 2016 per il finanziamento degli specifici interventi e, al termine dell'esercizio, non è completamente riaffluita nella specifica componente del risultato.

Considerando inoltre che, nel corso dell'esercizio 2016, sono state rilevate quote di avanzo derivante dalla gestione di competenza pari a 17.980,17 euro, la componente vincolata per legge e principi contabili al termine dell'esercizio deve essere determinata in 129.582,95 euro, con un differenziale pari a 53.300,32 euro rispetto all'importo accertato con il rendiconto di gestione (pari a 76.282,63 euro).

Inoltre, nel corso dell'istruttoria, è emerso che la quota vincolata per mutui e prestiti, accertata con il rendiconto 2015 in 38.682,32 euro, pur non essendo stata applicata al bilancio 2016 per il finanziamento degli specifici interventi, al termine dell'esercizio non è riaffluita nella specifica componente del risultato.

Tutto ciò considerato, e tenendo conto che nel corso della gestione 2016 è stata rilevata una quota di avanzo derivante dalla gestione residui pari a 204,52 euro, la componente vincolata per mutui e prestiti deve essere rideterminata in 38.886,84 euro, con un differenziale pari a 24.857,47 euro rispetto al dato originariamente definito dall'ente e pari a 14.029,37 euro.

Considerando la nuova quantificazione della quota relativa ai vincoli da legge e principi contabili e derivanti da mutui, e la presenza di una quota vincolata per trasferimenti pari a 21.096,65 euro, la componente vincolata del risultato di amministrazione 2016 deve essere complessivamente rideterminata in 189.566,44 euro, con un differenziale di 78.157,79 euro rispetto al dato definito dall'ente nel rendiconto di gestione e pari a 111.408,65 euro.

Con la nota inviata ai fini del contraddittorio l'ente ha segnalato, rispetto alla ricostruzione effettuata nella presente deliberazione, una diversa quantificazione della quota vincolata da leggi e principi contabili.

Secondo quanto attestato dall'ente, infatti, la "nuova quantificazione della quota da investimenti di 21.096,65 euro nel prospetto del risultato di amministrazione del 2016 era stata erroneamente considerata nel 2015 insieme alla quota vincolata derivante da leggi e principi contabili e nel 2016 correttamente indicata separatamente. Pertanto, la quota vincolata da leggi e principi contabili nel 2016 risulta pari a $76.282,63 - 21.096,65 + 17.980,17$ per un totale di 73.166,17 euro".

In riferimento a quanto indicato nella nota inviata ai fini del contraddittorio, va evidenziato che la diversa ricostruzione dei dati prospettata risulta non coerente con le informazioni precedentemente rese nel corso dell'istruttoria e non pienamente suffragata dai dati contabili in possesso della Sezione.

L'importo di 21.096,65 euro, che l'ente vorrebbe riferire alla quota vincolata da leggi e principi contabili, in realtà è pari al dato relativo al vincolo da trasferimenti costituito sul risultato di amministrazione al termine dell'esercizio 2016. Detto vincolo, peraltro, nella ricostruzione effettuata in sede di istruttoria, deriva da vincoli precedentemente apposti sul risultato di amministrazione 2015 solo per 10.000 euro, mentre per la restante quota deriva dalla cancellazione di residui passivi di parte capitale. Queste due considerazioni rendono non verificabile quanto asserito dall'ente circa la precedente collocazione del vincolo nel risultato dell'esercizio 2015 in una voce diversa rispetto a quella del rendiconto 2016.

Inoltre, nell'ipotesi che l'ente si riferisca correttamente al vincolo derivante da legge e principi contabili, il nuovo ricalcolo del vincolo di legge proposto nel contraddittorio, non trova riscontro con i dati emersi nel corso dell'istruttoria dove, come detto, la quantificazione complessiva del vincolo al termine dell'esercizio 2016, tenuto conto di quanto risultante al termine dell'esercizio 2015 e delle quote derivanti dalla gestione, doveva essere pari a 129.582,95 euro e da questo, se del caso, doveva essere detratto l'importo di 21.096,65 euro eventualmente confluito in altri vincoli dell'avanzo di amministrazione.

Tutto ciò considerato, le componenti del risultato di amministrazione in esame restano definite nei termini emersi nel corso dell'istruttoria, e precisamente in 129.582,95 euro per la quota vincolata derivante da leggi e principi contabili, in 21.096,65 euro per la quota derivante da trasferimenti e in 38.886,84 per la parte relativa alle risorse derivanti da mutui e prestiti.

Per quanto emerso nel corso dell'istruttoria, e considerato il diverso valore del fondo crediti di dubbia esigibilità definito a seguito di quanto rilevato sull'esercizio 2015, il risultato di amministrazione al termine dell'esercizio 2016 si ridefinisce con l'accertamento di un disavanzo effettivo pari a 388.038,59 euro, con un differenziale pari a 114.419,49 euro rispetto al dato originariamente definito dall'ente e pari a 273.619,10 euro.

Come riferito nella sezione I della presente deliberazione, il controllo monitoraggio effettuato sul risultato di amministrazione dell'esercizio 2015 ha condotto alla definizione di un risultato formale di amministrazione al 31 dicembre 2015 pari a 218.962,11 euro e di una quota disponibile negativa pari a 348.683,96 euro.

Del disavanzo complessivamente accertato una quota pari a 69.586,55 euro è stata qualificata come disavanzo ordinario e una quota pari a 279.097,41 euro è stata

definita come “maggiore disavanzo derivante dal riaccertamento”. Quest’ultimo resta finanziato secondo quanto disposto nel piano di rientro, articolato in 30 annualità e una rata costante di 11.648,74 euro.

In conseguenza di quanto disposto dal decreto ministeriale 2 aprile 2015 (richiamato al punto 1 – Sez. I della presente deliberazione), dell’articolazione del risultato di amministrazione al 31 dicembre 2015 e di quanto previsto dall’ente con il piano di rientro adottato ai sensi del decreto ministeriale, il disavanzo realizzato al termine dell’esercizio 2016 e rideterminato con la presente deliberazione si deve ritenere suddiviso in disavanzo della gestione per 120.589,92 euro e in disavanzo da riaccertamento straordinario per 267.448,67 euro.

Come già evidenziato nella Sezione I della presente deliberazione, quanto sopra rilevato in merito alla corretta definizione delle componenti del risultato di amministrazione, pur in presenza di un avanzo di amministrazione formale al termine della gestione 2016, costituisce una grave irregolarità contabile, in quanto la quota disponibile nel caso di specie negativa risulta di fatto alimentata da risorse, vincolate per legge 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 nonché risorse che dovevano essere accantonate per la tutela dei crediti di difficile esazione da considerarsi pertanto indisponibili.

Tale fenomeno, come detto, comporta una distorta rappresentazione del risultato di amministrazione, che deve essere corretto ovvero compensato con apposita delibera degli organi competenti anche al fine di 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, per quanto già espresso in relazione al disavanzo dell’esercizio 2015, 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.

Nel caso di specie il disavanzo dipende anche dagli squilibri della gestione di competenza o 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.

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 ovvero, in riferimento

all'extradeficit, provvedere alla relativa copertura nei termini definiti nella delibera consiliare approvata ai sensi del D.M. 2 aprile 2015.

CONCLUSIONI

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

In particolare:

1. sull'esercizio 2015, è stata rilevata una errata determinazione del fondo pluriennale vincolato e, conseguentemente, del risultato formale di amministrazione. Inoltre, è stata accertata la non corretta determinazione dell'accantonamento a fondo crediti dubbia esigibilità. Pertanto, il disavanzo di amministrazione effettivo è stato rideterminato in 348.683,96 euro, articolato in extradeficit da riaccertamento straordinario e disavanzo della gestione 2015.
2. sull'esercizio 2016, è stata rilevata la non corretta quantificazione del FCDE conseguente alla rideterminazione accertata sull'esercizio 2015 nonché l'errata determinazione della quota vincolata per legge e principi contabili e per mutui e prestiti. Conseguentemente, come per l'esercizio 2015, è stato rideterminato il risultato di amministrazione definendo un avanzo formale di 324.491,00 euro e un disavanzo effettivo di 388.038,59 euro che, anche in questo caso, è suddiviso in extradeficit da riaccertamento straordinario e disavanzo ordinario.

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 le segnalazioni sull'esercizio 2015, se queste abbiano trovato comunque soluzione nel corso della gestione 2016 o se, viceversa, permangano o si riflettano sul risultato accertato al termine dello stesso. 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 questi possano essere utilmente condotti al termine dell'esercizio 2016.

Per quanto esposto la Sezione ritiene necessaria l'adozione di interventi correttivi nei termini di seguito sintetizzati.

Risultato di amministrazione:

In relazione alla presenza di un saldo negativo della parte disponibile al termine dell'esercizio 2015 e 2016 pari rispettivamente a 348.683,96 euro e a 388.038,59 euro, l'ente dovrà provvedere al finanziamento del disavanzo di amministrazione come

determinato al termine dell'esercizio 2016. Nello specifico l'ente dovrà operare con gli ordinari strumenti previsti dall'art. 188 del TUEL ovvero, in riferimento all'extradeficit, provvedere alla relativa copertura nei termini definiti nella delibera consiliare approvata ai sensi del d.m. 2 aprile 2015

In relazione ai rilievi formulati sulla determinazione del risultato di amministrazione degli esercizi 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 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 e di quello derivante dal riaccertamento.

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 31 ottobre 2019.

Il relatore
f.to Fabio Alpini

Il presidente
f.to Cristina Zuccheretti

Depositata in segreteria il 31 ottobre 2019

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