



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA

composta dai magistrati:

Cristina ZUCCHERETTI
Nicola BONTEMPO
Francesco BELSANTI
Paolo BERTOZZI
Fabio ALPINI

presidente
consigliere, relatore
consigliere
primo referendario
referendario

nell'adunanza del 6 marzo 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. 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 **MONTECATINI VAL DI CECINA (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 27 febbraio 2019, prot. 1908 (pervenuta alla Sezione in pari data, prot.1456), in relazione alle gravi irregolarità emerse in sede istruttoria ed esposte nella bozza di deliberazione inviata con nota n.1335 del 22 febbraio 2019;

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 MONTECATINI VAL DI CECINA (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 554.252,35 euro. Tuttavia, tale avanzo non è sufficiente a ricostituire i fondi accantonati, vincolati e destinati ad investimenti complessivamente quantificati in 639.702,48 euro, per cui il risultato di amministrazione effettivamente accertato al 31 dicembre 2015 è negativo per 85.450,13 euro.

Va premesso che con il rendiconto di gestione, a fronte di un avanzo di amministrazione accertato al 31 dicembre 2015 per 554.252,35 euro, l'ente ha provveduto alla definizione delle quote accantonate (a fondo crediti di dubbia esigibilità per 46.510,33 euro, a indennità di fine mandato per euro 1.880,93 e a fondo rischi per 65.000,00 euro) e alla quantificazione della parte destinata ad investimenti (per 428.930,57 euro), accertando un risultato di amministrazione (avanzo di amministrazione) effettivo pari a 11.930,52 euro.

In sede istruttoria sul rendiconto, la Sezione rileva, 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: identificata la quota congrua da accantonare applicando il complementare a 100 ai residui complessivi presenti al 31 dicembre 2015 per ogni tipologia di entrata considerata, l'ente ha proceduto poi ad accantonare nel risultato di amministrazione solo una parte di essa e precisamente il 36%.

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 143.890,98 euro.

Di conseguenza, considerando quanto accantonato dall’ente nel risultato di amministrazione in sede di rendiconto 2015 per FCDE (46.510,33 euro), risultano dover essere accantonati ulteriori 97.380,65 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.

Nelle osservazioni inviate con nota del 27 febbraio 2019, prot. 1908, in relazione alle gravi irregolarità emerse in sede istruttoria ed esposte nella bozza di deliberazione inviata con nota n.1335 del 22 febbraio 2019, l’ente dichiara che la ricostruzione effettuata dalla Sezione in merito all’accantonamento FCDE risulta corretta;

Per quanto emerso nel corso dell’istruttoria e considerando la corretta definizione della quota accantonata a fondo crediti di dubbia esigibilità (per 143.890,98 euro), si ridetermina la quantificazione del risultato di amministrazione effettivo, accertando un disavanzo (parte disponibile negativa) per un importo pari a 85.450,13, con un peggioramento rispetto a quanto approvato dall’ente di un importo pari ad euro 97.380,65, dovuto al mancato accantonamento 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 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 405.545,27 euro e di una quota disponibile negativa pari a 79.044,39 euro.

Con la DCC n.7/2017, per pari importo, era stato definito il "maggiore disavanzo derivante dal riaccertamento" accertato al 1° gennaio 2015 (€79.044,39), e con la quale sono state definite le modalità di ripiano del maggior disavanzo garantendone la piena copertura entro l'esercizio 2046. Al riguardo l'ente ha stabilito che il disavanzo di € 79.044,39 debba essere ripianato in 30 esercizi a quote annuali costanti di € 2.634,82 e di individuare le entrate correnti genericamente intese come fonte di finanziamento della quota annuale di ripiano.

La Sezione, con deliberazione n.47/2017, in sede di valutazione alle misure correttive adottate dall'ente per la copertura dell'extra deficit, pur prendendo atto delle modalità di ripiano del disavanzo, aveva evidenziato che l'arco temporale individuato dall'ente per la copertura del disavanzo (30 annualità a decorrere dall'esercizio 2017) non risulta coerente con la tempistica indicata dal D.lgs 118/2011 e dal successivo decreto ministeriale, in quanto il finanziamento del disavanzo deve essere completato entro il 2044.

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, dell'articolazione del risultato negativo 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 e rideterminato con la presente deliberazione (euro 85.450,13), si deve ritenere suddiviso in disavanzo ordinario della gestione 2015 per euro 6.405,74 e in disavanzo da riaccertamento straordinario per euro 79.044.39.

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 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 ovvero, in riferimento all'extradeficit, provvedere alla relativa copertura nei termini definiti nella delibera consiliare approvata ai sensi del d.m. 2 aprile 2015, tenuto conto delle osservazioni indicate dalla Sezione - deliberazione n.50/2017 - in merito alla scadenza ultima per il completo finanziamento del disavanzo stesso.

SEZIONE II - Rendiconto 2016

RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE

La gestione complessiva ha chiuso, dal punto di vista contabile, con un avanzo di amministrazione. Tuttavia, la composizione di tale avanzo e la quantificazione della quota disponibile non risultano correttamente determinate, in quanto l'ente non ha provveduto alla corretta definizione delle poste destinate ad investimenti confluite nel risultato di amministrazione al 31 dicembre 2016.

Va premesso che con il rendiconto di gestione, a fronte di un avanzo di amministrazione accertato al 31 dicembre 2016 per 649.319,03 euro, l'ente ha provveduto alla definizione della quota accantonata per euro 190.530,09 (di cui a fondo crediti di dubbia esigibilità per 108.838,42, a indennità di fine mandato per euro 2.531,67, a fondo rischi per 65.000,00 euro, a fondo rinnovi contrattuali per euro 2.660,00 e accantonamenti per perdite società partecipate per euro 11.500,00) e alla parte destinata ad investimenti per 439.777,92 euro, accertando un risultato di amministrazione effettivo positivo (parte disponibile) pari a 19.011,02 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 accantonata a FCDE (passata da euro 46.510,33 ad euro 143.890,98) e, conseguentemente, ad una ridefinizione del risultato di amministrazione accertando un disavanzo di amministrazione (parte disponibile negativa) quantificabile in 85.450,13 euro con un peggioramento rispetto a quanto approvato dall'ente pari ad euro 97.380,65, dovuto ai maggiori accantonamenti a FCDE.

Con specifica istruttoria sul rendiconto 2016, la Sezione ha rilevato che, analogamente a quanto evidenziato nella Sezione I inerente il rendiconto 2015, la parte destinata agli investimenti del risultato di amministrazione al 31 dicembre 2016, quantificata dall'ente in 439.777,92 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 446.392,62 euro, con una sottostima pari a 6.614,70 euro.

In particolare, l'avanzo generato dalla gestione della competenza della parte destinata ad investimenti (euro 16.813,29), unitamente a quello scaturito dalla eliminazione di residui passivi della parte in conto capitale (non compensati dalla cancellazione di correlati residui attivi) (euro 648,76), non hanno trovato adeguata ricollocazione tra le componenti destinate dell'avanzo di amministrazione. La parte destinata ad investimenti del risultato di amministrazione 2016 viene quindi complessivamente ridefinita in euro 446.392,62 (di cui euro 428.930,57 di vincoli

accertati nell'esercizio precedente e non utilizzati, euro 16.813,29 originati dalla gestione di competenza 2015 ed euro 648,76 quale avanzo originato dalla cancellazione di residui passivi della parte investimenti non compensati dalla cancellazione dei relativi residui attivi).

Per quanto complessivamente emerso nel corso dell'istruttoria 2016 e considerando le criticità accertate sul rendiconto 2015, dal controllo emerge una quota disponibile del risultato di amministrazione 2016 determinata in 12.396,32 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 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.

In relazione alla presenza di un disavanzo di amministrazione al termine dell'esercizio 2015, si evidenzia che lo stesso risulta completamente riassorbito a seguito della gestione 2016.

Nelle osservazioni inviate con nota del 27 febbraio 2019, prot. 1908, in relazione alle gravi irregolarità emerse in sede istruttoria ed esposte nella bozza di deliberazione inviata con nota n.1335 del 22 febbraio 2019, l'ente dichiara di voler provvedere alla predisposizione di "un atto ricognitorio [...] che dia atto di quanto impropriamente avvenuto [...] e si proceda alla riapprovazione dei prospetti del risultato di amministrazione per gli anni 2015, 2016 e 2017".

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 2016.

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 quantificazione della quota da accantonare a FCDE, con la conseguente errata definizione della quota disponibile al termine della gestione, accertando un disavanzo di amministrazione.

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

In relazione alla presenza di un disavanzo di amministrazione al termine dell'esercizio 2015, si evidenzia che lo stesso risulta completamente riassorbito a seguito della gestione 2016.

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, permangano 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 permangano 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 pari rispettivamente ad euro 85.450,13, essendo lo stesso completamente riassorbito al termine dell'esercizio 2016, all'ente non è richiesto alcun intervento in merito.

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 6 marzo 2019.

Il relatore
f.to Nicola Bontempo

Il presidente
f.to Cristina Zuccheretti

Depositata in segreteria il 6 marzo 2019

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