



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA

composta dai magistrati:

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

nell'adunanza del 6 maggio 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 **CAREGGINE (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 che l'ente non ha prodotto osservazioni e delucidazioni in relazione alle gravi irregolarità emerse in sede istruttoria ed esposte nella bozza di deliberazione inviata con nota del 26 aprile 2019 n. 3393;

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 Careggine (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

1. L'esercizio 2015 si è concluso con l'accertamento di un disavanzo di amministrazione pari a 26.504,75 euro (generato dalla gestione residui dell'esercizio e

dalle operazioni di riaccertamento straordinario dei residui effettuate al 1 gennaio 2015).

Inoltre, al termine della gestione 2015, sono stati individuati fondi da accantonare, vincolare o destinare a investimenti per complessivi 23.549,17 euro con la conseguente quantificazione di un disavanzo di amministrazione effettivo pari a 50.053,92 euro.

Va premesso che con il rendiconto di gestione, a fronte di un disavanzo di amministrazione accertato al 31 dicembre 2015 per 26.504,75 euro, l'ente ha provveduto alla definizione delle quote accantonate (a fondo crediti di dubbia esigibilità per 7.827,48 euro) e alla quantificazione della parte vincolata/destinata ad investimenti (per 7.654,19 euro), accertando un disavanzo di amministrazione effettivo pari a 41.986,42 euro.

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

A seguito dell'istruttoria condotta sull'applicazione dei nuovi istituti previsti dal D.Lgs. 118/2011, è stata rilevata, infatti, la non corretta determinazione del fondo crediti di dubbia esigibilità poiché l'ente ha provveduto alla determinazione dell'importo minimo da accantonare nel risultato di amministrazione (pari a 7.827,48 euro) applicando il complementare a cento della capacità di smaltimento dei residui, determinato secondo il principio contabile, su un ammontare di residui pari al 36 per cento di quelli effettivamente risultanti dal rendiconto per le partite qualificate come di dubbia esigibilità derivanti dalla competenza.

La procedura adottata dall'ente, che sembra richiamare impropriamente le riduzioni previste dalla normativa per il bilancio di previsione, non trova riscontro nelle disposizioni contenute nel principio contabile ove viene richiesto, al contrario, che per tutti i crediti ritenuti di dubbia e difficile esazione al termine dell'esercizio ne venga accantonata una parte pari alla percentuale media di non riscosso rilevata nel quinquennio precedente.

Dalla corretta applicazione del principio contabile sarebbe derivata una quantificazione del fondo crediti di dubbia e difficile esazione superiore a quello effettivamente accertato e pari a 15.894,98 euro, con un differenziale di 8.067,50 euro.

Per quanto emerso nel corso dell'istruttoria il risultato di amministrazione al termine dell'esercizio 2015 si ridefinisce con l'accertamento di un disavanzo effettivo pari a 50.053,92 euro.

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 negativo di amministrazione al 1 gennaio 2015 pari a 17.647,43 euro e di una quota disponibile negativa sempre pari a 17.647,43 euro.

Per lo stesso importo era stato definito il “maggiore disavanzo derivante dal riaccertamento” con la conseguente adozione di un piano di rientro articolato in 5 annualità e una rata costante di 3.529,49 euro.

Va tuttavia evidenziato che, nonostante la rateizzazione disposta ai sensi del decreto ministeriale, l'ente ha applicato al bilancio dell'esercizio 2015/2017 l'intero disavanzo derivante dalle operazioni di riaccertamento straordinario dei residui, nell'intento di dare copertura a detto disavanzo già nel primo esercizio utile del bilancio di previsione.

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 doveva risultare suddiviso in disavanzo della gestione per 35.935,97 euro e in disavanzo da riaccertamento straordinario per 14.117,94 euro.

Poiché tuttavia l'ente ha inteso dare copertura al disavanzo derivante dal riaccertamento straordinario dei residui nella prima annualità utile, l'intero disavanzo accertato al termine dell'esercizio 2015 (pari a 50.053,92 euro) deve ritenersi derivante dalla gestione e pertanto, come definito dallo stesso ente negli atti di rendiconto, da finanziare ai sensi del dell'art. 188 del TUEL.

Quanto sopra rilevato in merito alla corretta definizione delle componenti del risultato di amministrazione costituisce una grave irregolarità contabile, in quanto la quota disponibile (nel caso di specie negativa) risulta di fatto alimentata 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'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 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.

2. Sulla determinazione del risultato di amministrazione dell'esercizio 2015 sono state rilevate, in sede istruttoria, alcune problematiche nella puntuale definizione delle quote vincolate e destinate ad investimenti.

Oltre a quanto già evidenziato sulla corretta definizione del fondo crediti di dubbia esigibilità, dall'istruttoria è emerso, infatti, che l'importo di 7.654,19 euro, che nel quadro riepilogativo del risultato di amministrazione viene inserito nella voce relativa ai "vincoli formalmente attribuiti dall'ente" mentre nel questionario viene qualificato come quota destinata ad investimenti, sarebbe da riferire, in realtà, a quote di avanzo derivante da trasferimenti. Tale problematica non ha trovato soluzione neanche nella definizione delle poste vincolate e destinate accertate con il rendiconto 2016, ove lo stesso importo risulta accertato nella quota destinata ad investimenti.

A tale riguardo occorre osservare che la puntuale definizione delle componenti del risultato di amministrazione non è richiesta solo in ossequio alla funzione di

“rendicontazione” che è propria del conto del bilancio, ma anche ai fini del corretto operare circa gli utilizzi dell'avanzo di amministrazione che possono essere effettuati negli esercizi successivi a quello di rendicontazione.

Per gli esercizi futuri, la Sezione richiama l'ente ad una attenta verifica della natura delle risorse che confluiscono nel risultato formale di amministrazione, in modo che queste possano essere correttamente allocate nelle diverse componenti accantonate, vincolate e destinate del risultato stesso e che ne sia garantito il corretto utilizzo negli esercizi successivi.

3. L'esame del risultato di amministrazione dell'esercizio 2015 e l'istruttoria condotta sul rendiconto approvato hanno evidenziato, oltre alle problematiche appena rappresentate, alcune criticità più generali connesse alla rappresentazione del fondo pluriennale vincolato negli atti del rendiconto che, pur non rilevando direttamente sulla quantificazione del risultato accertato, meritano di essere qui evidenziate.

Ci si riferisce, in generale, alla compilazione del prospetto di composizione per missioni e programmi del fondo pluriennale vincolato, per il quale non è stato possibile verificare la corretta compilazione rispetto alle determinazioni assunte in sede di riaccertamento straordinario dei residui.

A riguardo va rilevato che la compilazione del prospetto in esame non è mero adempimento contabile ma dimostrazione dell'evoluzione del fondo durante l'esercizio in conseguenza della programmazione degli interventi e della effettiva imputazione delle entrate e spese negli esercizi di esigibilità.

Con tale prospetto l'ente deve evidenziare l'evoluzione del fondo durante l'esercizio rispetto al dato accertato nel rendiconto dell'esercizio precedente, e indicare la quantificazione finale del fondo stesso al termine dell'esercizio per il quale si effettua la rendicontazione.

La certificazione di un fondo pluriennale vincolato non correttamente rappresentato nella sua evoluzione costituisce una irregolarità non trascurabile poiché da un lato sottende alla presenza di procedure contabili non corrette e non verificate e dall'altro lato vanifica le finalità delle operazioni di rendiconto che sono appunto quelle di rappresentare, con dati contabili certi e veritieri, il risultato della gestione e dell'azione amministrativa.

SEZIONE II - Rendiconto 2016

RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE

La gestione complessiva ha chiuso, dal punto di vista contabile, con un avanzo di amministrazione pari a 37.701,72 euro. Tuttavia, tale avanzo non è sufficiente a

ricostituire i fondi accantonati, vincolati e destinati ad investimenti complessivamente quantificati in 44.693,55 euro, per cui il risultato di amministrazione effettivamente accertato al 31 dicembre 2016 è negativo per 6.991,83 euro.

Va premesso che con il rendiconto di gestione, a fronte di un avanzo di amministrazione accertato al 31 dicembre 2016 per 37.701,72 euro, l'ente ha provveduto alla definizione delle quote accantonate (a fondo crediti di dubbia esigibilità per 26.053,36 euro) e alla quantificazione della parte vincolata/destinata ad investimenti per 7.654,19 euro, accertando un risultato di amministrazione effettivo positivo pari a 3.994,17 euro.

In sede istruttoria, tuttavia, è stato rilevato che, a seguito dell'eliminazione di residui passivi della parte destinata ad investimenti e/o della gestione vincolata (non compensati dall'equivalente eliminazione del residuo attivo), l'ente non ha provveduto a vincolare o destinare la corrispondente quota di avanzo realizzato. Nello specifico l'istruttoria ha evidenziato che, con riferimento alla voce "altri vincoli", è stato prodotto un avanzo di amministrazione derivante dalla cancellazione di residui passivi pari a 421,57 euro, che non ha trovato corrispondente vincolo nel risultato di amministrazione accertato al termine dell'esercizio 2016.

A seguito dell'istruttoria condotta sull'applicazione dei nuovi istituti previsti dal D.Lgs. 118/2011, è stata rilevata, inoltre, la non corretta determinazione del fondo crediti di dubbia esigibilità.

Come già evidenziato per l'esercizio 2015, in relazione alla quantificazione del fondo crediti di dubbia esigibilità è stata rilevata, infatti, la non corretta determinazione del fondo poiché l'ente ha provveduto alla determinazione dell'importo minimo da accantonare nel risultato di amministrazione (pari a 26.053,36 euro) applicando il complementare a cento della capacità di smaltimento dei residui, determinato secondo il principio contabile, su un ammontare di residui pari al 55 per cento di quelli effettivamente risultanti dal rendiconto per le partite qualificate come di dubbia esigibilità derivanti dalla competenza.

L'accantonamento effettuato nel fondo crediti di dubbia esigibilità risulta pertanto inferiore rispetto all'importo che per i nuovi principi contabili è da considerare congruo.

Dalla corretta applicazione del principio contabile sarebbe derivata una quantificazione del fondo crediti di dubbia e difficile esazione superiore a quello effettivamente accertato e pari a 36.617,79 euro, con un differenziale di 10.564,43 euro.

Per quanto emerso nel corso dell'istruttoria il risultato di amministrazione al termine dell'esercizio 2016 si ridefinisce con un saldo negativo della parte disponibile pari a 6.991,83 euro.

Il controllo monitoraggio effettuato sul risultato di amministrazione dell'esercizio 2015 ha condotto alla definizione di un risultato formale negativo di

amministrazione al 31 dicembre 2015 pari a 26.504,75 euro e di una quota disponibile negativa pari a 50.053,92 euro.

Per le ragioni esposte nella sezione I della presente deliberazione, l'intero disavanzo dell'esercizio 2015 è stato qualificato come disavanzo ordinario da finanziare ai sensi dell'art. 188 del Tuel.

In conseguenza di quanto disposto dall'ente sul disavanzo accertato al 1 gennaio 2015 e dell'articolazione del risultato di amministrazione al 31 dicembre 2015, il disavanzo realizzato al termine dell'esercizio 2016 e rideterminato con la presente deliberazione si deve ritenere interamente derivante dalla gestione e quindi da finanziare con gli ordinari strumenti previsti dal Tuel.

Come già evidenziato per l'esercizio 2015, la non 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 al finanziamento generico di investimenti ovvero al finanziamento di specifici interventi, che risultano distolte dal loro ordinario impiego per essere destinate al finanziamento di spese di diversa natura, e 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'accertamento poi di un risultato negativo di amministrazione nei termini sopra indicati, per quanto già espresso nella sezione I della presente deliberazione, 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 è dipeso dagli squilibri della gestione di competenza o della gestione residui ovvero dalla incapienza del bilancio rispetto alle necessità di garantire i vincoli della gestione e la tutela dei crediti di dubbia e difficile esazione.

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.

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 emersa la non corretta determinazione del fondo crediti di dubbia e difficile esazione e il conseguente accertamento di un disavanzo di amministrazione al termine dell'esercizio maggiore rispetto a quello definito dall'ente. L'istruttoria e gli elementi complessivamente forniti hanno condotto alla ridefinizione del fondo crediti di dubbia esigibilità per ulteriori 8.067,50 euro e alla quantificazione della quota disponibile negativa in 50.053,92 euro. Sono state rilevate inoltre alcune problematiche nella qualificazione dei vincoli del risultato di amministrazione e nella dimostrazione del fondo pluriennale vincolato negli atti di rendiconto.

2. sull'esercizio 2016 è stata rilevata la non corretta determinazione delle componenti vincolate e accantonate per il fondo crediti di dubbia e difficile esazione, con la conseguente emersione di un disavanzo di amministrazione al termine dell'esercizio. L'istruttoria e gli elementi complessivamente acquisiti hanno condotto alla ridefinizione della quota vincolata per ulteriori 421,57 euro e del fondo crediti di dubbia esigibilità per ulteriori 10.564,43 euro, evidenziando un saldo negativo della parte disponibile al termine dell'esercizio pari a 6.991,83 euro. Al contempo hanno trovato conferma le problematiche relative alla corretta qualificazione delle componenti interne del risultato di amministrazione.

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 50.053,92 euro e a 6.991,83 euro,

l'ente dovrà provvedere al finanziamento del disavanzo di amministrazione come determinato al termine dell'esercizio 2016. Nello specifico, considerata la natura ordinaria del disavanzo accertato, l'ente dovrà operare con gli ordinari strumenti previsti dall'art. 188 del TUEL.

In relazione ai rilievi formulati sulla determinazione 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 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.

Occorre inoltre richiamare l'attenzione dell'ente sulle osservazioni svolte in ordine alla puntuale definizione delle componenti accantonate, vincolate e destinate del risultato di amministrazione.

In relazione alle considerazioni formulate sulla determinazione del fondo pluriennale vincolato, l'ente dovrà provvedere comunque alle opportune verifiche sulla correttezza del fondo al termine degli esercizi 2015 e 2016 ed attivarsi contabilmente e proceduralmente per garantire in futuro una piena ed efficace rappresentazione dello stesso negli atti del rendiconto.

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 maggio 2019.

Il relatore
f.to Fabio Alpini

Il presidente
f.to Cristina Zuccheretti

Depositata in segreteria il 6 maggio 2019

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