



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA

composta dai magistrati:

Pres. Sez. Maria Annunziata RUCIRETA	Presidente
Cons. Francesco BELSANTI	Componente
Cons. Paolo BERTOZZI	Componente
Cons. Patrizia IMPRESA	Componente
Primo Ref. Fabio ALPINI	Componente, Relatore
Ref. Rosaria DI BLASI	Componente

nell'adunanza del 9 febbraio 2023;

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 disposizioni relative al processo di armonizzazione dei sistemi contabili di cui al d.lgs. n. 118/2011, come modificato e integrato dal d.lgs. n. 126/2014;

VISTA la propria deliberazione n. 4 del 29 marzo 2021, con la quale è stato approvato il programma di attività della Sezione regionale di controllo per il 2021, prevedendo, oltre all'esame congiunto dei rendiconti 2017 e 2018, anche l'estensione del controllo ai rendiconti dell'esercizio 2019;

VISTE le "linee-guida" per la redazione delle relazioni inerenti ai rendiconti 2017, 2018 e 2019, approvate dalla Sezione delle autonomie con deliberazioni n. 16 del 24 luglio 2018, n. 12 dell'11 giugno 2019 e n. 9 del 28 maggio 2020;

VISTA la deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Toscana 25 settembre 2014, n. 171, con la quale sono stati approvati i "criteri per l'esame dei rendiconti degli enti locali relativi all'esercizio finanziario 2013";

VISTA le note n. 4120 del 21 maggio 2019, n. 9189 del 30 ottobre 2019 e n. 8638 del 11 dicembre 2020 con cui la Sezione ha dato avvio all'inserimento nel sistema Con.Te. dei questionari relativi ai rendiconti delle gestioni finanziarie 2017, 2018 e 2019;

VISTE le relazioni pervenute alla Sezione dall'organo di revisione del **Comune di CAREGGINE (LU)** in ordine ai rendiconti 2017, 2018 e 2019;

VISTE le Osservazioni formulate dal Magistrato Istruttore, recanti le risultanze dell'istruttoria condotta, con il supporto del settore competente, sui rendiconti 2017, 2018 e 2019 e inviate all'Ente in data 30 gennaio 2023 (prot. n. 750), con avviso della facoltà dell'Ente stesso di far pervenire eventuali deduzioni (e documentazione a corredo ritenuta necessaria) entro e non oltre il 3 febbraio 2023;

CONSIDERATO che l'Ente, in relazione alle citate Osservazioni del M.I. e nei termini sopraindicati, non ha inviato alcuna deduzione o documentazione;

UDITO il relatore, Primo ref. Fabio Alpini;

CONSIDERATO

- 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, prevede, al comma 1, l'esame da parte delle Sezioni regionali di controllo dei rendiconti degli enti locali, da effettuare ai sensi dell'art. 1, commi 166 e seguenti, della l. n. 266/2005, per la verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'art. 119, sesto comma, della Costituzione, della sostenibilità dell'indebitamento, dell'assenza di irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti;

- che l'art. 148-bis del Tuel, al comma 3, prevede l'adozione di "specifiche pronunce di accertamento" nel caso in cui, nell'ambito della predetta verifica, emergano squilibri economico-finanziari, la mancata copertura di spese, la violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria, o il mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno;

- che il citato comma 3 dell'art. 148-bis Tuel 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 dell'esercizio 2017, 2018 e 2019;

- 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 principi contabili introdotti dal d.lgs. n. 118/2011;

- che il quadro normativo sopra richiamato ritiene meritevoli di segnalazione non solo questioni strettamente finanziarie e contabili che compromettono attualmente l'equilibrio di bilancio, ma anche fenomeni 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 sia 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 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 le irregolarità individuate dalla Sezione non necessariamente esauriscono gli aspetti critici 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, nonché sulla base di valutazioni di stock e di trend;

- 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 sia da un'analisi dei fatti gestionali sottostanti, sia dalla ricostruzione puntuale e analitica delle effettive operazioni poste in essere durante la gestione. Aspetti, questi, che potrebbero comunque essere oggetto di eventuali successive verifiche;

- che, in funzione del modello di controllo adottato, la Sezione ritiene necessaria la segnalazione delle irregolarità con riferimento al singolo esercizio in cui esse emergono. Tuttavia, richiede l'attivazione di interventi correttivi solo per le irregolarità ancora presenti al termine dell'esercizio 2019;

- che le pronunce di accertamento di irregolarità 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 2017, 2018 e 2019 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, che danno luogo a pronuncia di segnalazione.

SEZIONE I - Rendiconto 2017

R.A. - RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE

La gestione complessiva ha chiuso, dal punto di vista contabile, con un avanzo di amministrazione pari a 46.983,16 euro, a fronte del quale l'ente ha provveduto alla definizione delle quote accantonate (fondo crediti di dubbia esigibilità per 55.157,53 euro e fondo per l'indennità di fine mandato del sindaco per 2.033,57 euro) e delle quote vincolate (per 11.950,24 euro), con quantificazione pari a zero della parte destinata ad investimenti, accertando un disavanzo di amministrazione effettivo pari a 22.158,18 euro. Le quote complessivamente accantonate e vincolate, nonché il disavanzo di amministrazione finale, come appena riportati, risultano da una rettifica in aumento, rispetto ai dati originariamente accertati con il rendiconto di gestione, disposta con la delibera del consiglio comunale n. 28 del 26 giugno 2019, adottata a seguito e in ottemperanza agli esiti del controllo effettuato dalla Sezione sui rendiconti 2015 e 2016 (deliberazione n. 174/2019/PRSP del 6 maggio 2019).

In sede istruttoria è stata tuttavia rilevata la non corretta determinazione della componente vincolata da trasferimenti del risultato di amministrazione in quanto, a seguito dell'eliminazione di 3.445,90 euro di residui passivi di parte capitale derivanti da risorse vincolate da trasferimenti e non compensati dall'equivalente eliminazione del residuo attivo, l'ente non ha provveduto a vincolare la quota di avanzo realizzato. Pertanto, la quota vincolata da trasferimenti viene ridefinita in 15.396,14 euro, anziché 11.950,24 euro come accertato dall'ente.

Oltre a questo, in sede istruttoria è stata anche rilevata la non corretta determinazione del fondo crediti di dubbia esigibilità, quantificato in 55.157,53 euro. Per la quantificazione del fondo l'ente ha optato per l'adozione del metodo semplificato, ed ha determinato la quota accantonata nel rendiconto 2017 attraverso la sommatoria tra il fondo definito al termine dell'esercizio 2016 (pari a 36.617,79 euro, come rideterminato dalla Sezione in sede di controllo sul rendiconto di tale esercizio) e la quota accantonata nel bilancio di previsione 2017 (definita dall'ente in 18.539,74 euro), in assenza di quote riferite ad utilizzi effettuati nell'esercizio a seguito della cancellazione di poste attive già considerate di dubbia e difficile esazione.

Occorre precisare che, per il calcolo del fondo nel bilancio di previsione 2017, l'ente si è avvalso della possibilità prevista dal principio contabile (esempio n. 5) *"di determinare il rapporto tra incassi di competenza ed i relativi accertamenti considerando tra gli incassi anche le riscossioni effettuate nell'esercizio successivo in conto residui dell'anno precedente"* e, come previsto dal principio stesso, ha operato lo slittamento di un anno del periodo di riferimento per il calcolo della capacità di realizzazione dell'entrata considerando i dati dello smaltimento dell'entrata nel periodo 2011-2015 in luogo di quelli del periodo 2012-2016.

L'istruttoria ha tuttavia evidenziato che la quota accantonata nel bilancio di previsione 2017 è sottostimata per 5.487,72 euro, rispetto al minimo congruo determinato secondo i principi contabili.

In particolare, dall'esame del prospetto analitico trasmesso dall'ente, dal quale si evincono le informazioni contabili utilizzate per il calcolo della percentuale media di realizzo delle entrate e l'applicazione di tali valori medi alle previsioni di bilancio, sono stati rilevati alcuni errori materiali riferiti:

- alla percentuale media di riscossione della voce *"ICI/IMU"*, definita nel 67,48 per cento anziché nel 56,18 per cento, ed ottenuta sommando i valori percentuali del quinquennio e dividendo per quattro, anziché per cinque, con conseguente errata definizione del relativo complementare a 100;
- all'importo delle riscossioni dell'esercizio 2015 delle voci *"ICI/IMU"*, ove l'importo indicato, pari a 8.317,69 euro, è riferito alle sole riscossioni della competenza e non anche a quelle avvenute nell'esercizio 2016 in conto residui 2015, come previsto dalla metodologia utilizzata dall'ente (slittamento del quinquennio), per complessivi 10.462,67 euro;
- all'importo delle riscossioni dell'esercizio 2015 delle voci *"TARSU/TARES/TARI"*, ove l'importo indicato, pari a 173.038,96 euro ha considerato, oltre alle riscossioni della competenza, anche tutte le riscossioni in conto residui, anziché solo quelle dell'esercizio 2016 in conto residui 2015 come previsto dalla metodologia utilizzata dall'ente (slittamento del quinquennio), per complessivi 148.571,42 euro.

Le informazioni non corrette sono state successivamente rettifiche dall'ente stesso, previa opportuna verifica e mediante invio di un nuovo prospetto di calcolo che conduce ad una quantificazione pari a 24.027,46 euro dell'accantonamento da disporre sul FCDE con riferimento alla gestione di competenza 2017, considerata anche la riduzione al 75 per cento prevista dal

principio contabile per l'esercizio in questione, e della quale l'ente ha attestato di aver tenuto conto. Pertanto, la quantificazione dell'accantonamento minimo congruo del fondo accantonato nel bilancio 2017 viene rideterminata in 24.027,46 euro anziché in 18.539,74 euro e, conseguentemente, tale differenza si riflette sul FCDE accantonato nel risultato di amministrazione 2017, che viene rideterminato in 60.645,25 euro anziché in 55.157,53 euro come accertato dall'ente.

Per quanto emerso nel corso dell'istruttoria, vista la rideterminazione della quota vincolata da trasferimenti e della quota accantonata al fondo crediti di dubbia esigibilità, il risultato di amministrazione al termine dell'esercizio 2017 si ridefinisce con l'accertamento di un disavanzo effettivo pari a 31.091,80 euro, anziché pari a 22.158,18 come accertato dall'ente, con un peggioramento di 8.933,62 euro.

Il controllo monitoraggio effettuato sul risultato di amministrazione dell'esercizio 2016 (delibera n. 174/2019/PRSP) aveva condotto alla definizione di un risultato formale di amministrazione al 31 dicembre 2016 positivo e pari a 37.701,72 euro, e di una quota disponibile negativa pari a 6.991,83 euro, interamente qualificata come disavanzo ordinario.

Tenuto conto di quanto sopra esposto, il disavanzo rilevato al termine dell'esercizio 2017 medesimo si deve ritenere anch'esso interamente ascrivibile a disavanzo della gestione.

Quanto sopra rilevato in merito alla non corretta definizione delle componenti del risultato di amministrazione costituisce una irregolarità contabile, in quanto la quota disponibile, nel caso di specie negativa, è stata di fatto alimentata da risorse vincolate al finanziamento di specifici interventi che risultano distolte dal loro ordinario impiego per essere destinate al finanziamento di spese di diversa natura, nonché da risorse che dovevano essere accantonate per la tutela dei crediti di difficile esazione, da considerarsi pertanto indisponibili.

La presenza, poi, di un risultato negativo di amministrazione, accertato nei termini sopra indicati, deve essere rilevata, ai sensi dell'art. 148-bis, terzo comma, Tuel, poiché espressione di situazioni sottostanti contrarie ai principi di sana gestione e sostenibilità finanziaria.

La Sezione, constatata la distorta rappresentazione dei dati di consuntivo e degli equilibri interni di bilancio, ne richiede la correzione attraverso l'adozione di apposita delibera consiliare.

Tale atto dovrà condurre alla corretta determinazione del risultato di amministrazione dell'esercizio considerato, al fine di garantire il pieno rispetto del principio di veridicità e attendibilità dei documenti di rendiconto, e dovrà anche provvedere ai necessari aggiustamenti dei bilanci degli esercizi successivi

per gli effetti che su questi debbano prodursi , anche in relazione al mancato finanziamento del disavanzo effettivo e all'eventuale copertura di spese dell'esercizio con quote di avanzo non correttamente determinate.

L'accertamento di squilibri economico-finanziari o della mancata copertura di spese comporta l'obbligo di adottare i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità rilevate e a ripristinare gli equilibri di bilancio e la corretta gestione finanziaria. Nel caso in esame, tuttavia, considerato che il controllo svolto contestualmente sulle annualità 2017, 2018 e 2019 ha permesso di verificare il completo riassorbimento del disavanzo al termine dell'esercizio 2019, l'ente è chiamato esclusivamente a garantire il mantenimento degli equilibri di bilancio e una condizione stabile di avanzo.

SEZIONE II - Rendiconto 2018

R.A. - RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE

La gestione complessiva ha chiuso, dal punto di vista contabile, con un avanzo di amministrazione pari a 86.416,56 euro, a fronte del quale l'ente ha provveduto alla definizione delle quote accantonate (per complessivi 78.981,89 euro, di cui a fondo crediti di dubbia esigibilità per 76.367,30 euro, e al fondo indennità fine mandato sindaco per 2.614,59 euro) e delle quote vincolate (14.832,32 euro), con quantificazione pari a zero della parte destinata ad investimenti, accertando un disavanzo di amministrazione effettivo pari a 7.397,65 euro (secondo la rideterminazione operata con delibera C.C. n. 28 del 26 giugno 2019 precedentemente citata).

L'istruttoria, tuttavia, ha evidenziato una diversa quantificazione del risultato dell'esercizio 2017 che ha condotto alla definizione di un risultato formale pari a 46.983,16 euro e di una quota disponibile negativa pari a 31.091,80 euro, con un peggioramento di 8.933,62 euro del quale si deve tenere conto nella determinazione del risultato 2018.

La diversa quantificazione della quota vincolata da trasferimenti emersa a seguito del controllo sul rendiconto 2017 (sez. I) e risultata ivi incrementata di 3.445,90 euro rispetto alla quantificazione effettuata dall'ente, comporta la ridefinizione della corrispondente quota del risultato di amministrazione 2018 limitatamente all'importo di 3.271,70 euro, in quanto la differenza di 174,20 euro risulta già presente nella quota vincolata da trasferimenti accertata nel rendiconto (pari a 14.832,32 euro), sebbene ivi erroneamente allocata, essendo alimentata da entrate vincolate per legge (oneri di urbanizzazione).

Per quanto complessivamente esposto, la quota vincolata per legge deve essere rideterminata in 174,20 euro, anziché pari a zero euro come accertato dall'ente

(ivi considerando le quote di avanzo della gestione di competenza derivanti da oneri di urbanizzazione), e la quota vincolata da trasferimenti deve essere rideterminata in 18.104,02 euro anziché in 14.832,32 euro, come accertato dall'ente, con un differenziale di 3.271,70 euro.

Con l'istruttoria specifica sul rendiconto 2018, inoltre, è stata riscontrata la non corretta determinazione delle quote accantonate a fondo crediti di dubbia esigibilità, quantificate dall'ente in 76.367,30 euro (sempre mediante l'utilizzo del metodo semplificato), quale sommatoria tra il fondo accertato nel rendiconto 2017 (pari a 55.157,53 euro) e la quota accantonata nel bilancio di previsione 2018 (pari a 21.209,77 euro), in assenza di quote riferite ad utilizzi effettuati nell'esercizio a seguito della cancellazione di poste attive già considerate di dubbia e difficile esazione.

Innanzitutto, la rideterminazione del fondo crediti accantonato nel rendiconto 2017 (passato da 55.157,53 euro a 60.645,25 euro) produce automaticamente un incremento da disporre nel fondo accantonato nel rendiconto 2018 (per 5.487,72 euro), proprio in virtù del metodo semplificato utilizzato dall'ente.

Oltre a questo, l'istruttoria ha evidenziato che la quota accantonata nel bilancio 2018 risulta sottostimata di 2.934,39 euro rispetto al minimo congruo. Anche per il calcolo del fondo 2018, l'ente si è avvalso della possibilità prevista dal principio contabile (esempio n. 5) ed illustrata in relazione al rendiconto 2017 (sez. I), slittando di un anno il periodo di riferimento per il calcolo della capacità di realizzazione dell'entrata, e considerando i dati dello smaltimento dell'entrata nel periodo 2012-2016 in luogo di quelli del periodo 2013-2017.

L'esame del prospetto analitico trasmesso dall'ente, dal quale si evincono le informazioni contabili utilizzate per il calcolo della percentuale media di realizzo delle entrate e l'applicazione di tali valori medi alle previsioni di bilancio, ha tuttavia rilevato l'errata quantificazione della percentuale di riscossione della voce "ICI/IMU", definita nell'80,44 per cento, anziché nel 64,35 per cento (in quanto ottenuta sommando i valori percentuali del quinquennio e dividendo per quattro, anziché per cinque), con conseguente errata definizione del relativo complementare a 100.

Il ricalcolo effettuato in sede istruttoria conduce ad una quantificazione pari a 24.144,16 euro dell'accantonamento da disporre nel FCDE del bilancio di previsione 2018, considerata la riduzione all'85 per cento prevista dal principio contabile per l'esercizio in questione, e della quale l'ente ha attestato di aver tenuto conto. La quota a tal fine accantonata dall'ente, pari a 21.209,77 euro, risulta pertanto sottostimata di 2.934,39 euro.

Complessivamente, il FCDE accantonato nel risultato di amministrazione 2018 deve essere quindi incrementato dell'importo di 8.422,11 euro (dei quali 5.487,72 euro relativi al rendiconto 2017, e 2.934,39 euro a quello del 2018) e rideterminato in 84.789,41 euro, anziché in 76.367,30 euro come accertato dall'ente.

Per quanto complessivamente emerso nel corso dell'istruttoria, vista la rideterminazione delle quote vincolate per legge e da trasferimenti e del fondo

crediti di dubbia esigibilità, il risultato di amministrazione al termine dell'esercizio 2018 si ridefinisce con l'accertamento di un disavanzo effettivo pari a 19.265,66 euro, anziché 7.397,65 euro come accertato dall'ente, con un peggioramento di 11.868,01 euro.

Tenuto conto che il controllo monitoraggio effettuato sul risultato di amministrazione dell'esercizio 2017 ha condotto alla definizione di un risultato formale di amministrazione al 31 dicembre 2017 positivo e pari a 46.983,16 euro, e di una quota disponibile negativa pari a 31.091,80 euro, interamente qualificata come disavanzo ordinario, il disavanzo realizzato al termine dell'esercizio 2018, pari a 19.265,66 euro, è da ritenere anch'esso interamente ascrivibile a disavanzo ordinario.

Analogamente a quanto evidenziato nella sezione I della presente deliberazione, la non corretta definizione delle componenti del risultato di amministrazione costituisce una irregolarità contabile, in quanto la quota disponibile (negativa) viene di fatto alimentata da risorse vincolate al finanziamento di specifici interventi che risultano distolte dal loro ordinario impiego per essere destinate al finanziamento di spese di diversa natura, nonché da risorse che dovevano essere accantonate per la tutela dei crediti di difficile esazione, da considerarsi pertanto indisponibili.

La Sezione, constatata la distorta rappresentazione dei dati di consuntivo e degli equilibri interni di bilancio, ne richiede la correzione attraverso l'adozione di apposita delibera consiliare.

Tale atto, anche per l'esercizio 2018, dovrà condurre alla corretta determinazione del risultato di amministrazione dell'esercizio considerato, al fine di garantire il pieno rispetto del principio di veridicità e attendibilità dei documenti di rendiconto, e dovrà anche provvedere ai necessari aggiustamenti dei bilanci degli esercizi successivi per gli effetti che su questi si siano prodotti, anche in relazione al mancato finanziamento del disavanzo effettivo e all'eventuale copertura di spese dell'esercizio con quote di avanzo non correttamente determinate.

La presenza, poi, di un risultato negativo di amministrazione, accertato nei termini sopra indicati, deve essere rilevata, poiché espressione di situazioni sottostanti contrarie ai principi di sana gestione e sostenibilità finanziaria. Tuttavia, per quanto già espresso nella sezione I, considerato che il disavanzo rilevato risulta completamente riassorbito al termine dell'esercizio 2019, l'ente è esclusivamente chiamato a garantire il mantenimento degli equilibri di bilancio e una condizione stabile di avanzo.

SEZIONE III - Rendiconto 2019

R.A. - RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE

La gestione complessiva dell'esercizio 2019 ha chiuso, dal punto di vista contabile, con un avanzo di amministrazione di 381.538,67 euro, a fronte del quale l'ente ha provveduto alla definizione delle quote accantonate per complessivi 146.606,03 euro (di cui al fondo crediti di dubbia esigibilità per 145.928,18 euro ed al fondo per l'indennità di fine mandato del sindaco per 677,85 euro) e delle quote vincolate per 68.632,85 euro, con quantificazione pari a zero della parte destinata ad investimenti, accertando un risultato di amministrazione effettivo (quota disponibile) pari a 166.299,79 euro.

L'istruttoria ha tuttavia evidenziato una diversa quantificazione dei risultati degli esercizi 2017 e 2018, che ha condotto alla quantificazione di un risultato pari rispettivamente a 46.983,16 euro e a 86.416,56 euro, ed alla determinazione di una quota disponibile negativa pari, per il 2017, a 31.091,80 euro e, per il 2018, a 19.265,66 euro, con un peggioramento rispetto a quanto originariamente definito dall'ente di 8.933,62 euro per il 2017, e di 11.868,01 euro per il 2018. Del peggioramento rilevato sull'esercizio 2018 si deve tenere conto nella determinazione del risultato 2019, eccezion fatta per l'incremento disposto sul FCDE in quanto, nel rendiconto 2019, detto accantonamento è stato calcolato con il metodo ordinariamente previsto dal principio contabile, ed in misura congrua.

La diversa quantificazione della quota vincolata per legge e principi contabili, incrementata di 174,20 euro rispetto alla quantificazione effettuata dall'ente, comporta l'incremento, per pari importo, della corrispondente quota del risultato di amministrazione 2019, accertata dall'ente in zero euro. Oltre a questo, con la specifica istruttoria sul rendiconto 2019 è stato rilevato che una quota di avanzo generato dalla gestione di competenza di parte corrente e derivante da risorse vincolate per legge, destinate alla realizzazione di specifici interventi, al termine dell'esercizio non è stata adeguatamente ricollocata tra le componenti vincolate dell'avanzo.

Ci si riferisce, in particolare, all'impiego dei cosiddetti fondi B.I.M., sui quali è stato condotto uno specifico approfondimento istruttorio, che ha evidenziato che una quota pari a 117.188,64 euro di risorse accertate nell'esercizio e non utilizzate per gli interventi cui erano state destinate in sede di bilancio di previsione, al termine dell'esercizio, è stata erroneamente allocata dall'ente nella parte disponibile del risultato di amministrazione, anziché nella quota vincolata da legge e principi contabili.

Il Comune di Careggine ha attestato che, nell'esercizio 2019, ha assunto accertamenti di entrata riferiti ai fondi B.I.M. per 444.000,36 euro, dei quali 123.968,80 euro contabilizzati nel titolo III e 320.031,56 euro contabilizzati nel

titolo IV. Nel corso della gestione tali risorse sono state effettivamente utilizzate per complessivi 291.756,44 euro, per spese di cui l'ente ha attestato la conformità alle finalità previste dalla legge. Di tale utilizzo, 6.780,16 euro sono riferiti alla quota contabilizzata nel titolo III, e 284.976,28 euro alla quota contabilizzata nel titolo IV. Al termine dell'esercizio, la quota contabilizzata al titolo IV e non utilizzata per gli interventi cui era stata destinata, pari a 35.055,28 euro, è stata allocata dall'ente nella quota vincolata da trasferimenti del risultato di amministrazione. La quota contabilizzata al titolo III e non utilizzata nel corso della gestione, pari a 117.188,64 euro, come già esposto al precedente paragrafo, non è stata invece adeguatamente vincolata nel risultato di amministrazione.

Il mancato vincolo di tali risorse, infatti, non appare in linea con il dettato normativo.

I fondi B.I.M. sono disciplinati dalla l. n. 959/1953, intitolata "*Norme modificatrici del T.U. delle leggi sulle acque e sugli impianti elettrici*".

La legge in questione prevede che i comuni facenti parte dei "bacini imbriferi montani" (il perimetro dei quali è stabilito, con decreto, dal Ministro per i lavori pubblici) siano beneficiari di un sovracanone, dovuto dai concessionari di grandi derivazioni d'acqua per produzione di forza motrice per ogni chilowatt di potenza nominale media risultante dall'atto di concessione. Successivamente, l'art. 1, comma 137 della l. n. 228/2012 ha esteso i sovracanoni BIM, con decorrenza 1° gennaio 2013, a tutti gli impianti di produzione di energia idroelettrica superiori a 220 KW di potenza nominale media.

La finalità della legge, per come risulta dai lavori preparatori e dal tenore letterale delle disposizioni, è quella di consentire alle popolazioni dei comuni montani di partecipare agli utili prodotti da una delle poche ricchezze che caratterizzano il territorio montano, e cioè le risorse idriche.

Già l'art. 52 del r.d. n. 1775 del 1933 prevedeva un compenso a favore dei comuni rivieraschi, ma in natura, e cioè in termini di energia loro riservata. Tale forma di ristoro, tuttavia, aveva avuto scarsa applicazione, in ragione delle condizioni da soddisfare da parte dei comuni che ne volevano beneficiare.

La legge del 1953, quindi, è intervenuta per monetizzare la partecipazione dei comuni rivieraschi alla generazione di valore derivante dallo sfruttamento dell'acqua per la produzione di energia elettrica, sostituendo il beneficio di cui all'art. 52 citato con una somma di denaro, così da renderne più agevole la percezione (si veda il comma 8 dell'art. 1).

Per quanto riguarda la gestione dei fondi, la legge prevede che i comuni compresi in ciascun bacino imbrifero montano siano costituiti in consorzio obbligatorio, qualora ne facciano domanda non meno dei tre quinti di essi. Nel caso del Comune di Careggine, i sovracanoni BIM sono attualmente gestiti per il tramite dell'Unione Comuni Garfagnana, che è subentrata alla ex Comunità della Garfagnana, che a sua volta aveva sostituito il soppresso Consorzio BIM del

fiume Serchio. L'Unione si occupa quindi della programmazione e della ripartizione dei fondi tra i comuni ricadenti nel suo territorio.

Sulla natura giuridica del provento in questione, si sono pronunciate sia la Corte costituzionale, sia la Corte di cassazione.

Secondo la Corte costituzionale, si tratta di una particolare prestazione pecuniaria imposta ai concessionari dei bacini montani per concorrere ai bisogni delle popolazioni di quei territori dalle cui risorse i concessionari traggono beneficio (Corte cost., sentenza n. 38/1965).

La Corte di cassazione ha ulteriormente precisato la natura giuridica del sovracanone, stabilendo che si tratta di *"una prestazione patrimoniale imposta, avente natura tributaria"* (Cassazione, SS.UU., sentenza n. 34475/2019; in senso conforme, sentenza n. 16157/2018).

Ai fini della presente analisi, è rilevante notare che il provento in questione costituisce un'entrata a specifica destinazione, in quanto, come espressamente disposto dal comma 14 dell'art. 1 della legge *"Nel caso di consorzio, il sovracanone di cui al presente articolo è attribuito ad un fondo comune, a disposizione del consorzio o dei consorzi compresi nel perimetro interessato, il quale fondo è impiegato esclusivamente a favore del progresso economico e sociale delle popolazioni, nonché ad opere di sistemazione montana che non siano di competenza dello Stato"*.

Sulla natura vincolata dell'entrata da sovracanon BIM si è espressa, incidentalmente, anche la Sezione regionale di controllo per il Piemonte, con la deliberazione n. 42/2016/SRCPIE/PAR. Secondo la citata delibera, che si pronuncia sulla possibilità di destinare i proventi in questione anche al finanziamento di spese correnti, la prima previsione del comma 14, e cioè quella che fa riferimento all'impiego esclusivo a favore del progresso economico e sociale delle popolazioni, *"è specifica nella finalità a cui è deputata, ma generica nella modalità di raggiungimento delle finalità medesime, per cui si rende evidente come il Legislatore abbia rimesso all'autonoma determinazione degli enti beneficiari l'utilizzo del fondo stesso, con l'unico vincolo di destinazione al progresso economico e sociale delle popolazioni - testualmente previsto - che non puntualizza affatto se la spesa debba essere in parte corrente o in parte capitale"*(rilievo aggiunto).

In conseguenza del quadro giuridico appena rappresentato, è evidente come i sovracanon BIM non possano essere destinati al finanziamento della generalità delle spese, ma debbano rispettare lo specifico vincolo di destinazione impresso dal legislatore e, in caso di mancato utilizzo nell'esercizio di accertamento, debbano essere vincolati nel risultato di amministrazioni, nell'ambito della parte vincolata per legge.

Pertanto, la quota di avanzo generato dalla competenza ed alimentata dai fondi BIM, che l'ente ha allocato nella parte disponibile del risultato di amministrazione (pari a 117.188,64 euro), deve essere ricostituita nella quota vincolata per legge e da principi contabili del risultato di amministrazione 2019,

che deve essere rideterminata in 117.362,84 euro (tenuto conto anche dei 174,20 euro provenienti dalla rideterminazione dei vincoli del rendiconto 2017) anziché pari a zero euro, come accertato dall'ente.

In ordine, invece, alla quota di fondi BIM per la quale l'ente ha riferito un utilizzo, nel corso dell'esercizio 2019, per il finanziamento di spese relative allo sviluppo economico e sociale della popolazione, si rileva che dalle attestazioni rese non emergono elementi tali da rendere necessaria la rideterminazione del risultato di amministrazione.

In ogni caso, è bene ribadire che l'impiego di tali risorse è comunque soggetto al rispetto delle finalità previste dalla normativa vigente, che l'ente dovrà assicurare pedissequamente, verificando, di volta in volta, la destinazione a favore del progresso economico e sociale (o, in alternativa, alle opere di sistemazione montana non di competenza dello Stato). Ciò in riferimento anche a quanto attestato dall'ente circa l'utilizzo, nel corso della gestione 2020, della quota di 86.500,00 euro, erroneamente non vincolata nel risultato di amministrazione 2019, avvenuta mediante l'applicazione della parte disponibile alla parte capitale del bilancio, per asseriti specifici interventi legati alle finalità di legge previste per tali fondi.

Si rileva altresì che, nelle gestioni future, l'ente dovrà allocare le eventuali quote di avanzo scaturite dalle risorse in questione, viste le finalità per esse previste dalla normativa soprarichiamata, nella quota vincolata per legge anziché nella quota vincolata da trasferimenti, ove risultano confluite le quote di avanzo derivanti dai fondi B.I.M. realizzate negli esercizi 2018 e 2019.

Per quanto concerne, infine, la rideterminazione operata, sul risultato di amministrazione 2018 della quota vincolata da trasferimenti, risultata ivi incrementata di 3.271,50 euro, essa si ripercuote direttamente sulla corrispondente quota del risultato 2019, che viene pertanto rideterminata in 71.904,35 euro anziché in 68.632,85 euro, come accertato dall'ente.

Il risultato di amministrazione al termine dell'esercizio 2019, pertanto, si ridefinisce con l'accertamento di un avanzo effettivo pari a 45.665,45 euro, anziché con un avanzo di amministrazione di 166.299,79 euro come accertato dall'ente, con un peggioramento pari a 120.634,34 euro.

Per le ragioni già esposte nelle precedenti sezioni di questa deliberazione, la non corretta definizione delle componenti del risultato di amministrazione, pur in presenza di un avanzo di amministrazione formale al termine della gestione 2019, costituisce una irregolarità contabile, in quanto la quota disponibile risulta di fatto alimentata da risorse vincolate, anche per legge, al finanziamento di specifici interventi, che risultano distolte dal loro ordinario impiego per essere destinate al finanziamento di spese di diversa natura.

Questo fenomeno, sebbene non abbia assunto dimensioni tali da pregiudicare nell'immediato gli equilibri di bilancio, comporta una distorta rappresentazione del risultato di amministrazione, che deve essere corretta al fine di garantire il pieno rispetto del principio di veridicità e attendibilità degli atti di rendiconto, e il ripristino della sana gestione finanziaria.

L'ente dovrà altresì provvedere ai necessari aggiustamenti dei bilanci degli esercizi successivi per gli effetti che su questi si siano prodotti in relazione all'eventuale copertura di spese dell'esercizio con quote di avanzo non correttamente determinate.

Per quanto riguarda, invece, il disavanzo di amministrazione accertato al termine degli esercizi 2017 e 2018 e rideterminato, dalla Sezione, in entrambe le annualità, va rilevato che al termine dell'esercizio 2019 tale irregolarità non risulta più presente, e che detto disavanzo risulta interamente coperto e riassorbito, visto l'avanzo effettivo di amministrazione accertato dall'ente nel rendiconto 2019, rideterminato dalla Sezione nella misura indicata nei precedenti paragrafi.

SINTESI DELLE OSSERVAZIONI

L'esame dei rendiconti degli esercizi 2017, 2018 e 2019 si è concluso con la segnalazione delle seguenti irregolarità, che danno luogo a pronuncia di segnalazione.

Su tutti gli esercizi esaminati è stata rilevata la non corretta determinazione delle componenti del risultato di amministrazione (con particolare riferimento alle quote vincolate da legge negli esercizi 2018 e 2019, e da trasferimenti in tutti gli esercizi esaminati, nonché alle quote accantonate al FCDE negli esercizi 2017 e 2018) e il conseguente accertamento di un disavanzo di amministrazione di natura gestionale, al termine di tali esercizi, maggiore di quello accertato dall'ente (pari a 31.091,80 euro anziché a 22.158,18 euro nel 2017, e pari a 19.265,66 euro anziché a 7.397,65 euro nel 2018). Nell'esercizio 2019, invece, è stata rideterminata la parte disponibile pari a +45.665,45 euro. Tale circostanza fa venire meno la necessità di intervento da parte dell'ente in ordine al disavanzo evidenziato per gli esercizi precedenti.

Come chiarito in premessa, la Sezione ha analizzato distintamente i risultati dei rendiconti degli esercizi 2017, 2018 e 2019, rilevando per ciascuno di essi eventuali irregolarità connesse ai profili esaminati.

L'esame congiunto di tre annualità di bilancio impone tuttavia di valutare le misure consequenziali necessarie con riferimento alla situazione finanziaria e contabile per come definitivamente emersa al termine dell'esercizio 2019, chiedendo l'adozione di interventi correttivi nella misura in cui questi possano essere utilmente condotti al termine di tale esercizio.

P.Q.M.

Per quanto esposto, la Sezione ritiene necessaria la segnalazione delle irregolarità rilevate e la conseguente adozione di interventi correttivi nei termini di seguito sintetizzati.

Risultato di amministrazione

In relazione ai rilievi formulati sulla determinazione del risultato di amministrazione degli esercizi 2017, 2018 e 2019, l'ente dovrà provvedere alla corretta rappresentazione dei dati di rendiconto dei tre esercizi attraverso l'adozione di apposita delibera consiliare.

Tale atto dovrà avere riguardo non solo alla corretta determinazione delle componenti del risultato di amministrazione e del disavanzo, ma anche ai necessari aggiustamenti dei bilanci degli esercizi successivi, per gli effetti che su questi si dovranno produrre in conseguenza degli obblighi derivanti dalla copertura delle spese precedentemente finanziate con quote di avanzo non correttamente determinate.

Considerato che, per gli aspetti posti sotto osservazione, l'istruttoria non ha evidenziato un pregiudizio immediato agli equilibri di bilancio, i provvedimenti appena richiamati potranno essere assunti con tempi definiti dall'ente, ma comunque non oltre l'approvazione del primo rendiconto successivo alla presente deliberazione. L'eventuale mancata assunzione dei provvedimenti correttivi verrà valutata nel ciclo di controllo futuro, che non potrà prescindere dagli esiti e dalle rideterminazioni definite con la presente deliberazione.

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, nella Camera di consiglio del 9 febbraio 2023.

Il relatore
Fabio Alpini
(firmato digitalmente)

Il presidente
Maria Annunziata Rucireta
(firmato digitalmente)

Depositata in segreteria il 22 maggio 2023

Il funzionario incaricato
Claudio Felli
(firmato digitalmente)